

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.449.302 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECDO.(A/S) : **CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE CAMPO GRANDE LTDA**
ADV.(A/S) : **TIAGO BANA FRANCO**
INTDO.(A/S) : **ARIANE ILSE DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **DANIEL SCHUINDT FALQUEIRO**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DEFESA COLETIVA**
ADV.(A/S) : **LILLIAN JORGE SALGADO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - FEBRABAN**
ADV.(A/S) : **FABIO LIMA QUINTAS**
ADV.(A/S) : **CAZETTA, ZANGIROLAMI, QUINTAS SOCIEDADE DE ADVOGADOS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO TRABALHO DO PARANA - SINJUTRA**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE**
ADV.(A/S) : **LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

RE 1449302 / MS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTERIO PUBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS - ANAB
ADV.(A/S) : HENRIQUE PEREIRA DE CASTRO ALMEIDA
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MÓVEL, CELULAR E PESSOAL – CONEXIS BRASIL DIGITAL
ADV.(A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes:

Trata-se de Recurso Extraordinário no qual se debate o Tema 1270 da repercussão geral cuja controvérsia consiste em definir o seguinte:

“Legitimidade do Ministério Público para promover a liquidação coletiva de sentença proferida em ação civil pública sobre direitos individuais homogêneos disponíveis, visando a reparação de danos individualmente sofridos pelas vítimas ou seus sucessores.”

Na origem, CESUP - CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE CAMPO GRANDE LTDA interpôs agravo de instrumento em face de decisão proferida nos autos de liquidação de sentença coletiva, derivada de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, em que foi determinada a devolução de valores tidos como adimplidos a maior por alunos da agravante. Alegou, dentre outros fundamentos, a ocorrência de prescrição ante a ilegitimidade ativa do

Ministério Público para a liquidação da sentença envolvendo direitos individuais homogêneos (Doc. 2).

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul negou provimento ao recurso, afastando a prescrição em acórdão cuja ementa exhibe o seguinte cabeçalho (Doc. 7):

“EMENTA – AGRAVO DE INSTRUMENTO – LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA – PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO AFASTADA – QUESTÃO JÁ DECIDIDA POR ESTA CÂMARA EM OUTRO RECURSO DE IGUAL NATUREZA – MÉRITO – JUROS DE MORA – TÍTULO EXECUTIVO OBTIDO ATRAVÉS DE AÇÃO COLETIVA FUNDADA EM RELAÇÃO CONTRATUAL – FLUÊNCIA QUE SE INICIA DA CITAÇÃO DO PROCESSO DE CONHECIMENTO – TEMA PACIFICADO PELO STJ ATRAVÉS DA SISTEMÁTICA DOS RECURSOS REPETITIVOS – RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Em sede de Recurso Especial, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que, em ação civil pública que versa sobre direitos individuais homogêneos, há ilegitimidade ativa do Ministério Público para promover a liquidação correspondente aos danos individualmente sofridos pelas vítimas ou sucessores, bem como para promover a execução coletiva da sentença, sem a prévia liquidação individual, incumbindo a estes – vítimas e/ou sucessores – exercer a respectiva pretensão, a contar da sentença coletiva condenatória. Contudo, em atenção à segurança jurídica e ao interesse social, fez-se a modulação dos efeitos da decisão para decretar a eficácia prospectiva do novo entendimento, atingindo apenas as situações futuras (Doc. 82).

O acórdão, proferido pela Corte Especial do STJ, recebeu a seguinte ementa (Doc. 82):

“EMENTA RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIQUIDAÇÃO DA SENTENÇA COLETIVA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE. INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DA PRETENSÃO INDIVIDUAL DOS CREDORES. AUSÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. JULGAMENTO: CPC/15.

1. Ação civil pública ajuizada em 1996, atualmente na fase de liquidação individual da sentença coletiva, promovida em 2016, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 13/03/2017 e atribuído ao gabinete em 30/06/2017.

2. O propósito recursal é decidir: (i) se a liquidação da sentença coletiva, promovida pelo Ministério Público, tem o condão de interromper o prazo prescricional para o exercício da pretensão individual de liquidação e execução pelas vítimas e seus sucessores; e (ii) o termo inicial dos juros de mora.

3. O objeto da liquidação de sentença coletiva, exarada em ação civil pública que versa sobre direitos individuais homogêneos, é mais amplo, porque nela se inclui a pretensão do requerente de obter o reconhecimento de sua condição de vítima/sucessor e da existência do dano individual alegado, além da pretensão de apurar o quanto lhe é devido (quantum debeat).

4. Ressalvada a hipótese da reparação fluida do art. 100 do CDC, o Ministério Público não tem legitimidade para promover a liquidação correspondente aos danos individualmente sofridos pelas vítimas ou sucessores, tampouco para promover a execução coletiva da sentença, sem a prévia liquidação individual, incumbindo a estes – vítimas e/ou sucessores – exercer a respectiva pretensão, a contar da sentença coletiva condenatória.

5. A ilegitimidade do Ministério Público se revela porque:

(i) a liquidação da sentença coletiva visa a transformar a condenação pelos prejuízos globalmente causados em indenizações pelos danos particularmente sofridos, tendo, pois, por objeto os direitos individuais disponíveis dos eventuais beneficiados; (ii) a legitimidade das vítimas e seus sucessores prefere à dos elencados no rol do art. 82 do CDC, conforme prevê o art. 99 do CDC; (iii) a legitimação para promover a liquidação coletiva é subsidiária, na forma do art. 100 do CDC, e os valores correspondentes reverterão em favor do Fundo Federal de Direitos Difusos, ou de seus equivalentes em nível estadual e/ou municipal.

6. Ainda que se admita a possibilidade de o Ministério Público promover a execução coletiva, esta execução coletiva a que se refere o art. 98 diz respeito aos danos individuais já liquidados.

7. Uma vez concluída a fase de conhecimento, o interesse coletivo, que autoriza o Ministério Público a propor a ação civil pública na defesa de direitos individuais homogêneos, enquanto legitimado extraordinário, cede lugar, num primeiro momento, ao interesse estritamente individual e disponível, cuja liquidação não pode ser perseguida pela instituição, senão pelos próprios titulares. Num segundo momento, depois de passado um ano sem a habilitação dos interessados em número compatível com a gravidade do dano, a legislação autoriza a liquidação coletiva – e, em consequência, a respectiva execução – pelo Parquet, voltada à quantificação da reparação fluida, porque desse cenário exsurge, novamente, o interesse público na perseguição do efetivo ressarcimento dos prejuízos globalmente causados pelo réu, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do fornecedor que atentou contra as normas jurídicas de caráter público, lesando os consumidores.

8. Consequência direta da conclusão de que não cabe ao Ministério Público promover a liquidação da sentença coletiva

para satisfazer, um a um, os interesses individuais disponíveis das vítimas ou seus sucessores, por se tratar de pretensão não amparada no CDC e que foge às atribuições institucionais do Parquet, é reconhecer que esse requerimento – acaso seja feito – não é apto a interromper a prescrição para o exercício da respectiva pretensão pelos verdadeiros titulares do direito tutelado.

9. Em homenagem à segurança jurídica e ao interesse social que envolve a questão, e diante da existência de julgados anteriores desta Corte, nos quais se reconheceu a interrupção da prescrição em hipóteses análogas à destes autos, gerando nos jurisdicionados uma expectativa legítima nesse sentido, faz-se a modulação dos efeitos desta decisão, com base no § 3º do art. 927 do CPC/15, para decretar a eficácia prospectiva do novo entendimento, atingindo apenas as situações futuras, ou seja, as ações civil públicas cuja sentença seja posterior à publicação deste acórdão.

10. Convém alertar que a liquidação das futuras sentenças coletivas, exaradas nas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e relativas a direitos individuais homogêneos, deverão ser promovidas pelas respectivas vítimas e seus sucessores, independentemente da eventual atuação do Parquet, sob pena de se sujeitarem os beneficiados à decretação da prescrição.

11. Os juros de mora incidem a partir da citação do devedor na fase de conhecimento da ação civil pública, quando esta se fundar em responsabilidade contratual, sem que haja configuração da mora em momento anterior.

12. Recurso especial conhecido e desprovido.”

Em face dessa decisão, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS interpuseram

RE 1449302 / MS

Recurso Extraordinário (Doc. 111), com amparo no art. 102, III, 'a', da Constituição Federal, em que apontam violação aos arts. 5º, caput, XXXV, XXXVI, LIV e LXXVIII; 127, caput; e 129, III e IX, todos da Constituição Federal.

Alegam que a decisão do Superior Tribunal de Justiça não se alinha à orientação consolidada por esta CORTE, desenvolvida à luz do art. 127, caput, da Constituição Federal, no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade para tutelar direitos individuais homogêneos disponíveis (e divisíveis) sempre que apresentem relevância social.

Destacam decisões em que o SUPREMO reconheceu a legitimidade do Ministério Público para tutela de direitos individuais homogêneos não obstante sua natureza patrimonial e disponível, tais como os RE 163.231/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa (valor de mensalidades escolares); RE 328.910-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª (aquisição de imóveis em loteamentos irregulares); RE 475.010-AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli (previdência de trabalhadores rurais); RE 514.023-AgR/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie (correção monetária em contas vinculadas ao FGTS); AI 637.853-AgR/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa (contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação), além das decisões nos julgamentos do RE 631.111/GO, Tema n. 471, Rel. Min. Teori Zavascki, e do RE 643.978/SE, Tema n. 850, Rel. Min. Alexandre de Moraes, ambos sob a sistemática da repercussão geral.

Ressaltam que o caráter individual, patrimonial e disponível do direito, que sobressai na fase de liquidação, não afasta a legitimidade do Ministério Público, já que não afasta o tratamento coletivo no cumprimento da decisão, pois, por esta ótica, sequer seria possível cogitar da coletivização dos direitos individuais homogêneos na fase de conhecimento.

Argumentam, ainda, que há situações em que a homogeneidade dos interesses persiste mesmo após o término da fase de conhecimento, apontando que a doutrina e a jurisprudência elencam diversos critérios para a caracterização da homogeneidade, como (a) a preponderância das

questões coletivas, (b) a quantidade de sujeitos envolvidos somada a dimensão global do prejuízo sofrido, (c) a viabilização do acesso à justiça e (d) a necessidade de tratamento jurisdicional uniforme.

Sustentam a existência de interesse social qualificado na liquidação e execução coletiva pelo Ministério Público à luz dos princípios constitucionais do acesso à justiça e da tutela processual adequada (5º, XXXV e LIV); da igualdade e proteção da confiança (5º, caput, e XXXVI); da eficiência na prestação da atividade jurisdicional (5º, LXXVIII), além do efeito dissuasório da tutela efetiva e integral dos direitos individuais homogêneos na defesa dos consumidores (art. 5º, XXXII).

Por tais razões, pedem o reconhecimento da legitimidade extraordinária do Ministério Público para promover a liquidação e a execução coletiva da sentença genérica em prol das vítimas (ou sucessores), desde que configurado o interesse social qualificado, nos termos do art. 127, caput, da Constituição, c/c o art. 129, III e IX.

Admitido o Recurso Extraordinário (Doc. 118), os autos foram remetidos a esta CORTE.

Em 15/9/2023, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reputou constitucional a questão para reconhecer a repercussão geral da matéria, em acórdão assim ementado (Doc. 131):

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DISPONÍVEIS. LEGITIMIDADE ATIVA EXTRAORDINÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA LIQUIDAÇÃO DA SENTENÇA COLETIVA. ARTS. 127, CAPUT, E 129, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA . CREDORES INDIVIDUAIS IDENTIFICADOS OU IDENTIFICÁVEIS. REPARAÇÃO DE DANOS. QUESTÃO CONSTITUCIONAL. POTENCIAL MULTIPLICADOR DA CONTROVÉRSIA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA .

1. Possui índole constitucional e repercussão geral a

controvérsia relativa à legitimidade do Ministério Público para promover a liquidação coletiva de sentença proferida em ação civil pública sobre direitos individuais homogêneos, visando à reparação de danos individualmente sofridos pelas vítimas ou seus sucessores.

2. Repercussão geral reconhecida.”

Foi apresentado parecer pela Procuradoria-Geral da República contendo a seguinte ementa (Doc. 147):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. SENTENÇA COLETIVA. LIQUIDAÇÃO. EXECUÇÃO. DIREITO INDIVIDUAL. HOMOGENEIDADE. RELEVÂNCIA SOCIAL. INTERESSE SOCIAL. DEFESA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INCUMBÊNCIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE. TUTELA ADEQUADA E EFETIVA. DEMANDA CONSTITUCIONAL. CONCRETIZAÇÃO. PROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 1.270 da sistemática da Repercussão Geral: “Legitimidade do Ministério Público para promover a liquidação coletiva de sentença proferida em ação civil sobre direitos individuais homogêneos disponíveis, visando a reparação de danos individualmente sofridos pelas vítimas ou seus sucessores”.

2. Ao reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público para promover a liquidação de sentença genérica em favor das vítimas e seus sucessores, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça fixou tese objetiva que, por afetar as demandas em que o Ministério Público brasileiro atua, fez surgir o interesse recursal da instituição.

3. A Constituição Federal robusteceu e aprofundou a proteção conferida aos direitos coletivos fundamentais, o que

demandou a adaptação dos institutos processuais e ensejou a construção de um microsistema coletivo.

4. O Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade do Ministério Público na defesa dos direitos individuais homogêneos nos casos em que o dano também viola interesses sociais subjacentes, nos termos do art. 127 da Constituição Federal.

5. O reconhecimento de um interesse social subjacente ao direito individual homogêneo permeia todas as fases processuais, o que legitima a atuação do Ministério Público e, conseqüentemente, concretiza o acesso à tutela adequada e efetiva, em condições de igualdade, pelos grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

6. Proposta de tese de Repercussão Geral: *O Ministério Público tem legitimidade para promover a liquidação e a execução coletiva da sentença genérica que versa sobre direitos individuais homogêneos em favor das vítimas e/ou seus sucessores quando presente o interesse social, à luz do art. 127, caput, da Constituição Federal. – Parecer pelo: (i) reconhecimento da legitimidade e do interesse recursal do Ministério Público; e (ii) provimento do recurso extraordinário, com a fixação da tese sugerida.”*

É o relatório.

Adianto que vou divergir do eminente Relator em relação à legitimidade do Ministério Público para a liquidação de sentença genérica que versa sobre direitos individuais homogêneos e a tese proposta.

Nos julgamentos dos recursos paradigmas dos Temas 471 (RE 631.111/GO, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Dj 7/8/2014) e 850 (RE 643.978/SE, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Dj 9/10/2019), esta CORTE consolidou sua jurisprudência quanto à legitimidade do

Ministério Público para a propositura de ação destinada a resguardar direitos individuais homogêneos, cuja amplitude possua expressiva envergadura social.

Foram estabelecidas as seguintes teses de repercussão geral:

Tema nº 471: Com fundamento no art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público está legitimado a promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo de natureza disponível, quando a lesão a tais direitos, visualizada em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a comprometer relevantes interesses sociais.

Tema nº 850: O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS.

Concluiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que certos interesses individuais, quando aferidos em conjunto, de modo coletivo e impessoal, têm o condão de transcender a esfera de interesses estritamente particulares, convolvendo-se em verdadeiros interesses da comunidade, emergindo daí a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública, com amparo no art. 127 da Constituição Federal.

No voto condutor do supracitado RE 631.111/GO, o eminente Ministro TEORI ZAVASCKI trouxe à tona as distintas interpretações que esta SUPREMA CORTE detinha a respeito da legitimação constitucional conferida pela MAGNA CARTA de 1988 ao MP, nos termos do seu art. 127.

Aduziu S. Exa. que, no RE 163.231 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 29/6/2001), foi adotado posicionamento conferindo alargada legitimação ministerial, facultando ao órgão a defesa de modo irrestrito

de quaisquer dos direitos homogêneos, devido à autoaplicabilidade do aludido dispositivo constitucional, “o que não é compatível com os princípios e os valores que a Constituição buscou privilegiar quando elencou o conjunto de atribuições institucionais do órgão ministerial”.

Essa exegese foi revista no RE 195.056-1 (PLENO, DJ de 14/11/2003), inclusive pelo Ministro MAURÍCIO CORRÊA. Encampou-se, na oportunidade, tese restritiva acerca da legitimação ativa do Ministério Público, que somente poderia atuar na tutela dos direitos individuais homogêneos, nas hipóteses contidas na legislação ordinária, o que traria o inconveniente de inibir a atuação do MP em “hipóteses concretas, não previstas pelo legislador ordinário, em que a tutela de direitos individuais se mostra indispensável ao resguardo de relevantes interesses da própria sociedade ou de segmentos importantes dela”, grifou.

Uma terceira linha hermenêutica, defendida à época pelo Ilustre Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE (RE 195.056-1, DJ de 14/11/2003), partindo-se do “pressuposto de que o art. 127 da CF é autossuficiente, completo, apto a, desde logo, irradiar todos os efeitos”, de maneira que o “próprio Ministério Público, independentemente de lei específica, pode, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos homogêneos compromete também interesses sociais. É seu dever, nesses casos, assumir a legitimação ativa e promover as medidas cabíveis para a devida tutela jurisdicional”.

Acentue-se que o PLENÁRIO desta SUPREMA CORTE, no RE 576.155 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/2/2011), já se debruçou sobre a questão entreposta pela MP 2.180-35/2001 no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985. Foi reconhecida, então, a legitimidade ministerial para propor ação civil pública, a fim de anular acordo (Termo de Acordo de Regime Especial – TARE) de natureza tributária, firmado entre determinada empresa e o Distrito Federal. Veja-se sua ementa:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E

TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO PARQUET. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. I - O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público. II - A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes. III - O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação ad causam que o texto constitucional lhe confere para defender o erário. IV - Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985. V - Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.”

No ARE 694.294 (Rel. Min. LUIZ FUX), foi reafirmada, no âmbito da sistemática da repercussão geral, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido de reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa dos contribuintes com vistas a debater a constitucionalidade ou a legalidade da cobrança da taxa de iluminação pública.

Citem-se, entre outros, os seguintes direitos individuais homogêneos que, quando devidamente sopesados, atraíram a atuação do Ministério Público para atuar em sua defesa, tendo, portanto, sua legitimidade referendada por esta CORTE: *o valor de mensalidades escolares* (RE 163.231/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, Tribunal Pleno, julgado em

RE 1449302 / MS

26/2/1997, DJ de 29/6/2001), os contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação (AI 637.853 AgR/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 17/9/2012), os contratos de leasing (AI 606.235 AgR/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 22/6/2012), os interesses previdenciários de trabalhadores rurais (RE 475.010 AgR/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 29/9/2011), a aquisição de imóveis em loteamentos irregulares (RE 328.910 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 30/9/2011) e as diferenças de correção monetária em contas vinculadas ao FGTS (RE 514.023 AgR/RJ, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 5/2/2010).

Do panorama jurisprudencial do STF, portanto, deflui-se ser inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente ação civil pública buscando o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social.

Entende-se, nessa linha, que a atuação do Ministério Público em contextos fático-jurídicos revestidos de interesses sociais qualificados, ainda que sua natureza seja de direitos divisíveis, disponíveis e com titulares determinados ou determináveis, possui amparo diretamente do art. 127 da CARTA MAGNA.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais** e individuais indisponíveis.

Nessa perspectiva, como já defendi em sede doutrinária (Direito Constitucional, 40 ed. Barueri/SP: Atlas, 2024, p. 672), é importante ressaltar a natureza exemplificativa do rol de funções institucionais do Ministério Público (art. 129, IX), possibilitando à instituição exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional.

O critério que evidencia a legitimidade do Ministério Público em tais casos é, assim, a demonstração da existência de um interesse social no objeto de demanda, e não propriamente a natureza individual ou coletiva de tal interesse.

Como bem apontado no parecer da PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Doc. 147), esse interesse social se verifica nas situações em que a Constituição Federal garante proteção específica, por consubstanciar norma de direito fundamental. Dessa forma, há que se reconhecê-lo quando for necessário: (i) suprimir o elemento desestabilizador do sistema social ou jurídico; (ii) solucionar rapidamente a lide; (iii) tornar efetivo o direito dos hipossuficientes, em especial aquela asseguradora de direitos fundamentais; e (iv) garantir a máxima uniformidade na prestação jurisdicional (GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. e-book. São Paulo: Saraiva, 2017, n.p.).

Segue a manifestação da PGR no sentido de que há uma tendência relativamente recente de constitucionalização da tutela coletiva e reconhecimento de um direito fundamental à tutela jurisdicional coletiva adequada, compreendida como a que: (i) facilite o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV); (ii) garanta a obtenção de decisões judiciais justas e legítimas (art. 5º, LIV); (iii) favoreça a efetiva e eficaz entrega da prestação jurisdicional (arts. 5º, LXXVIII, 127, caput e 129, III); (iv) dê tratamento isonômico aos jurisdicionados (art. 5º, caput); e (v) proteja a vulnerabilidade dos detentores do direito coletivo reivindicado (art. 5º, XXXII, XXXV, XXXVI). Essa tutela é instrumentalizada por um microsistema processual coletivo, em que se exige a adaptação dos instrumentos - de caráter tradicionalmente individuais - necessários à sua materialização, sob pena de comprometer a própria instrumentalidade do processo, paradigma que aponta para a eliminação de formalidades estereis, a fim de privilegiar a solução da lide e o amplo acesso à Justiça (Doc. 147, fls. 20-21).

Ato contínuo, é certo que, nos casos que envolvam direitos

individuais homogêneos, a tutela executiva da sentença há de ser precedida pela liquidação do título executivo, uma vez que se restringe a fixar, genericamente, a responsabilidade pelos danos causados (art. 95 do Código de Defesa do Consumidor). Essas normas estruturantes da fase de liquidação de sentença genérica, previstas no Código de Defesa do Consumidor (arts. 97 a 100), também hão de ser interpretadas de forma sistêmica, a fim de garantir a concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional coletiva adequada.

Nessa mesma linha, dispõe o art. 4º do Código de Processo Civil, segundo o qual a atividade satisfativa compõe o direito à solução integral do mérito, comando esse que deriva dos princípios constitucionais do acesso à justiça e da tutela processual adequada (5º, XXXV e LIV) e da eficiência na prestação da atividade jurisdicional (5º, LXXVIII).

Para que uma prestação jurisdicional seja efetiva, é imprescindível que ela seja executada, que o seu conteúdo seja concretizado, já que a jurisdição só se completa quando a sentença ganha eficácia, quando ela produz os efeitos e as modificações a que se propõe (ROCHA, Cármen Lúcia. O direito à jurisdição. In: TEIXEIRA, Salvio de Figueira. As garantias do cidadão na justiça. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 41).

Portanto, havendo a legitimidade do Ministério Público para propor a ação de conhecimento em relação a direitos individuais homogêneos - porque evidenciado que tal direito individual homogêneo possui relevância social - haverá, por consequência, a relevância social (interesses sociais subjacentes) para sua liquidação e execução, enquanto fases necessárias para a solução integral do mérito e concretização da tutela processual adequada.

E não há que se falar que a margem de heterogeneidade própria da fase de liquidação afaste a relevância social da concretização da tutela processual genérica obtida na fase de conhecimento. A efetivação dos direitos individuais homogêneos reconhecidos possui tanta - ou maior - relevância social quanto o seu reconhecimento, ainda que nesse momento haja um maior destaque para a individualidade de tais interesses. De

nada adiantaria limitar a atuação do órgão ministerial à obtenção de um título judicial genérico, se for tolhida sua legitimidade para conferir eficácia a essa decisão.

Sobre o tema, lecionam Sérgio Cruz Arenhart, Hermes Zaneti Jr. e Edilson Vitorelli (Arenhart, Sérgio Cruz; Zaneti Jr., Hermes; Vitorelli, Edilson. *Liquidação e execução coletiva de obrigação de pagar quantia a indivíduos identificados: o Tema 1.270 da Repercussão Geral*. Revista de Processo. vol. 357. ano 49. São Paulo: Ed. RT, novembro 2024):

“(…) se existe interesse em se obter uma decisão, é evidente que também existe interesse em implementá-la. Nesse sentido, é expresso o art. 4º, do CPC (LGL\2015\1656), que aponta que a “solução integral do mérito” abrange, indubitavelmente, a “atividade satisfativa”. Se o propósito da decisão judicial é recompor o patrimônio individual lesado e se se reconhece que esse esforço é de interesse social, parece inusitado que o interesse social acabe no momento em que existe apenas a decisão judicial, não no momento em que o direito se realiza. Ou há interesse social na recomposição patrimonial de cada uma das vítimas, que é o motivo que justifica o ajuizamento da ação, ou não há interesse sequer em dar início a ela.”

(…)

“É evidente que, para as situações que imponham a reparação de danos – in natura ou por equivalente pecuniário – uniformes, a exigência de prévia liquidação individual é um despropósito, que atenta contra as garantias constitucionais de devido processo legal, de tempestividade da prestação jurisdicional, de isonomia e de acesso à Justiça. Além disso, e sob o prisma aqui analisado, essa imposição atenta ainda contra a imposição constitucional (art. 37, caput, da Constituição). e legal (art. 8º, do CPC (LGL\2015\1656)) de racionalização do emprego dos recursos disponíveis ao serviço-Justiça. Afinal, ao

exigir ato manifestamente desnecessário, protela-se a atividade satisfativa devida pela Jurisdição (art. 4º, do CPC (LGL\2015\1656)) e se alocam recursos públicos para atividades que são, à toda evidência, inúteis.”

A doutrina ainda exemplifica outras situações em que é possível identificar interesse social a justificar a liquidação e execução coletiva.

Conforme lição de Ricardo de Barros Leonel (Manual do processo coletivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 440-444 e 454-455):

“Isso ocorreria, por exemplo: (a) se a execução indireta ou imprópria envolvesse obrigações de fazer ou de não fazer uniformes para todos os indivíduos, e que pudessem ser tratadas de modo único (por exemplo, exigir que a instituição financeira comprovasse o depósito dos valores devidos, de modo uniforme, em prol dos interessados; exigir que a empresa de planos de saúde comprovasse o desconto das mensalidades dos seus usuários dos valores cobrados indevidamente, conforme reconhecido em sentença); (b) ou, então, mesmo no caso de execução por quantia, quando o dano individualizado fosse, ele também, uniforme ou homogêneos e disperso por grande número de indivíduos (por exemplo, supondo que milhares de lesados tenham que receber exatamente o mesmo valor: nesse caso, a execução dar-se-ia pelo valor global, sendo posteriormente autorizados os levantamentos individuais). A excepcionalidade desses casos e a identificação do interesse social, uniforme e homogêneo, na fase da execução em benefício dos indivíduos ficariam evidenciadas nesse panorama.”

Nesse ponto, necessário citar relevantes fatos concretos apontados pelos recorrentes, que evidenciam a importância do tema quanto às novas e pouco analisadas perspectivas imprescindíveis à garantia dos direitos

individuais homogêneos com alta relevância social, cujas violações não se restringem a danos oriundos de contratos de consumo. Destacam-se os casos de altíssima relevância social referentes às indenizações das vítimas dos desastres socioambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG, em que a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos individuais homogêneos tem não apenas possibilitado a reunião de dados e percepções teóricas sobre tema, mas sobretudo se mostrado a única possível, sem o que as decisões condenatórias estiolar-se-iam a ponto de se findarem como se nada jurídicos fossem. Veja-se que após recalcitrância de cinco anos e negativa de pagamento das indenizações pelas empresas causadoras dos danos, é o Ministério Público mineiro quem tem atuado ativamente para propiciar reparação mínima aos atingidos, promovendo a liquidação e cumprimento de sentença em favor dos atingidos pelo fatídico desastre socioambiental (Processo n. 0400.15.004335-6).

Nesse plano fático, destaca-se ainda o apontamento feito pelo Professor CAMILO ZUFELATO em seu parecer, no sentido de que “a retirada da legitimidade do Ministério Público para a promoção de liquidação e cumprimento de sentença que verse sobre direitos individuais homogêneos ainda pode propiciar duas situações graves e díspares: ao mesmo tempo em que estimulará a sobrecarga do sistema de justiça em situações de danos individuais de alta monta, poderá potencializar o enriquecimento sem causa do causador de danos em massa quando o valor devido for diminuto se individualmente considerado, já que haverá desestímulo direto ao ajuizamento de execuções individuais.” (Doc. 269, fl. 20).

Valendo-me da mesma citação feita pelo eminente Relator em seu voto, quando do julgamento da legitimidade atribuída à Defensoria Pública para ajuizar ações civis públicas, a Relatora daquele caso, ilustre Ministra CÁRMEN LÚCIA bem questionou (ADI nº 3.943/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal, Pleno, DJe de 6/8/15):

“A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?

A quem interessaria restringir ou limitar, aos poucos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985?

A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito.

(...)

34. O objetivo da Defensoria Pública é a eficiência da prestação de serviços e o efetivo acesso à Justiça por todos os necessitados, para garantia dos direitos fundamentais previstos no art. 5º, incs. XXXV, LXXIV e LXXVIII, da Constituição da República.

A constatação de serem normalmente mais graves as lesões coletivas, aliada à circunstância de tender o tempo gasto em processos coletivos a ser menor, evidencia que a opção por ações coletivas racionaliza o trabalho pelo Poder Judiciário e aumenta a possibilidade de assegurar soluções uniformes e igualitárias para os diferentes titulares dos mesmos direitos, garantindo-se não apenas a eficiência da prestação jurisdicional, a duração razoável do processo e a justiça das decisões, que se igualam em seu conteúdo sem contradições jurisprudenciais não incomuns em demandas individuais”

Questionamentos e conclusões semelhantes cabem no presente caso: A quem aproveitaria a inação do Ministério Público, negando-se-lhe a legitimidade para buscar a concretização de direitos de especial relevância social já reconhecidos em sentença genérica? A quem interessaria restringir ou limitar a efetiva tutela coletiva de direitos individuais homogêneos de relevante interesse social?

Aproveitaria apenas ao causador do ato ilícito.

Por outro lado, não seria proveitoso às vítimas pela falta de concretização de seus direitos, ao Poder Judiciário pela multiplicação de demandas, à Justiça em si pelo tratamento não isonômico de casos semelhantes ou idênticos, e ao próprio interesse social pela falta de efetividade do sistema jurídico.

Nessa mesma linha, cito trecho do voto do Min. LUIZ FUX no julgamento da ADI 5941 (STF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, Dj 09/02/2023), em que se destaca a efetividade do cumprimento das ordens judiciais não apenas enquanto interesse privado do credor:

“A excessiva demora e ineficiência do cumprimento das decisões judiciais, sob a perspectiva da análise econômica do direito, é um dos fatores integrantes do processo decisório de escolha racional realizado pelo agente quando deparado com os incentivos atinentes à propositura de uma ação, à interposição de um recurso, à celebração de um acordo e à resistência a uma execução” (...) “A efetividade no cumprimento das ordens judiciais, destarte, não serve apenas para beneficiar o credor que logra obter seu pagamento ao fim do processo, mas incentiva, adicionalmente, uma postura cooperativa dos litigantes durante todas as fases processuais, contribuindo, inclusive, para a redução da quantidade e duração dos litígios.”

O caráter coletivo da proteção dos direitos individuais homogêneos,

aliado ao interesse social evidenciado nos casos em que se permite a atuação do Ministério Público para propositura da ação de conhecimento, apenas corroboram a relevância social da atuação do órgão ministerial nas fases de liquidação e execução da sentença genérica, quando analisada a questão à luz dos demais preceitos constitucionais, em especial a racionalização do trabalho do Poder Judiciário, a isonomia de soluções para os diversos titulares de direitos idênticos, a eficiência da prestação jurisdicional, a duração razoável do processo e a justiça das decisões.

Por todo o exposto, divirjo do Ilustre Relator, para DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, propondo a fixação da seguinte tese para o Tema nº 1270 da repercussão geral:

“O Ministério Público tem legitimidade para promover a liquidação e a execução coletiva da sentença genérica que versa sobre direitos individuais homogêneos em favor das vítimas e/ou seus sucessores quando presente o interesse social, à luz do art. 127, caput, da Constituição Federal.”

Quanto ao caso concreto, determino a devolução dos autos ao Superior Tribunal de Justiça para novo julgamento à luz do entendimento estabelecido no presente julgamento.

É o voto.