



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO**

**PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS**

**A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA**

**Salvador  
2020**

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

**A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA**

Artigo apresentado como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em  
Direito pela Universidade Católica do Sal-  
vador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2020

## **A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA**

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos iniciais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

**Palavras-chave:** Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

<sup>2</sup> Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um verdadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada *erga omnes* apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão julgante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui:

Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como **tran-**

**sindivisuais, supraindivisuais, metaindivisuais** (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, *coletivos "lato sensu"*, *coletivos em sentido lato*), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).

Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental.

É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-



tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### **3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, como são os chamados “interesses difusos e coletivos”. (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época. Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira “onda de reformas”. Posteriormente, “tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletivo.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em ações coletivas. Corroboram com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, *online*).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### **4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS**

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação *coisa julgada*, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo *coisa*, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse *caso julgado* (como se lê, por exemplo, no art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, *causa julgada*. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há *causa julgada* (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela *causa* julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da consequente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).

Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em *indiscutibilidade e imutabilidade* da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela *imutabilidade*, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela *indiscutibilidade*, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como *premissa* indiscutível. No primeiro caso atua a força *proibitiva* (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força *normativa* (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamente decidida. A leitura do *caput* do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que *apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada*. (CÂMARA, 2016, p. 327).

De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma tocada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civis públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## **5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do trabalhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

## 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.



No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari:

As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a capacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente.

Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal. Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

## **6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS**

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civis Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civis Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprе salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.

Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via *internet*, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Pú-

blicas para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “*status*” atual das que ainda se encontram em curso.

## 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº **2009.71.00.004103-4/RS** foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

**Art. 64.** Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, *online*).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateve ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, *online*).

Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, *online*).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes insertas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, *online*).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, *online*).

O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos *erga omnes* apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos *erga omnes* da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, *online*).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4<sup>o</sup> região.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº **2009.71.00.004103-4/RS**, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, *inaudita altera pars*, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia. Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, **DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (Tribunal Regional Federal - 2ª REGIÃO, 2018, *online*).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

## **7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA**

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento:

[...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).



A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos *erga omnes* da Ação Cível Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, *online*).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil.

Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma toada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Civis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.

Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. *DOU*, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. *DOU*, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. *DOU*, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências**. *DOU*, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 fev 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. *DOU*, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. *DOU*, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETTI, Hermes. **Curso de direito processual civil: Processo coletivo**. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MASSON, Cléber. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. **A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário**. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil: volume único**. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2)**, Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1)**, Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I**. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO. **Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101**, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)>. Acesso em: 05 abr. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. **Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4**, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. **Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Apelação**, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.



## Relatório do Software Anti-plágio CopySpider

Para mais detalhes sobre o CopySpider, acesse: <https://copyspider.com.br>

### Instruções

Este relatório apresenta na próxima página uma tabela na qual cada linha associa o conteúdo do arquivo de entrada com um documento encontrado na internet (para "Busca em arquivos da internet") ou do arquivo de entrada com outro arquivo em seu computador (para "Pesquisa em arquivos locais"). A quantidade de termos comuns representa um fator utilizado no cálculo de Similaridade dos arquivos sendo comparados. Quanto maior a quantidade de termos comuns, maior a similaridade entre os arquivos. É importante destacar que o limite de 3% representa uma estatística de semelhança e não um "índice de plágio". Por exemplo, documentos que citam de forma direta (transcrição) outros documentos, podem ter uma similaridade maior do que 3% e ainda assim não podem ser caracterizados como plágio. Há sempre a necessidade do avaliador fazer uma análise para decidir se as semelhanças encontradas caracterizam ou não o problema de plágio ou mesmo de erro de formatação ou adequação às normas de referências bibliográficas. Para cada par de arquivos, apresenta-se uma comparação dos termos semelhantes, os quais aparecem em vermelho.

Veja também:

[Analisando o resultado do CopySpider](#)

[Qual o percentual aceitável para ser considerado plágio?](#)



Relatório gerado por: [pauloh.santos@ucsal.edu.br](mailto:pauloh.santos@ucsal.edu.br)

Arquivos	Termos comuns	Similaridade
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=push_login">https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=push_login</a>	13	0,13
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.trf4.jus.br/">https://www.trf4.jus.br/</a>	8	0,08
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&amp;seq=166 868">https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&amp;seq=166 868</a>	5	0,05
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.jfrj.jus.br/">https://www.jfrj.jus.br/</a>	6	0,05
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&amp;id_pai=135">https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&amp;id_pai=135</a>	3	0,03
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&amp;id_pai=1">https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&amp;id_pai=1</a>	3	0,03
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.gov.br/planalto/pt-br">https://www.gov.br/planalto/pt-br</a>	3	0,03
Artigo - v.f.pdf X <a href="https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&amp;id_pai=194">https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&amp;id_pai=194</a>	3	0,03
Artigo - v.f.pdf X <a href="http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual">http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual</a>	0	0
Artigo - v.f.pdf X <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/</a>	0	0





=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=push\\_login](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=push_login) (845 termos)

**Termos comuns:** 13

**Similaridade:** 0,13%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=push\\_login](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=push_login)**  
=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS



## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos inici-



ais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CÍVIL PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um ver-



dadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico



de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILLI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a



atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).



Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou ne-





nhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividu-





aís, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época.

Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-  
9

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em a-



ções coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6o, § 3o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida.

Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamen-



te decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito



de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, **em forma de** assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do tra-





balhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a ca-



pacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal.





Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civas Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civas Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.



Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de **Porto Alegre/RS** e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento



apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal **Regional Federal da 4<sup>o</sup> região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria a sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (**Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO**, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de 23

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés



constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se





reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil.

Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à



própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

26

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.





Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL** 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** <https://www.trf4.jus.br/> (757 termos)

**Termos comuns:** 8

**Similaridade:** 0,08%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento <https://www.trf4.jus.br/>**

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS



## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos inici-



ais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Civis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um ver-



dadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico



de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a





atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).



Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou ne-



nhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividu-



aís, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época.

Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-  
9

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em a-



ções coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6o, § 3o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).





Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamen-



te decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito





de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do tra-



balhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a ca-



pacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido **em virtude de** incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal.



Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, **de acordo com o** disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civas Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civas Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, **em virtude do** advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.



Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, **de acordo com o** andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).





O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de **Porto Alegre/RS** e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento



apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal **Regional Federal da 4<sup>o</sup> região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria a sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2ª região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5ª e 3ª regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (**Tribunal Regional Federal - 2ª REGIÃO**, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de 23

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés





constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se



reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil.

Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à



própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

26

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.



Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL** 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=166|868](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=166|868)  
(341 termos)

**Termos comuns:** 5

**Similaridade:** 0,05%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=166|868](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=166|868)  
=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em  
Direito pela Universidade Católica do Sal-  
vador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades  
presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamen-





to jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos iniciais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de



Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um verdadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.



Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse



particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018). Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação. Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica ba-



se; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).

Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de



uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do





rêu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época. Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Cód-

igo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial



e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em ações coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11





A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL, Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte: Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito **em julgado** e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:



[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamente decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora



indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma



de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do trabalhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)



Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a capacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.





A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal. Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Cíveis Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Cíveis Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do **Rio Grande do Sul**, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por



esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.

Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).





Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (**Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO**, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de **Porto Alegre/RS** e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogério Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial



do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal **Regional Federal da 4<sup>o</sup> região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (**Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO**, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar



nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:



Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil. Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada. Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na



Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia. Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenci-





ária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.

Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.



IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

28

MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, **Rio Grande do Sul**, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.





29

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, **Rio Grande do Sul**,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** <https://www.jfrj.jus.br/> (910 termos)

**Termos comuns:** 6

**Similaridade:** 0,05%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento <https://www.jfrj.jus.br/>**

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS



## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos inici-



ais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CÍVIL PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um ver-



dadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões **da Justiça Federal** com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico



de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILLI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a



atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6  
sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).



Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou ne-





nhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividu-



aís, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época.

Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-  
9

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em a-



ções coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6o, § 3o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamen-



te decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito





de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do tra-



balhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a ca-





pacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal.



Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civis Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência **da Justiça Federal**.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civis Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, **Rio de Janeiro** e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões **da justiça federal**. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.



Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Cíveis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da **Justiça Federal**.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional **Federal da 4ª Região**, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento



apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal Regional **Federal da 4<sup>o</sup> região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões **da justiça federal**. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria a sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões **da justiça federal**.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de 23

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância **da justiça federal**.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés





constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se



reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil.

Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a **prestação jurisdicional em análise** tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões **da Justiça Federal**.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à





própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

26

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia. Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.



Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, **Rio de Janeiro**, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– **Rio de Janeiro**: Forense, 2017.
- DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



28

MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – **Rio de Janeiro**: Forense, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, **Rio de Janeiro**, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.

29



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_menu\\_listar&id\\_pai=135](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&id_pai=135) (225 termos)

**Termos comuns:** 3

**Similaridade:** 0,03%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_menu\\_listar&id\\_pai=135](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&id_pai=135)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020



PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais



constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos iniciais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus





direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um verdadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a



ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interes-



se público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os



decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).  
Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).  
Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural.



Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram,



igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época. Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Cód-

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletivo.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por





exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em ações coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).





Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mé-



rito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamente decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a ati-



vidade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus de-



pendentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do trabalhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari:

As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estu-



dos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a capacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso



na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal. Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civas Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civas Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas





outras peças dos processos.

Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20





Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do **Tribunal Regional Federal da** 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de **Porto Alegre/RS** e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogério Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).



Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal **Regional Federal da 4º região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria a sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2ª região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5ª e 3ª regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (**Tribunal Regional Federal - 2ª REGIÃO**, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicio-



nal até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos



erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (**Tribunal Regional Federal** – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil. Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um esta-



do de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Civis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos di-





versos como Direito do consumidor e Meio ambiente.

Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro:





ro: Impetus, 2015.

28

MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hengde, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.

29



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_menu\\_listar&id\\_pai=1](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&id_pai=1) (412 termos)

**Termos comuns:** 3

**Similaridade:** 0,03%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_menu\\_listar&id\\_pai=1](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&id_pai=1)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020



PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais



constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos iniciais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Civis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus



direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um verdadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a



ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILLI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interes-





se público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os



decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).  
Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).  
Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural.



Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram,



igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época. Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Cód-

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por



exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em ações coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).





Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mé-





rito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamente decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a ati-



vidade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus de-



pendentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do trabalhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari:

As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estu-



dos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a capacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso



na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal. Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá uma período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civas Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civas Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas



outras peças dos processos.

Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20





Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do **Tribunal Regional Federal da** 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).





O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de **Porto Alegre/RS** e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogério Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).



Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal **Regional Federal da 4<sup>o</sup> região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (**Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO**, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicio-



nal até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos



erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (**Tribunal Regional Federal** – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil. Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um esta-



do de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Civis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos di-



versos como Direito do consumidor e Meio ambiente.

Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 fev 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro:





ro: Impetus, 2015.

28

MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.

29





**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** <https://www.gov.br/planalto/pt-br> (720 termos)

**Termos comuns:** 3

**Similaridade:** 0,03%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento <https://www.gov.br/planalto/pt-br>**

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS



## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos inici-



ais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CÍVIL PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um ver-



dadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão julgante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico



de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a



atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).





Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou ne-



nhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividu-



aís, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época.

Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-  
9

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em a-



ções coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6o, § 3o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamen-





te decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito





de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do tra-



balhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a ca-



pacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal.



Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civis Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civis Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda **por esse motivo**, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.



Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).





O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento





apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4<sup>o</sup> região.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés



constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se



reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil.

Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à



própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.



Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais





=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_menu\\_listar&id\\_pai=194](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&id_pai=194) (283 termos)

**Termos comuns:** 3

**Similaridade:** 0,03%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_menu\\_listar&id\\_pai=194](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_menu_listar&id_pai=194)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020



PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais



constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos iniciais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus



direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um verdadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão julgante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a



ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILLI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interes-



se público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6

sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os



decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).  
Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).  
Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural.





Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram,



igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época. Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletivo.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por



exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em ações coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mé-



rito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamente decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a ati-





vidade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus de-





pendentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do trabalhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari:

As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estu-



dos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a capacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso



na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal. Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civas Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civas Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas



outras peças dos processos.

Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes insertas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do **Tribunal Regional Federal da** 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (**Tribunal Regional Federal** - 4ª REGIÃO, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de **Porto Alegre/RS** e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogério Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).





Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal **Regional Federal da 4º região**.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2ª região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5ª e 3ª regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1º do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (**Tribunal Regional Federal - 2ª REGIÃO**, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicio-





nal até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos



erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (**Tribunal Regional Federal** – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil. Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um esta-



do de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos di-



versos como Direito do consumidor e Meio ambiente.

Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 fev 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETTI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro:



ro: Impetus, 2015.

28

MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>&gt;. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp)&gt;. Acesso em: 05 abr. 2019.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)&gt;. Acesso em: 15 mar. 2019.

29



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO.** Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual> (28 termos)

**Termos comuns:** 0

**Similaridade:** 0%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>**  
=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS





## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2020

2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos inici-



ais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CÍVIL PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um ver-



dadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão judicante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico



de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILLI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a



atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6  
sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).



Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou ne-



nhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividu-





aís, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época.

Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-  
9

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em a-



ções coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6o, § 3o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida. Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamen-



te decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito



de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do tra-





balhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a ca-





pacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal.



Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civis Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civis Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumprido salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.



Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento



apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4<sup>o</sup> região.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1<sup>o</sup> do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de

23

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPiolÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés





constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Civis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se





reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online). Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil. Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo. Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada. Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário. Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à



própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.



Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual&gt;>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual&gt;>. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp&gt;](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp&gt;). Acesso em: 05 abr. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868&gt;](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868&gt;). Acesso em: 15 mar. 2019.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais



=====  
**Arquivo 1:** [Artigo - v.f.pdf](#) (9132 termos)

**Arquivo 2:** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/) (66 termos)

**Termos comuns:** 0

**Similaridade:** 0%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento [Artigo - v.f.pdf](#). Os termos em vermelho foram encontrados no documento [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)**

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS

A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA  
COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Salvador  
2020

PAULO HENRIQUE COSTA SANTOS



## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2020  
2

## A CONTROVÉRSIA RELATIVA À LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Paulo Henrique Costa Santos<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo avaliar possíveis incompatibilidades presentes na Lei nº 7.347/95, que disciplina a Ação Civil Pública, com o ordenamento jurídico (mormente no que se refere aos princípios constitucionais e processuais constitucionais). Em primeiro plano, cumpre explorar, em síntese, os conceitos inici-





ais da Tutela Coletiva, a natureza jurídica dos direitos coletivos e o fenômeno processual da coisa julgada. Aprofundar os estudos sobre o cerne que se refere à limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública. Por fim, com vistas a contextualizar a controvérsia que permeia a aplicação da limitação territorial da coisa julgada, trazer à baila o estudo e a pesquisa documental, através de análise de Ações Cíveis Públicas e seus recursos inerentes, que versam sobre o cômputo, em períodos de gozo de benefício por incapacidade para fins carência e suas consequências para segurados e Autarquia previdenciária. O estudo que segue foi construído tomando como base livros, artigos de juristas e decisões dos Tribunais Federais e Superiores em casos que têm o mesmo tema como objeto.

Palavras-chave: Tutela Coletiva. Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade. Previdência Social. Carência do RGPS.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA. 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 4. COISA JULGADA. 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA. 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS). 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE. E CARÊNCIA. 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS. 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS. 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6.3 DEMAIS AÇÕES CÍVIL PÚBLICAS CORRELATAS. 7. ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1  
Graduando do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: pauloh.santos@ucsal.edu.br

2  
Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

3

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela coletiva é o marco do direito processual que representa a busca pela proteção dos direitos transindividuais. Em um verdadeiro Estado Democrático de Direito, fez-se mister munir o povo de meios adequados para resguardarem os seus direitos. Dessa forma, as ações de natureza coletiva, além de configurarem um ver-



dadeiro exercício da cidadania, garantem maior efetividade e proteção ao rol de direitos coletivos em sentido amplo.

Na mesma esteira, a Ação Civil Pública, que é o mecanismo alvo deste trabalho, é o instrumento processual adequado para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, conforme aduz a Lei nº 7.347/95. Assim, os legitimados, que em sua maioria são órgãos e entes representantes do povo, podem buscar o Poder Judiciário para pleitear em prol de toda uma coletividade.

Em síntese, apesar da Ação Civil Pública tutelar, por exemplo, interesses difusos, que são aqueles direcionados a uma coletividade indeterminada, o artigo 16 da mesma Lei prevê que a demanda julgada na ação fará coisa julgada erga omnes apenas no território de jurisdição do órgão prolator da sentença. Trata-se então de uma limitação aos efeitos da coisa julgada, que não prevê exceções em caso de procedência do pedido.

Diante da referida redação do dispositivo legal, cumpre indagar quais as controvérsias latentes geradas pela limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública em matéria previdenciária?

Questão que acalora grande relevância prática, pois, não somente no que se refere aos direitos difusos, mas também aos demais bens jurídicos tutelados por este instrumento, a limitação territorial da coisa julgada na Ação Civil Pública poderá certamente excluir potenciais beneficiários de algumas decisões. Assim, a coletividade que seria indeterminada, passaria a ser, em tese, determinada pelo dispositivo supracitado presente no artigo 16, pois apenas aqueles que tenham alguma relação com a região do órgão julgante (domicílio ou naturalidade) poderiam ser alcançados pelos efeitos da decisão judicial.

Contudo, vale salientar que alguns desses direitos possuem interesse de caráter nacional. Dessa forma, admitir que, dentro de um Sistema Federativo, pessoas em situações idênticas tenham tratamento diverso é afrontar os Princípios Constitu-

4

cionais da Igualdade e Isonomia. Em análise global, trata-se de evasão à Dignidade da Pessoa Humana.

Ademais, será demonstrado neste artigo, através de pesquisa documental, que a atual solução para contornar as restrições criadas por este dispositivo é que novos legitimados ativos adentrem com novas Ações Cíveis Públicas nas demais regiões da Justiça Federal com o mesmo pedido. Diante desse quadro, cria-se um panorama que aparentemente não se amolda aos Princípios da Celeridade e Economia processual. Princípios estes que foram implicitamente arguidos na exposição de motivos do Projeto de Lei que disciplina a Ação Civil Pública e colaboram com a razoável duração do processo.

Não se pode olvidar também que o Princípio do Acesso à justiça pode vir a ser abaulado por essa iniciativa. Tendo em vista que, diante de um rol tão específico



de legitimados para adentrar com a ACP, exigir que tais instituições, muitas vezes assoberbadas de outras competências, atuem de maneira repetida em diversas regiões do País parece soar, no mínimo, burocrático em demasia.

Neste trabalho, será demonstrada, também via pesquisa documental, toda essa controvérsia gerada pela limitação territorial da coisa julgada. Serão analisados especificamente a Ação Civil Pública 0004103-29.2009.4.04.7100/TRF4 e o Recurso Especial 1.414.439/RS, mas também outras demandas correlatas. A Ação Civil Pública em tela versa sobre carência de benefícios previdenciários, mormente no que se refere ao cômputo para fins de carência, quando em gozo de benefícios por incapacidade como Auxílio-Doença. Dessa forma, serão trazidas à baila situações concretas através de dados obtidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social para que sejam demonstradas as consequências aos segurados contribuintes e ao próprio órgão previdenciário.

Portanto, o objetivo deste trabalho é estudar a tutela coletiva por meio da Ação Civil Pública, investigar a controvérsia gerada pela imposição da limitação territorial da coisa julgada e avaliar, através de pesquisa documental, as incongruências desta com o Ordenamento jurídico, os Princípios Constitucionais da Igualdade e Isonomia e os Princípios processuais da celeridade e economia processual. Tema este que, diante de fundamental importância para a garantia dos direitos e bens tutelados pelo processo coletivo, teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e publicada no início deste ano.

5

## 2 OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS E SUA TUTELA COLETIVA

A discussão acerca da tutela coletiva surge com a transposição do sistema bipartite de interesses. Em regra, havia apenas uma dualidade entre interesses públicos e interesses privados. Os públicos seriam aqueles de natureza coletiva, mas de titularidade estatal e, portanto, indisponíveis. Já os privados, interesses individuais e, em regra, disponíveis.

Dessa forma, ao interesse público cabe, na maioria dos casos, a atuação no sentido vertical, pois incide diretamente nas relações entre os particulares, contrariando-os ou não. Em contrapartida, o interesse privado atua no sentido horizontal, pois tem eficácia inter-partes. Nessa mesma esteira, o autor Hugo Mazzilli conclui: Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o jus puniendi do Estado ao jus libertatis do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil). (MAZZILI, 2007, p. 45).

Como fora citado acima, o interesse público pode coincidir com o interesse particular ou não, de maneira a contrariá-los. Assim, surge a divisão entre o interesse público primário e secundário. O interesse público primário seria o bem geral, a



atuação da administração pública em prol da coletividade. O secundário é o interesse que a própria administração persegue para tornar mais forte a estrutura estatal. (MAZZILI, 2007).

É natural que o tal pensamento acima (dicotomia entre interesses públicos e privados) vigorasse quando a segunda e sobretudo a terceira dimensão dos direitos fundamentais ainda tivesse presença tímida no ordenamento jurídico. Os direitos de segunda geração são aqueles que exigem prestações sociais positivas do Estado como assistência à saúde, previdência social, educação etc. (SARLET, 2018).

Sobretudo a terceira geração ou dimensão, pois ela dá origem aos chamados direitos transindividuais, conhecido também por metaindividuais ou coletivos em sentido amplo. São direitos de maior amplitude e titularidade difusa ou coletiva cujo grupo de interessados pode ser até mesmo indeterminável, incluindo toda uma nação.

Neste ponto, cumpre frisar as lições do autor Cleber Masson:

Tais direitos/interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados, sobretudo, a partir da segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos, culturais) e da terceira (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) dimensão de direitos humanos, e podem ser denominados como tran-

6  
sindividuais, supraindividuais, metaindividuais (ou, simplesmente, coletivos em sentido amplo, coletivos “lato sensu”, coletivos em sentido lato), por pertencerem a grupos, classes ou categorias mais ou menos extensas de pessoas, por vezes indetermináveis, e, em alguns casos (especificamente, nos interesses difusos e nos coletivos em sentido estrito), não serem passíveis de apropriação e disposição individualmente, dada sua indivisibilidade. (MASSON, 2015, 45).

De tal modo, ocorre então que os direitos transindividuais são gênero do qual surgem as seguintes espécies: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. No ordenamento jurídico brasileiro, essas expressões foram utilizadas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e posteriormente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o conceito legal foi contemplado de forma expressa e mais detalhada apenas em 1990 com a publicação do Código de Defesa do Consumidor, que prevê em seu artigo 81:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990, s.p.).



Inclusive, por inovar o ordenamento jurídico brasileiro trazendo esses conceitos, o autor Fredie Didier considerou o Código de Defesa do Consumidor um verdadeiro Código de processo coletivo. (DIDIER JR.; ZANETI, 2012).

Assim, é possível dizer que a diferença entre as espécies de interesses ou direitos transindividuais reside na titularidade do grupo, podendo ser determinável ou indeterminável. Além disso, diferenciam-se também pelo próprio objeto sob o qual consiste este direito, que pode assumir caráter divisível ou indivisível. De qualquer modo, todas as espécies merecem ser tuteladas e, para tal, são resguardadas por meios dos instrumentos de processo coletivo. A tutela desses direitos deve ser tratada como uma própria garantia fundamental.

## 2.1 A TUTELA COLETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Com a elevação ao patamar constitucional de alguns direitos transindividuais (direito do consumidor, meio ambiente equilibrado), apesar de ainda carecerem de proteção mais ampla, tornou-se mister garantir a existência de meios competentes

7

para resguardar tais direitos. Dessa forma, a tutela coletiva surge não apenas como um meio para solução de conflitos coletivos, mas um verdadeiro direito fundamental. É direito fundamental, pois a todos deve ser garantida uma célere e adequada prestação jurisdicional. Assim prevê a Constituição Federal ao dizer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1998). Assim, a tutela coletiva assume relevância de índole constitucional, não apenas pela presença de direitos difusos na Carta Magna, mas também porque a presença no ordenamento jurídico de um processo coletivo eficaz está em plena consonância com o Princípio constitucional processual do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Com efeito, há interesses difusos e coletivos de naturezas diversas e com infinitas peculiaridades. Por isso, os mecanismos processuais devem prever algumas adequações que são necessárias para protegê-los. O sistema de tutela coletiva necessita de aprimoramento contínuo devido o seu surgimento tardio e a própria evolução social. Dessa forma, a defesa dos interesses transindividuais, mormente os difusos, ainda enfrenta algumas barreiras.

Ademais, alertam os autores Mauro Capelletti e Bryant Garth:

Interesses difusos são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor. O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse difuso, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar a correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou ne-



nhuma – terão interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. [...] A conexão de processos é, portanto, desejável – muitas vezes, mesmo, necessária – não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 26 e 27).

Assim, conforme se depreende das lições do autor, ao passo que a legitimidade para propor demandas coletivas é um fator a ser questionado, a tutela coletiva pode ter sua eficácia abaulada pelo provável baixo proveito econômico do autor da demanda (frente à complexidade da causa).

Por fim, cumpre salientar que, data vênua o posicionamento clássico supracitado, há direitos difusos que sequer cunho financeiro possuem como o direito ao meio ambiente equilibrado. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro acertadamente garantiu legitimidade ativa em alguns mecanismos de tutela coletiva a insti-

8

tuições como Ministério Público e Defensoria Pública. Portanto, diante das atribuições institucionais, tais órgãos entram na demanda judicial com maior “poder de fogo” quando comparado a um único particular e, por sua natureza governamental, despreocupados com o proveito financeiro da ação.

### 3 PROCESSO COLETIVO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tutela coletiva é uma evolução recente do ordenamento jurídico processual brasileiro. Trata-se de um direito básico do povo dentro de um Estado democrático de direito. É considerada uma evolução recente, pois, ainda sob a égide do código de processo civil anterior (1973), o sistema carecia de mecanismos e instrumentos processuais voltados à defesa dos interesses difusos e coletivos. Em regra, os dispositivos presentes no código buscavam regular apenas a defesa de direitos individuais e concretos.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki assevera que:

Tal sistema, por outro lado, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Assim, como regra, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18). Não se previram, ali, instrumentos para a tutela coletiva desses direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim sujeito, quanto ao número de litisconsortes, a limitações indispensáveis para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (art. 113, § 1.º do CPC). Não se previram, igualmente, instrumentos para a tutela de direitos e interesses transindividu-





aís, de titularidade indeterminada, como são os chamados "interesses difusos e coletivos". (ZAVASCKI, 2017, p. 17).

Assim, o processo coletivo existia ainda de maneira exígua naquela época.

Conforme os ditames do ex-ministro, havia apenas um sinal de fumaça da tutela coletiva no âmbito do litisconsórcio ativo, mas que ainda assim era muito comprometido pelo limite máximo de litisconsortes, pois o número expressivo de co-autores acarretava lentidão ao trâmite processual.

Portanto, coube posteriormente à atividade legislativa dar os primeiros passos rumo à criação de mecanismos de tutela coletiva. Dessa forma, entre 1985 e 2000, foi elaborado um complexo de normas destinadas à proteção dos direitos coletivos e difusos. A título de exemplo é possível citar a Lei de Ação Civil Pública (1985), o Có-  
9

digo de Defesa do Consumidor (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de improbidade administrativa (1992).

Ademais, foi de fundamental importância o advento da Constituição Federal no que se refere à evolução do sistema de processo coletivo. Sua promulgação permitiu, por exemplo, às associações pleitearem em favor de seus associados, instituiu o mandado de segurança coletivo e garantiu legitimidade ativa a todos os cidadãos no exercício de seus direitos políticos quanto à Ação Popular.

O autor Teori Zavascki considera que a atividade legislativa foi apenas a primeira "onda de reformas". Posteriormente, "tratou-se aperfeiçoar e amplificar os mecanismos já existentes no código de processo de 1973, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos. (ZAVASCKI, 2017). A segunda onda de reformas, busca atender basicamente o que há de peculiar no processo coletivo quando comparado às demandas dos processos singulares.

Na primeira onda de reformas, teve salutar importância a inclusão no ordenamento jurídico do instituto da Ação Civil Pública - ACP, assim denominada e regulada pela Lei nº 7.347/1985. É o meio processual adequado para apurar responsabilidade sobre os danos causados, dentre outros, ao meio-ambiente, ao consumidor e, sobretudo, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Desde sua publicação até os dias atuais, foram inúmeras as discussões acerca do cabimento ou não da Ação Civil Pública em determinadas searas do direito. Cumpre salientar que, em regra, em muitas das tentativas fracassadas, a ação coletiva estava sendo utilizada como sucedâneo das ações de natureza individual caracterizadas pela tutela de interesses privados. Flagrava-se, dessa forma, um desalinhamento total com o fiel objeto previsto para este meio de tutela coletiva.

De outro modo, é mister alertar que, no passado, alguns interesses com essência coletiva eram considerados individuais heterogêneos e, portanto, não passíveis de serem tutelados coletivamente. Com avanço do entendimento jurisprudencial e doutrinário, o leque de abrangência da ACP foi ampliado e veio a alcançar, por exemplo, a matéria previdenciária que até então não era comumente tratada em a-





ções coletivas. Corrobora com o entendimento supracitado, o voto da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz que também concretiza a legitimidade ativa do Parquet, em julgamento de recurso especial, cujo enxerto se transcreve a seguir:

10

[...] há de se constatar, no âmbito do direito previdenciário, um dos seguimentos da seguridade social, expressamente elencado no rol dos direitos sociais, a indiscutível presença do relevante interesse social, que viabiliza a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública. ( Superior Tribunal de Justiça, 2009, online).

O referido diploma conferiu legitimidade ativa a entes que, por natureza institucional, possam representar e postular em prol de toda uma coletividade. Portanto, cabe propor a Ação Civil Pública, dentre outros, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Associações constituídas há, ao menos, 1 (um) ano e que tenham finalidades institucionais específicas conforme a lei. (MEIRELES, 2010).

A legitimidade ativa é conferida, nas lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti (2012, p. 114), com fulcro no princípio da adequada representação. Nesse sentido, “só estaria legitimado quem, após verificação da legitimação pelo ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados (legitimação conglobante).

Ademais, no que se refere à aproximação da Ação Civil Pública em face da Ação Popular, vale alertar que um instrumento não exclui o outro. Trata-se em alguns casos de meios concorrentes. No campo do objeto a ACP surge como meio de maior abrangência. Em contrapartida, a Ação Popular deixa a possibilidade de propositura aberta a qualquer cidadão.

Por fim, vale frisar que, para fins do presente artigo, não há pretensões de esgotar o tema relativo ao processo coletivo e Ação. Ademais, cumpre aprofundar os estudos acerca da coisa julgada e especificamente sobre os seus efeitos no âmbito da Ação Civil Pública, sem prejuízo da relevância dos demais mecanismos.

#### 4 COISA JULGADA E SEUS EFEITOS

O trânsito em julgado de uma ação, em sua essência, é o instituto processual que se refere a uma demanda cujo seu resultado é imutável. Em regra, grande parte dos processos estão sujeitos a um segundo grau de jurisdição. Assim, através dos recursos, as decisões emitidas nas primeiras instâncias podem ser revistas e modificadas em instâncias superiores. Diz-se grande parte, pois há processos que tramitam em instância única, como aqueles de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

11



A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB trouxe em primeira mão e de maneira expressa um conceito simplista do que seria a coisa julgada. Em seu artigo 6º, parágrafo 3º está previsto que “é coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. (BRASIL,

Na mesma esteira, o novo Código de Processo Civil trouxe, em seus artigos 502 e 503, que é “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. Ademais, a “decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”. Assim, o trânsito em julgado de uma ação se refere a uma demanda irrecorrível. Portanto, quando essa demanda alcança este grau de estabilidade, forma-se a conhecida coisa julgada.

Tratando-se da denominação “coisa julgada”, o autor Câmara (2016) adverte:

Vale registrar, aqui, que a denominação coisa julgada, muito tradicional na linguagem processual, não é exatamente a mais apropriada. É que o vocábulo coisa, na terminologia jurídica, designa os bens corpóreos, o que a coisa julgada definitivamente não é. Melhor seria que se usasse caso julgado (como se lê, por exemplo, no art. 6o, § 3o, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ou, como parece preferível, causa julgada. Dever-se-ia, então, afirmar que se já há causa julgada (isto é, se a sentença deu à causa um julgamento final, não mais se admitindo recurso, e tendo ela adquirido, por força da lei, a estabilidade de que se está aqui a tratar), não seria possível ajuizar novamente a mesma demanda e, caso isto viesse a acontecer, o novo processo teria de ser extinto, sem resolução do mérito, por já estar aquela causa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 325).

Ultrapassada a generalidade do conceito inicial acima apresentado, é mister salientar a existência de construção doutrinária para diferenciar a coisa julgada material e formal, que são espécies do gênero coisa julgada. Todo processo, com ou sem resolução de mérito, chega a um fim e este fim se consolida com prolação de uma sentença. Independente da natureza da decisão, o encerramento de um processo gera coisa julgada formal, pois se refere a preclusão dos artifícios processuais dentro daquela demanda. Por outro lado, a coisa julgada material produz efeitos para além da demanda, vinculando as partes e a jurisdição como um todo.

Nesse sentido, leciona o Professor Daniel Amorim:

Se todas as sentenças produzem coisa julgada formal, o mesmo não pode ser afirmado a respeito da coisa julgada material. No momento do trânsito em julgado e da conseqüente geração da coisa julgada formal, determinadas sentenças também produzirão nesse momento procedimental a coisa julgada material, com projeção para fora do processo, tornando a decisão imutável e indiscutível além dos limites do processo em que foi proferida.

Pela coisa julgada material, a decisão não mais poderá ser alterada ou desconsiderada em outros processos. (NEVES, 2016, p. 1443).



Portanto, apesar da distinção doutrinária entre coisa julgada formal e material que repercute na prática processual, fato é que a coisa julgada busca dar à controvérsia entre as partes certeza jurídica.

#### 4.1 EFEITOS E LIMITAÇÕES DA COISA JULGADA

Em sequência, a certeza jurídica é uma característica da coisa julgada que se subdivide em dois prismas, os quais a doutrina deu o nome de efeitos e, por vezes, funções. A situação concreta formada por um caso transitado em julgado repercute entre as partes, mas também em relação ao próprio juízo. Entre as partes, a coisa julgada reflete o compromisso de obediência à decisão emanada pela autoridade competente. Em relação ao juízo, é a garantia de que a controvérsia não poderá ser alvo de nova discussão.

Em consonância com o exposto, o autor Humberto Theodoro se refere às funções ou efeitos positivos e negativos da coisa julgada através das características da indiscutibilidade e imutabilidade. Assim prevê em suas lições:

[...] Portanto, quando o art. 502 fala em indiscutibilidade e imutabilidade da sentença transitada em julgado refere-se a duas coisas distintas: (i) pela imutabilidade, as partes estão proibidas de propor ação idêntica àquela em que se estabeleceu a coisa julgada; (ii) pela indiscutibilidade, o juiz é que em novo processo, no qual se tenha de tomar a situação jurídica definida anteriormente pela coisa julgada como razão de decidir, não poderá reexaminá-la ou rejuzá-la; terá de tomá-la simplesmente como premissa indiscutível. No primeiro caso atua a força proibitiva (ou negativa) da coisa julgada, e, no segundo, sua força normativa (ou positiva). (THEODORO, 2015, p. 1093).

Em síntese, o dever de obediência ao julgado que vincula as partes, judicial e extrajudicialmente, seria o efeito positivo da coisa julgada. Por outro lado, o efeito negativo vincula as partes e o Poder judiciário ao impor que a mesma demanda não poderá ser alvo de reexame em novo processo.

A coisa julgada é um instituto processual não absoluto. Apesar de sua amplitude e rigidez, a consolidação da controvérsia atua no interior de uma circunferência cujos limites a própria legislação buscou definir. A doutrina, por sua vez, os denominou de limites objetivos e subjetivos.

Os limites objetivos são ligados ao conteúdo da controvérsia, ou seja, o que a coisa julgada tornaria imutável dentro de um processo. Em regra, o dispositivo da

13

sentença, ou seja, a questão principal expressamente decidida é alvo objetivo da coisa julgada. Nesse sentido assevera o Jurista Alexandre Câmara:

[...] Assim, o que se tem no art. 503 é a afirmação de que a sentença de mérito faz coisa julgada material nos limites da questão principal expressamen-



te decidida. A leitura do caput do art. 503 e do art. 504 (que afirma não fazerem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença” e “a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença”), permite asseverar que apenas o dispositivo da sentença é alcançado pela coisa julgada. (CÂMARA, 2016, p. 327). De outro modo, quando se refere às limitações subjetivas da coisa julgada, faz menção a ideia dos sujeitos processuais a ela vinculados. Dessa forma, o artigo 506 do novo Código de Processo Civil prevê que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. (BRASIL, 2015).

#### 4.2 A LIMITAÇÃO TERRITORIAL – ART. 16 DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública é um dos dispositivos positivados na Lei que a regulamenta. Conforme artigo 16 da norma em questão “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” (BRASIL, 1997).

O projeto inicial da LACP não continha esta limitação à coisa julgada para que apenas produzisse efeitos no território do órgão prolator da sentença. Contudo, uma nova redação foi dada pela Lei nº 9.494/97 e, portanto, a nova legislação buscou frear a amplitude que uma sentença na ACP possuía. Cumpre observar que não há exceções nos casos de procedência do pedido, mas apenas para os pedidos julgados improcedentes.

Os órgãos judiciários prolores das sentenças podem ser estaduais ou federais, conforme objeto da demanda. De qualquer modo, pela natureza dos bens jurídicos tutelados via ACP parece haver possibilidade que os prováveis interessados se encontrem fora do território do órgão julgador. Assim, não se pode olvidar que a alteração da redação vigente até 1997 reduziu a amplitude do instrumento processual inicialmente proposta pela LACP.

14

Ademais, além de reduzir eficácia, este dispositivo introduz no ordenamento jurídico novos limites à coisa julgada (além dos já existentes limites objetivos e subjetivos). Na mesma toada, compatibiliza o ex-ministro Teori Zavascki:

Ora, seria difícil compatibilizar essa espécie de limitação com a natureza jurídica da coisa julgada (= que nada mais é do que uma qualidade da sentença, a da sua imutabilidade). O que faz coisa julgada (= ou seja, o que se torna imutável) nas sentenças de mérito é o juízo, que nelas se contém, a respeito da existência ou da inexistência ou do modo de ser da relação jurídica objeto do litígio, e isso não é diferente nas ações civil públicas. Embora indeterminados os titulares do direito tutelado, também nessas ações a atividade cognitiva visa a obter sentença com declaração de certeza a respeito



de uma relação jurídica determinada, nascida de específica situação de fato, que gera, ou pode gerar, lesão a direito transindividual (= pertencente a uma coletividade ou a sujeitos indeterminados). É esse juízo de certeza que, pelo efeito da coisa julgada, se torna imutável. Ora, é incompreensível como se possa cindir territorialmente a imutabilidade assim constituída, limitando-a, por exemplo, a uma comarca, ou a uma cidade, ou até, em caso de juiz que atua em vara distrital, a apenas uma parte da cidade. (ZAVASCKI, 2017, p. 68).

Fato é que o dispositivo continua em plena vigência e, apesar de muito questionado pela doutrina, acreditava-se que teria aplicação restrita aos direitos individuais homogêneos. Contudo, o percurso da atividade jurídica brasileira demonstrou que o artigo da LACP supracitado tem sido aplicado em diversas searas, inclusive as que tutelam direitos difusos, cujo interesse, em grande parte, terá alcance nacional como o direito do consumidor e, no presente artigo, em matéria previdenciária.

## 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social e a previdência social surgem no ordenamento jurídico brasileiro com o movimento de ampliação do rol dos direitos sociais. Exigem, em regra, uma atuação positiva do Estado, mas não exclusivamente, pois há também participação da sociedade civil na concretização desses direitos. A seguridade social e a previdência social apesar de estarem interligadas, não se confundem.

Trata-se de uma estrutura desenvolvida para dar suporte aos direitos de saúde, assistência social e previdência social. Assim, a seguridade social é um direito fundamental ainda mais amplo que a previdência social. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social”. (BRASIL, 1988)

15

Na evolução histórica da seguridade social, notou-se a efetiva necessidade de proteger o trabalhador. Já se considerava natural que, durante anos de atividade laboral, os indivíduos estariam sujeitos a diversas situações de insegurança. Tais situações são denominadas de riscos sociais. Nas lições de Fábio Zambitte Ibrahim, o risco social é assim definido:

Desta forma, o signo risco social deve ser interpretado, nesta obra, como todo evento coberto pelo sistema protetivo, com o intuito de fornecer ao segurado algum rendimento substituidor de sua remuneração, como indenização por sequelas ou em razão de encargos familiares. (IBRAHIM, 2015, p. 49).

Dessa forma, visando cobrir os riscos sociais, a própria população, em forma de assistência gratuita e caridade, prestava apoio aos trabalhadores e aos seus dependentes acometidos de algum infortúnio. Posteriormente, a proteção social do tra-



balhador passou a ser considerada direito subjetivo e exigível do Estado. Assim, percebe-se que, mesmo após evolução de todo o sistema de seguridade social, essas duas formas de proteção social se assemelham à divisão atual entre assistência social e seguridade social (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 33).

A assistência social é um direito de todos e não se vincula à necessidade de filiação ou contribuição. Em contrapartida, a previdência social tem caráter contributivo e filiação obrigatória ao regime de previdência social (RGPS). Portanto, o segurado filiado ao RGPS poderá ter acesso a benefícios previdenciários que sejam concedidos em ocorrência de eventos como morte, invalidez, idade avançada, acidentes de trabalho, doença e gestação.

Trata-se, inclusive, de objetivo constitucional da seguridade social a cobertura destes eventos, que são os riscos sociais. Assim, para cada risco social haverá um benefício previdenciário correspondente, pois a cobertura deve ser universal.

### 5.1 BENEFÍCIOS (RGPS)

Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social são diversos. Conforme citado anteriormente, correspondem aos riscos sociais inerentes ao trabalho e à própria vida do segurado. De tal modo, alguns dos benefícios são destinados ao próprio segurado, em substituição à remuneração auferida quando em atividade, e outros destinados aos dependentes do segurado.

16

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.213/1991 regula e dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência. Os benefícios, em sentido amplo, são todas as vantagens destinadas aos segurados e seus dependentes. Contudo, a doutrina denomina essas vantagens como prestações da previdência social, que é o gênero do qual derivam as espécies benefícios (em sentido estrito) e serviços. É o que se depreende também das lições dos autores Castro e Lazzari: As prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) são expressas em benefícios e serviços. As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. Há prestações devidas somente ao segurado; outras, somente ao dependente; e, algumas, tanto ao segurado como ao dependente, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 8.213/1991. Trata-se da aplicação do princípio da seletividade: as prestações são concedidas apenas aos indivíduos que dela necessitem, sendo certo que alguns benefícios não comportam deferimento a segurados (é o caso da pensão por falecimento), e outros, que não cabem aos dependentes (como as aposentadorias). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 334)

Vale salientar que, para fins do presente artigo, cumpre aprofundar os estudos acerca dos benefícios por incapacidade laboral. O risco social que atinge a ca-





pacidade para o trabalho pode ser temporário e definitivo total ou parcial. Como citado anteriormente, por força da universalidade da cobertura do sistema securitário, para cada um desses eventos deve existir uma prestação ou benefício correspondente. Há, portanto, previsão legal na Lei nº 8.213/1991 para os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente, respectivamente. Ademais, vale ressaltar que não haverá espaço, por força do recorte processual constitucional do tema, para discussão esmiuçada no que tange às alterações promovidas pela reforma da previdência. Portanto, temas como alíquotas, renda mensal inicial de benefícios e salário de contribuição não serão aqui tratados, mas sim os institutos em sua essência.

## 5.2 BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE LABORAL E CARÊNCIA

Inicialmente, nas hipóteses em que a incapacidade laborativa é de caráter temporário, em regra, o benefício previdenciário a ser concedido pela autarquia é o auxílio-doença. Apesar da denominação, a incapacidade pode ser gerada por doença propriamente dita, mas também por acidente de trabalho.

17

Por outro lado, a incapacidade laboral do segurado quando total e definitiva dá ensejo à concessão da aposentadoria por invalidez. Neste caso, o segurado torna-se incapaz para o trabalho completamente também por motivo de acidente de trabalho ou doença. Assim, após perícia médica a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, sendo constatada a incompatibilidade para o trabalho, o segurado será aposentado.

Ademais, vale mencionar que a concessão da aposentadoria por invalidez independe da concessão prévia do auxílio-doença. É a previsão que foi feita no diploma legal, apesar da praxe administrativa ocorrer de modo diferente. Situação que, todavia, conforme Fábio Zambitte (2015), não acarreta prejuízos ao usuário, pois, ao final do processo, o segurado será aposentado por invalidez caso mantenha a incapacidade. Aduz o autor:

[...] Todavia, na prática, a perícia médica concede o auxílio ao segurado, esperando que este venha a recuperar-se das lesões apresentadas. Caso isto não ocorra, chegando a perícia à conclusão de que o segurado é irrecuperável para a sua atividade ou inadaptável para outra, é então aposentado por invalidez. (IBRAHIM, 2015, p. 612)

De outro modo, o auxílio-acidente é concedido em virtude de incapacidade permanente, mas parcial. Em tese, o segurado acometido de uma incapacidade parcial teria complicações para permanecer no exercício da mesma atividade laboral. Portanto, o auxílio-acidente se destina a compensar a busca por uma nova função ou até mesmo pela redução de atribuições.

A carência é um instituto do direito previdenciário cujo conceito está expresso na legislação. A definição legal torna muito clara a essência deste requisito legal.





Contudo, não significa que apenas o conceito legal seja suficiente para regular todas as situações inerentes ao adimplemento ou não deste requisito.

De qualquer modo, o artigo 24 da Lei nº 8.213/91 aduz que o “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (BRASIL, 1991, s.p.).

Assim, cada benefício, de acordo com o disposto em lei, terá um período mínimo de carência a ser cumprido. Há benefícios, inclusive, que dispensam totalmente a carência e, portanto, o segurado já poderia ser beneficiário.

18

## 6 A UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DOCUMENTAL PARA DISCUSSÃO TEMÁTICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

O presente capítulo versa sobre análises documentais de Ações Civas Públicas, bem como dos recursos impetrados nestes casos concretos. As demandas coletivas a serem aqui discutidas possuem um conjunto de intersecção bem amplo com principais semelhanças no que se refere aos seus objetos e direitos tutelados, mas também em relação à competência do órgão judiciário e aos polos ativo e passivo. Contudo, há particularidades a serem demonstradas no estudo de cada ACP em espécie.

As demandas versam sobre o cômputo, para efeitos de carência previdenciária, dos períodos em que o segurado goza de benefícios por incapacidade. Trata-se de direito coletivo básico vinculado à previdência social, cujo grupo de titulares são os segurados do regime de previdência. Ademais, o regime geral de previdência social a nível federal é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e, por se tratar de autarquia vinculada à União, as referidas ações tramitam sob a competência da Justiça Federal.

Em regra, houve participação do Ministério Público Federal que, além de possuir legitimidade ativa para propor Ações Civas Públicas, atua também como fiscal da Lei nas demandas. Nos casos em tela, as seccionais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram participação ativa nos processos.

Cumpra salientar que, para fins da análise documental, não foi possível manter um padrão único de pesquisa, pois se trata de Ações em curso de diferentes regiões da justiça federal. Apesar de jurisdição ser una, fato é que, na prática, os sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais possuem apresentação diferenciada no que se refere à consulta processual.

Ademais, as ações seguintes tramitaram em épocas diferentes. Portanto, há ações que correram sob a égide dos processos físicos e outras que se encontram totalmente digitalizadas, em virtude do advento dos processos eletrônicos. Ainda por esse motivo, não foi possível obter cópias integrais de petições iniciais e algumas outras peças dos processos.



Portanto, buscou-se aprofundar o estudo, através dos documentos públicos fornecidos via internet, de acordo com o andamento processual das Ações Civis Públicas

para, assim, extrair o desfecho destas demandas ou, ao menos, conhecer do “status” atual das que ainda se encontram em curso.

#### 6.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRF 4ª REGIÃO/RS

A Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS foi a demanda inaugural que versa sobre o tema carência de benefícios previdenciários. Proposta em 2009 pelo Ministério Público Federal em face do Instituto Nacional do Seguro Nacional – INSS, deu origem a uma sequência de Ações da mesma natureza nas demais regiões da Justiça Federal.

Pretendia o MPF que o INSS considerasse, para fins de cômputo como tempo de carência, o período em que o segurado percebeu auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ou seja, benefícios por incapacidade. Em síntese, fundamentou o MPF que o tema carência foi definitivamente legislado por meio de instrução normativa e não por meio de lei ordinária como deveria ter sido. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 20 de 2007 previa:

Art. 64. Não será computado como período de carência: [...] II - o período em que o segurado está ou esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, inclusive decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza, salvo os períodos entre 1º de junho de 1973 a 30 de junho de 1975 em que o segurado esteve em gozo de Auxílio-Doença Previdenciário ou Aposentadoria por Invalidez Previdenciária [...]. (Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 2009, online).

Tal comando não constava na Lei nº 8.213/91, que se limitava a definir o que seria período de carência e o seu termo inicial, bem como estabelecer o prazo mínimo para os benefícios que exigiam o adimplemento de carência. Apesar da fundamentação, preliminarmente o magistrado não se ateu ao quantum solicitado e sentenciou pela extinção do processo sem a resolução do mérito. Alegou o INSS, em defesa preliminar, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal tendo em vista principalmente o caráter individual e indisponível dos direitos reivindicados.

Assim, o magistrado acolheu a exceção apresentada pela autarquia federal e decidiu: “ISTO POSTO, acolho a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, suscitada pelo INSS, e julgo EXTINTO o feito sem resolução do mérito, com fundamento nos artigos 3º e 267, VI, ambos do CPC”. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

20



Em apelação direcionada ao TRF/4, o MPF alegou que o órgão julgador de primeira instância não percebeu o caráter coletivo e de relevante interesse social dos direitos ali tutelados. Portanto, pleiteou o afastamento da ilegitimidade ativa e o posterior julgamento do mérito.

Após análise da apelação, concluiu o relator que o MPF estaria agindo em defesa de direitos individuais homogêneos carregados de relevante interesse social. O Desembargador Celso Kipper, assim proferiu:

No caso dos autos, está claramente visível o interesse social, já que a lide cuida de hipossuficientes impossibilitados de trabalhar, temporária ou permanentemente. [...] A Ação Civil Pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Ao compreender a natureza dos bens jurídicos objeto da ação e reconhecer a Ação Civil Pública como meio adequado para tutelá-los, o Relator decidiu que “Configurada, pois, a relevância social dos direitos protegidos na presente demanda, cabível a atuação do Ministério Público Federal, razão pela qual afasto a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e, com base no disposto no art. 515, § 3º do CPC, passo a analisar o mérito da demanda”.

Ultrapassada a preliminar anteriormente deferida em primeira instância, na análise do mérito o Desembargador aduziu que:

A determinação contida no citado dispositivo infralegal extrapola as disposições legais pertinentes inseridas nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, bem como no respectivo Regulamento (Decreto n. 3.048/1999), uma vez que estas determinam que o período em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com períodos contributivos, seja computado como tempo de carência para fins de concessão de outro benefício previdenciário. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).

Em síntese, na fundamentação de seu voto, Celso Kipper entendeu que não há razões para diferenciar o tratamento dado ao tempo de contribuição para o tempo de carência, desde que intercalados por períodos contributivos. Concluiu:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento ao apelo para declarar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente ação civil pública e, com base no disposto no § 3.º do art. 515 do CPC, julgar parcialmente procedente a ação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Tribunal Regional Federal - 4ª REGIÃO, 2009, online).



O INSS, no exercício da autotutela, por meio da procuradoria federal, embargou o acórdão supracitado. Alegou a Autarquia federal que a lide não versava sobre hipossuficientes, o que descaracterizaria o interesse social da demanda e que houve no acórdão confusão teórica entre tempo de contribuição e tempo de carência. O Desembargador Celso Kipper acolheu aos embargos apenas para integrar novos fundamentos à decisão, mas sem qualquer alteração no julgado.

Quanto ao relevante interesse social por cuidar a lide de hipossuficientes, o relator assevera que, tendo a lide como alvo os segurados impossibilitados de trabalhar após o gozo de benefícios por incapacidade, há sim relação de hipossuficiência. Ademais, acrescentou ao acórdão que resta caracterizado o interesse social da demanda pela quantidade de benefícios indeferidos por não cumprimento do período de carência de segurados que percebiam benefícios por incapacidade, quais sejam auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em sequência, cumpre salientar que, por fim, o INSS ainda buscou o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal para propor Recurso Especial e Recurso Extraordinário, respectivamente. Contudo, para fins do presente artigo, cumpre apenas aprofundar análise no Recurso Especial, pois nele é discutida a aplicabilidade do artigo 16 da LACP e a abrangência dos seus efeitos.

## 6.2 RECURSO ESPECIAL / SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em decorrência da condenação em segunda instância na Ação Civil Pública do tópico anterior, o Instituto Nacional do Seguro Social impetrou recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça. Alegava o INSS violação não sanada em sede dos embargos de declaração opostos na origem. Ademais, argumentou, com fulcro no art. 16 da LACP, que a sentença proferida na ação civil pública teria efeitos erga omnes apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator e, portanto, que eventual procedência deveria limitar sua abrangência à Subseção Judiciária de Porto Alegre/RS e não sobre todo o território nacional.

Atentando-se ao objeto do presente artigo, cabe relatar apenas extensão territorial dos efeitos da decisão de segunda instância. Nesse sentido, o relator, Ministro Rogerio Schietti Cruz, reconhece em seu voto as severas críticas que o artigo 16 da LACP sofreu após sua alteração. Contudo, ainda assim aduziu:

22

Todavia, não obstante as inúmeras críticas doutrinárias a respeito da inserção de limite territorial aos efeitos erga omnes da coisa julgada decorrente de sentença proferida em ação civil pública, entende esta Corte que, "nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator" (Superior Tribunal de Justiça, 2013, online).

Portanto, o Ministro reconheceu parcialmente o recurso, dando provimento



apenas no que se refere à limitação territorial dos efeitos da decisão. Deixou então de ter abrangência nacional e passou a produzir efeitos apenas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4<sup>o</sup> região.

### 6.3 DEMAIS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CORRELATAS

Após a decisão do Superior Tribunal de Justiça retirar a abrangência nacional dos efeitos da Ação Civil Pública anteriormente citada, outros legitimados pela Lei nº 7.347 de 1985 – LACP adentraram com novas demandas idênticas nas demais regiões da justiça federal. Em regra, a fundamentação teórica era a mesma da presente na Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4/RS, que teria sido a ACP inaugural. Ainda acrescentavam a ausência de tratamento isonômico nas diferentes regiões da justiça federal.

Dessa forma, o MPF/RJ adentrou com uma nova Ação Civil Pública perante o TRF 2<sup>a</sup> região (nº 0216249-77.2017.4.02.5101) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP na 5<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> regiões (nº 0806813-33.2018.4.05.8300S e nº 5007252-92.2018.4.03.6183/SP, respectivamente). Os legitimados ativos utilizaram dos artifícios da tutela provisória de urgência e postularam pedido de liminar.

As Varas Federais, em harmonia, deferiram, inaudita altera pars, os pedidos de tutela provisória de urgência e concederam liminar em desfavor da autarquia.

Nesse sentido, cabe reproduzir uma das decisões:

Diante do exposto, com fulcro no art.300 do CPC/2015, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para estender os efeitos da disposição prevista no § 1<sup>o</sup> do art.153 da IN INSS/PRES nº 77/2015, com redação dada pela IN INSS/PRES nº 86/2016, aos segurados de todo o País, devendo o INSS computar, para fins de carência, o tempo em que fora percebido benefício por incapacidade temporária ou definitiva, desde que intercalado com períodos de contribuição. (Tribunal Regional Federal - 2<sup>a</sup> REGIÃO, 2018, online).

Portanto, ainda vige, em regime de liminar, a obrigação para a Autarquia Previdenciária computar considerar como período de carência os períodos em gozo de 23

benefício por incapacidade. Vale frisar que as liminares deferidas estenderam os efeitos da sentença aos segurados de todo o Brasil. Ademais, algumas das ações já tramitam em segunda instância da justiça federal.

### 7 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA ACERCA DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

É inviável prosseguir numa análise sob o prisma principiológico sem adentrar nas lições da Carta Magna. É a norma materna toda atividade legislativa e jurisdicional até aqui abordada. Em todos os ângulos da discussão deste tema, há um viés



constitucional materializado na presença dos direitos fundamentais. É evidente que desde a Tutela Coletiva e a própria Ação Civil pública, que são garantias fundamentais, até à Previdência social estão sob pauta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

O Estado Brasileiro Democrático de Direito, constituído sob a forma de República Federativa, está totalmente associado à ideia de proteção às garantias e liberdades fundamentais do povo. É o que se depreende dos seus fundamentos, elencados expressamente na Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Fato é que, numa Federação, por mais que existam diversos entes federados, essas unidades federadas e autônomas constituem um todo soberano. Entre esses entes, por força das repartições de competências, há interesses locais, regionais e nacionais. A matéria previdenciária é de interesse concorrente, de modo que até mesmos os municípios podem versar sobre ela. Contudo, a tutela do Regime Geral de Previdência Social, o mais amplo dentre os regimes previdenciários vigentes, é de interesse nacional.

Assim, a previdência social, além de se apresentar como direito social elencado expressamente na carta magna, configura um verdadeiro direito coletivo e está totalmente vinculada à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Nascimento: [...] E na Previdência Social temos potencialmente a possibilidade de problemas coletivos – vários, aliás. Sendo um sistema de prestações destinadas a pessoas específicas, basta a existência de comando truncado, um ruído na comunicação, para que uma série de pessoas tenha seus direitos sociais violados, frustrando em consequência os interesses de todas elas a um só tempo. [...] (NASCIMENTO, 2014, p. 87).

24

A dignidade da pessoa humana é fonte de desdobramento para os mais diversos princípios e garantias constitucionais. No caso em tela, em análise global, parece latente que a limitação territorial da coisa julgada em Ações Cíveis Públicas provoca distorções no próprio conceito de dignidade humana. Afinal, não há dignidade sem igualdade e isonomia, sem uma prestação jurisdicional célere e adequada e até mesmo sem segurança jurídica.

Em primeiro plano, percebe-se que a limitação territorial supracitada, em matéria previdenciária, distorce o tratamento isonômico e igualitário dado aos segurados da Previdência Social apenas em função da região que habitam. O caput do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s.p.) prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer natureza [...]” e, nesse sentido, inadmissível seria estabelecer uma distinção de natureza territorial. Nas palavras Juíza Federal Márcia Nunes de Barros:

Embora a Autarquia Federal tenha se pautado na delimitação dos efeitos erga omnes da Ação Civil Pública, definida no REsp 1.414.439/RS, há de se





reconhecer que a edição de Instrução Normativa que reconhece direito apenas para os segurados residentes nos Estados da Região Sul do Brasil e restringe o mesmo direito aos demais segurados em situação idêntica, cria estado de coisas completamente afrontosa ao princípio constitucional da igualdade [...] (Tribunal Regional Federal – 2ª REGIÃO, 2018, online).

Ademais, o tratamento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao limitar os efeitos da coisa julgada apenas à região sul do país, fez surgir nas demais regiões do país novas Ações Cíveis Públicas idênticas com vistas a obter o mesmo resultado para os demais segurados da Previdência Social espalhados por todo Brasil.

Ora, após o advento do novo Código de Processo Civil, ampliaram-se ainda mais os esforços para o “desafogamento” do Poder Judiciário e ao combate das demandas repetitivas. Trabalho este, vale frisar, em total consonância com os princípios constitucionais da celeridade e economia processual. Nesse sentido, não parece razoável admitir que as Entidades legitimadas pela LACP postulem cinco ou seis vezes nas diferentes regiões da Federação para garantir a proteção de um direito coletivo subjetivo.

Com efeito, forçosamente, após decisão do STJ, a prestação jurisdicional em análise tornou-se muito mais custosa e já se arrasta há aproximadamente dez anos. Atualmente, a mesma questão acerca do cômputo de carência quando em gozo de benefício por incapacidade tramita nas cinco regiões da Justiça Federal.

25

Situação fática que implica o assoberbamento do Judiciário e, no âmbito administrativo, também dificulta o desempenho das atribuições da própria Autarquia previdenciária, na medida em que a análise de benefícios não se mostra uniforme nas diversas regiões do país. Assim, configura também uma possível afronta ao princípio constitucional da Eficiência, que rege toda a atuação da Administração Pública direta e indireta.

Na mesma tocada, não se pode olvidar que resta abaulada a segurança jurídica, pois a coisa julgada acaba por ter suas limitações ampliadas em aspectos não previstos anteriormente no ordenamento jurídico. Nas palavras da atual Carta Magna, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. É possível vislumbrar um novo limite à coisa julgada imposto pelo artigo 16 da Lei nº 7.347/85, além dos limites objetivos e subjetivos já existentes. Assim, o dispositivo reformado da LACP parece não ser compatível com a noção de coisa julgada.

Clara ainda uma cisão ao princípio da unicidade da jurisdição. Se há um somatório de esforços para compatibilizar e uniformizar as decisões e jurisprudências dos diversos órgãos judicantes, a vigência de um dispositivo como estes demonstra um retrabalho dado ao já carregado sistema judiciário.

Portanto, a aplicação da limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na Ação Civil Pública, especificamente em matéria previdenciária, parece criar um estado de coisas em flagrante ofensa à Constituição Federal, aos seus princípios e à





própria noção de dignidade humana. Por fim, após análise, não é totalmente desarrazoado dizer que manter um dispositivo como esse em plena vigência é autorização legal para criar desigualdades numa sociedade já tão desigual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo analisar, através de pesquisa documental, a compatibilidade entre o artigo 16 da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, e a Constituição Federal, seus princípios e fundamentos. Para tal, foi salutar conhecer dos mais variados conceitos que circundam a tutela e o processo coletivo. Em seguida, cumpriu abordar aspectos gerais da matéria previdenciária, especificamente no que se refere aos benefícios por incapacidade, pois foi efetivamente ne-

cessário o seu estudo para o melhor entendimento das Ações Cíveis Públicas em espécie.

A tutela coletiva combinada com a presença de direitos sociais e de terceira geração foi um dos avanços carregados pela Constituição cidadã em seu bojo. Com o advento da Carta Magna, os instrumentos de processos coletivos já existentes foram aprimorados e outros novos também surgiram. Ademais, trouxe expressamente a previsão dos conhecidos direitos coletivos em sentido amplo, onde se encaixa a Previdência Social.

Constata-se que a Ação Civil Pública é um instrumento cidadão por ter legitimado diversas entidades representativas a postularem em favor de uma coletividade. Contudo, a alteração realizada no artigo 16 da LACP, inserindo a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, parece estar em desarmonia com o restante do texto legal e, em análise supra, com a própria Constituição Federal.

Em matéria previdenciária, significa dizer que dois segurados da Previdência Social, em regiões diferentes do País, em realidades idênticas de contribuições sociais e atividade laboral, podem ter resultados diferentes nos requerimentos aposentadoria. A situação hipotética acima descrita é o retrato da desigualdade autorizado por atividade legislativa. Violação expressa ao princípio da igualdade e isonomia.

Ademais, o dispositivo ainda se apresenta em descompasso com a própria evolução do ordenamento jurídico. Numa interpretação sistemática, percebe-se que o referido dispositivo não se mantém em consonância com a tendência de uniformizar a jurisprudência, ao passo que também permite uma cisão à unicidade da jurisdição permitindo que os efeitos das sentenças sejam limitados regionalmente. Na mesma esteira, retarda a almejada celeridade e economia processual quando torna necessária a propositura de diversas ações idênticas para que as demais regiões sejam beneficiadas com o mesmo resultado.

Vale frisar que o estudo foi feito baseado em discussões da seara previdenciária, mas o referido dispositivo da Lei nº 7.347/85 possui aplicação em âmbitos diversos como Direito do consumidor e Meio ambiente.



Relevância da discussão, acalorada no início do ano corrente, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema para avaliar possível inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Contudo, até o momento de conclusão deste artigo, a controvérsia ainda não havia sido decidida.

27

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. DOU, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. DOU, Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)&gt;. Acesso em: 2 fev. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. DOU, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1985. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 fev 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU, Brasília, 12 de setembro e 1990. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)&gt;. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7347orig.htm)&gt;. Acesso em: 10 mar. 2019.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. – 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. Curso de direito processual civil: Processo coletivo. – vol. 4 – 7ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2012.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. - 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



MASSON, Cléber. Interesses difusos e coletivos esquematizado. / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. rev., ampl. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. – 32ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, Carlos Eduardo. A Ação Civil Pública no Direito Previdenciário. Orientador: Sérgio Pinto Martins. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014. Disponível em: &lt;[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao\\_Carlos\\_Eduardo\\_Bistao\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-24022016-142554/publico/Dissertacao_Carlos_Eduardo_Bistao_Nascimento.pdf)&gt;. Acesso em: 20 mar. 2019.

NEVES, Daniel Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. – 8ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.414.439 - RS (2013/0352175-2), Relator Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual&gt;>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1142630 / PR (2009/0102844-1), Relator Min. Laurita Vaz, Brasília, 2013. Disponível em: &lt;<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual&gt;>. Acesso em: 12 abr. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 2ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 0216249-77.2017.4.02.5101, Juíza Federal Márcia Maria Nunes de Barros, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: &lt;[http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons\\_procs.asp&gt;](http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/cons_procs.asp&gt;). Acesso em: 05 abr. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 2009.71.00.004103-4, Juíza Federal Carla Evelise Hendge, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: &lt;[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&seq=120%7C868&gt;](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868&gt;). Acesso em: 15 mar. 2019.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº  
2009.71.00.004103-4, Apelação, Relator Des. Celso Kipper, Rio Grande do Sul,  
2009. Disponível em:  
<[https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa&  
seq=120%7C868](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=120%7C868)>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela  
coletiva de direitos. -- 7. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos  
Tribunais