



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.387.960 - SP (2013/0167126-1)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : OSWALDO RIBEIRO JUNQUEIRA NETO
ADVOGADO : WAGNER MARCELO SARTI
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO : SOCIEDADE AMIGOS DO JARDIM TEIXEIRA
ADVOGADO : FRANCISCO GENÉSIO BESSA DE CASTRO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 7.347/85. ATO DE IMPROBIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA COMO CAUSA DE PEDIR. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO AUTORA. EXCLUSÃO DO FEITO.

1. Hipótese de ação civil pública que se encontra fora do alcance da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85, porquanto a matéria tributária figura como causa de pedir, e não como pedido principal, sendo sua análise indispensável para que se constate eventual ofensa ao princípio da legalidade imputado na inicial ao agente político tido como ímprobo.

2. No entanto, os demais pedidos veiculados na ação civil pública - ressarcimento dos contribuintes no valor equivalente ao excesso cobrado a título de taxa de lixo, por meio da constituição de fundo próprio, a ser posteriormente dividido entre os prejudicados - revela que se trata de pretensões insertas na vedação prevista na Lei de Ação Civil Pública quanto ao uso da referida medida judicial na defesa de interesses individuais e de questões tributárias.

3. Nas ações coletivas relacionadas a direitos individuais a legitimidade do Ministério Público não é universal, e decorre diretamente da lei, que atribui ao órgão ministerial funções compatíveis com sua finalidade, nos termos do que dispõe o art. 129, IX, da CF.

4. Controvérsia nos autos que difere do que decidido pelo STF em relação ao TARE (RE 576.155, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 24.11.2010), hipótese em que a legitimidade do Ministério Público para impugnar o benefício fiscal baseou-se no art. 129, III, da CF, que legitima a atuação do Ministério Público nas ações coletivas em sentido estrito e difusos, e não no art. 129 IX, da CF, este último a relacionar-se de forma direta ao presente caso, por ser a fonte da proteção coletiva dos direitos individuais homogêneos.

5. Recurso especial provido, em parte, para trancar a ação civil pública no tocante aos pleitos de desconstituição dos créditos e repetição de indébito tributários, mantendo-a no que concerne aos supostos atos de improbidade, excluindo, por consequência, a Associação Sociedade de Amigos do Jardim Teixeira do feito, em razão de sua ilegitimidade ativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília, 22 de maio de 2014(Data do Julgamento).

Ministro Mauro Campbell Marques
Presidente

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.387.960 - SP (2013/0167126-1)

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de recurso especial interposto por Oswaldo Ribeiro Junqueira Neto, com fundamento nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado:

Ação civil pública. Matéria Tributária. Ilegitimidade do Ministério Público afastada. Possibilidade quando, conjuntamente, defende-se o patrimônio público. Improbidade. Ausência de legitimidade do Ministério Público. Inadmissibilidade. Decisões reiteradas do C. STJ e deste C. TJ no sentido da legitimidade ativa do Ministério Público. Associação co-autora. Ilegitimidade reconhecida. Recurso do autor provido para afastar a ilegitimidade ativa do *Parquet* e determinar a volta à origem para que o MM. Juiz decida de acordo com o art. 17, §§ 8º ou 9º da Lei n. 8429/92.

Sustenta o recorrente a existência de violação do art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/85 - adiante transcrito - ao argumento de que o Ministério Público não teria legitimidade para ajuizar ação civil pública com o objetivo de discutir matéria tributária.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.387.960 - SP (2013/0167126-1)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Registro, inicialmente, que são três os pleitos formulados na ação originária.

Pretende-se, por primeiro, a declaração de nulidade dos lançamentos relacionados às Taxas de Remoção de Lixo (TRL) no ano de 2006, em Orlândia/SP, cujos valores de cobrança seriam superiores aos custos do serviço prestado.

Daí as pretensões acessórias, decorrentes do acolhimento do primeiro pedido, quais sejam: (i) a condenação do ex-Prefeito pela prática de ato de improbidade, por ofensa ao princípio da legalidade, ante a falta de correspondência entre o valor da TRL e a contraprestação estatal; (ii) o ressarcimento dos contribuintes no valor equivalente ao excesso cobrado, por meio da constituição de fundo próprio, a ser posteriormente dividido entre os prejudicados.

Nesse contexto, quer me parecer que o juízo sobre a legitimidade do Ministério Público, na hipótese, pressupõe a análise de cada uma das demandas discutidas no processo de origem, tal como delineado pelo acórdão recorrido, que analisou a natureza da questão tributária discutida em cada lide.

No que toca à ação de improbidade, entendo que a controvérsia tributária figura como causa de pedir, e não como pedido principal. Com efeito, a questão tributária aqui discutida cinge-se à cobrança de taxa ao arrepio de lei local, o que, segundo o Ministério Público, implicaria ofensa ao princípio da legalidade imputada ao ex-prefeito. Daí a pretensão de condená-lo às sanções pelo cometimento de ato de improbidade.

Desse modo, figurando a questão tributária como causa de pedir em relação ao pleito de imputação por ato de improbidade, não há falar em ilegitimidade do *Parquet* em tal demanda.

Isso porque a restrição ao ajuizamento da ação civil pública, prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85, em determinadas contendas está relacionada ao pedido, cuja decisão está apta a gerar coisa julgada.

Releva notar que o uso de ação civil pública por ato de improbidade com



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pano de fundo tributário não é estranha a esta Corte, que já se pronunciou no sentido de ser atentatória ao princípio da moralidade a ação de incluir frase relacionada à campanha eleitoral em carnês de pagamento de tributos.

Confira-se a ementa do julgado aludido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE FRASES DE CAMPANHA ELEITORAL NO EXERCÍCIO DO MANDATO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 267, IV, DO CPC, REPELIDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. PRESCINDIBILIDADE. INFRINGÊNCIA DO ART. 12 DA LEI 8.429/92 NÃO CONFIGURADA. SANÇÕES ADEQUADAMENTE APLICADAS. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU.

1. Cuidam os autos de ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de José Cláudio Grando, à época Prefeito Municipal de Dracena/SP, objetivando, em síntese, a sua condenação nas sanções previstas na Lei nº 8.429/92 por suposta utilização irregular das frases "Dracena Todos por Todos Rumo ao Ano 2000" e "Dracena Rumo ao Ano 2000" em fachadas de órgão públicos municipais, veículos e placas de inauguração, uniformes dos alunos das escolas e creches públicas, jornais da região, carnês de pagamento de tributos e publicações especiais. Sobreveio sentença julgando parcialmente procedente o pedido para suspender os direitos políticos do réu pelo período de três anos, proibi-lo de contratar, receber benefício, incentivos fiscais ou creditícios, diretos ou indiretos, junto ao poder público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica, pelo mesmo prazo, bem como para condená-lo a pagar o equivalente a dez vezes sua atual remuneração, a título de multa civil e a ressarcir ao Município os gastos comprovadamente efetuados com recursos públicos na inserção da expressão e símbolo de sua campanha eleitoral em bens e atos da administração, a serem liquidados no momento oportuno, bem como a arcar com as custas e eventuais despesas processuais, extinguindo o processo nos termos do art. 269, inciso I, do CPC. O réu interpôs apelação a fim de que fosse julgado improcedente o pedido do apelado com a inversão dos ônus processuais aduzindo, preliminarmente, a incompetência absoluta do Juízo monocrático por considerar que o TJSP seria o competente para julgar o feito e carência de ação por considerar que, em sede de ação civil pública, é descabido o pedido de eventual reparação por danos ao erário em virtude de ato de improbidade administrativa. No mérito, aduziu ausência de prova do dano, cerceamento de defesa e que a sentença não apreciou a contestação. O Tribunal, por maioria, rejeitou as preliminares e negou provimento ao recurso. Insistindo pela via especial, fundamentado nas alíneas "a" e "c", aponta o réu violação dos artigos 267, IV, do CPC, e 11, caput e inciso I, e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

12, ambos da Lei nº 8.429/92. Requer seja decretada a extinção do processo sem julgamento do mérito em virtude de carência de ação ou seja reconhecida a improcedência do pedido formulado na exordial.

Contra-razões apresentadas. Recurso extraordinário interposto concomitantemente, tendo sido contra-arrazado. Juízo positivo de admissibilidade apenas ao recurso especial no que concerne à alínea "c" do permissivo constitucional. Houve interposição de agravo de instrumento em relação à alínea "a". O Ministério Público Federal ofereceu parecer opinando pelo improvimento do recurso especial.

2. A ação civil pública protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. O seu objetivo não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa a par de ver observados os princípios gerais da administração. Essa ação constitui, portanto, meio adequado para resguardar o patrimônio público, buscando o ressarcimento do dano provocado ao erário, tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la. Precedentes. Ofensa ao art. 267, IV, do CPC, que se repele.

3. A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. A inobservância dos princípios acarreta responsabilidade, pois o art.

11 da Lei 8.429/92 censura "condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material" (Wallace Paiva Martins Júnior, "Probidade Administrativa", Ed. Saraiva, 2ª ed., 2002).

4. O que deve inspirar o administrador público é a vontade de fazer justiça para os cidadãos, sendo eficiente para com a própria administração. O cumprimento dos princípios administrativos, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um direito subjetivo de cada cidadão. Não satisfaz mais às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a gestão da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária.

5. A elevação da dignidade do princípio da moralidade administrativa ao patamar constitucional, embora desnecessária, porque no fundo o Estado possui uma só personalidade, que é a moral, consubstancia uma conquista da Nação que, incessantemente, por todos os seus segmentos, estava a exigir uma providência mais eficaz contra a prática de atos dos agentes públicos violadores desse preceito maior.

6. A tutela específica do art. 11 da Lei 8.429/92 é dirigida às bases axiológicas e éticas da Administração, realçando o aspecto da proteção de valores imateriais integrantes de seu acervo com a censura do dano moral. Para a caracterização dessa espécie de improbidade dispensa-se o prejuízo material na medida em que censurado é o prejuízo moral. A corroborar esse entendimento, o teor do inciso III do art. 12 da lei em comento, que dispõe sobre as penas aplicáveis, sendo muito claro ao consignar, "na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver..." (sem grifo no original). O objetivo maior é a proteção dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

valores éticos e morais da estrutura administrativa brasileira, independentemente da ocorrência de efetiva lesão ao erário no seu aspecto material.

7. A infringência do art. 12 da Lei 8.429/92 não se perfaz. As sanções aplicadas não foram desproporcionais, estando adequadas a um critério de razoabilidade e condizentes com os patamares estipulados para o tipo de ato acoimado de ímprobo.

8. Recurso especial conhecido, porém, desprovido.

(REsp 695.718/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJ 12/9/2005)

Por outro lado, tem-se entendido que só é vedada a pretensão declaratória de inconstitucionalidade em ação civil pública caso figure como pedido principal da demanda, por ensejar o exercício do controle abstrato de constitucionalidade por órgão diverso do STF, em usurpação à competência da Suprema Corte.

Isso em decorrência dos efeitos *erga omnes* das decisões proferidas em ação civil pública (art. 16 da Lei n. 7.347/85, adiante transcrito), o que não impede, porém, que a declaração de inconstitucionalidade figure como causa de pedir em ações coletivas, nos termos da jurisprudência pacificada no STJ.

Art. 16. 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.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535 DO CPC. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO PRELIMINAR. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. Não se verifica a ofensa ao art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem dirime, fundamentadamente, as questões que lhe são submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos.

Ressalte-se que não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. A jurisprudência desta Corte entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

principal. Precedentes.

3. A rejeição da petição inicial revela, portanto, manifesta violação ao art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92.

4. Recurso especial conhecido e parcialmente provido.

(REsp 1.181.511/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/4/2014)

Nessa linha de pensamento, entendo que a análise da questão tributária na ação de improbidade é indispensável para que se constate eventual ofensa ao princípio da legalidade, configurando causa de pedir em relação à pretensão condenatória, estando, portanto, fora do alcance da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85.

De outra parte, a análise dos demais pedidos veiculados na ação civil pública revela pretensões de índole exclusivamente tributária, enquadrando-se na já mencionada vedação prevista na Lei de Ação Civil Pública - parágrafo único do art 1º, acrescentado pela Medida Provisória n. 2180/35 - que proibiu o uso da ação civil pública na defesa de interesses individuais, na dicção do preceito, quando os "(...) beneficiários podem ser individualmente determinados", e cujas pretensões envolvam tributos.

Assim enuncia o dispositivo aludido:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

Parágrafo único. **Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos**, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (grifo meu)

Com efeito, a pretensão tributária evidencia-se, em primeiro passo, no pedido de anulação de crédito tributário, fundado na ausência de correlação entre o valor da taxa e o valor despendido no serviço de coleta e remoção de lixo. A partir disso, reconhecido o erro da Fazenda Municipal, busca-se a repetição de indébito, com a devolução dos valores cobrados a maior aos contribuintes lesados.

Ademais, objetiva-se nessas ações a defesa de interesses individuais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

homogêneos - com origem comum, mas que podem ser submetidas ao judiciário em demandas autônomas -, tanto assim que a pretensão ministerial visa o ressarcimento dos contribuintes prejudicados, o que deriva do acolhimento do vício no lançamento relacionado a cada imóvel beneficiado pelo serviço de coleta de lixo (e-STJ, fl.12).

Saliente-se que em ações coletivas relacionadas a direitos individuais a legitimidade do Ministério Público não é universal, e decorre diretamente da lei, que atribui ao órgão ministerial funções compatíveis com sua finalidade, nos termos do que dispõe o art. 129, IX, da CF (adiante transcrito), podendo, por conta disso, sofrer restrições pelo legislador.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

(...)

Já em ações coletivas em sentido estrito ou que versem sobre direitos difusos a legitimidade do Ministério Público provém diretamente da Constituição, nos termos do que dispõe o inciso III do dispositivo adiante transcrito, não podendo o seu exercício sofrer limitação por legislação infraconstitucional com base nas espécies dos interesses visados.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

Nesse contexto, o caso não se assemelha à discussão travada quando da conclusão pela legitimidade do Ministério Público para impugnar o Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) por meio de ação civil pública (RE 576155, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 24/11/2010).

Naquele caso, a tese acolhida para legitimar a atuação do Ministério Público fundamentou-se na ilegitimidade do cidadão de questionar o acordo especial



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de tributação no Distrito Federal, o que evidenciou a legitimidade do *Parquet* na defesa dos interesses coletivos violados.

De forma diversa da hipótese que ora se apresenta, o julgado do STF não versava direitos individuais disponíveis, de contribuintes determinados, senão de prejuízo causado a todos os cidadãos e à economia nacional.

Admitiu-se, na ocasião, que a redução dos valores cobrados a título de ICMS, a onerar demasiadamente a produção, induziria o deslocamento dos proprietários dos meios de produção ao Distrito Federal, reduzindo os investimentos e o nível de emprego nos demais entes da federação, a gerar, diante disso, ofensa ao próprio pacto federativo (interesse metaindividual).

Desse modo, a legitimidade do Ministério Público para impugnar referido benefício fiscal baseou-se no art. 129, III, da CF, que legitima a atuação do Ministério Público nas ações coletivas em sentido estrito e difusos, e não no inciso IX do mesmo dispositivo, que se relaciona de forma direta ao presente caso, por ser a fonte da proteção coletiva dos direitos individuais homogêneos.

A propósito, confira-se precedente desta Corte em que se distingue a controvérsia relacionada ao TARE de pretensões tributárias individualizáveis, reconhecendo a ilegitimidade do Ministério Público para questionar estas últimas em ação civil pública:

PROCESSUAL CIVIL. LIQUIDAÇÃO DA SENTENÇA CONDENATÓRIA PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA (DEFESA DO DIREITO DOS CONTRIBUINTES DE NÃO RECOLHEREM TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA). ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO PÚBLICO DECLARADA "EX OFFICIO" PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. EXAME DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO EM QUALQUER TEMPO E GRAU DE JURISDIÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO DE LIQUIDAÇÃO. POSSIBILIDADE. EXECUÇÃO INDIVIDUAL. EXTENSÃO "IN UTILIBUS" DA COISA JULGADA DO PROCESSO COLETIVO.

1. A ilegitimidade ativa do Ministério Público (para deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes), ainda que não debatida no processo de conhecimento, pode ser suscitada no âmbito de liquidação de sentença ou de execução de ação civil pública, para fins de aferição da legitimatio ad causam nessa fase de cumprimento da sentença.

2. É cediço que o Ministério Público não ostenta legitimidade para



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, quer no processo cognitivo, quer no processo satisfativo, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário 576.155/DF (Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 12.8.2010), ressaltou a legitimidade do *parquet* para ajuizar ações civis públicas em defesa de interesses metaindividuais, do erário e do patrimônio público, consoante se depreende de excerto extraído do Informativo STF nº 595, verbis: "... a ação civil pública ajuizada contra o citado TARE não estaria limitada à proteção de interesse individual, mas abrangeria interesses metaindividuais, pois o referido acordo, ao beneficiar uma empresa privada e garantir-lhe o regime especial de apuração do ICMS, poderia, em tese, implicar lesão ao patrimônio público, fato que, por si só, legitimaria a atuação do *parquet*, tendo em conta, sobretudo, as condições nas quais celebrado ou executado esse acordo (CF, art. 129, III). Reportou-se, em seguida, à orientação firmada pela Corte em diversos precedentes no sentido da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ações civis públicas em defesa de interesses metaindividuais, do erário e do patrimônio público. Asseverou-se não ser possível aplicar, na hipótese, o parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/85, que veda que o Ministério Público proponha ações civis públicas para veicular pretensões relativas a matérias tributárias individualizáveis, visto que a citada ação civil pública não teria sido ajuizada para proteger direito de determinado contribuinte, mas para defender o interesse mais amplo de todos os cidadãos do Distrito Federal, no que respeita à integridade do erário e à higidez do processo de arrecadação tributária, o qual apresenta natureza manifestamente metaindividual. No ponto, ressaltou-se que, ao veicular, em juízo, a ilegalidade do acordo que concede regime tributário especial a certa empresa, bem como a omissão do Subsecretário da Receita do DF no que tange à apuração do imposto devido, a partir do exame da escrituração do contribuinte beneficiado, o *parquet* teria agido em defesa do patrimônio público." 3. *In casu*, o Juízo *a quo* extinguiu o "processo" de liquidação de sentença, diante do reconhecimento ex officio da ilegitimidade ativa ad causam do Ministério Público Estadual para, em sede de ação civil pública, proceder à defesa de direitos puramente individuais, de natureza disponível. Consignou ainda que: "... possuem os contribuintes – titulares de direito individual, certo, patrimonial, identificável, divisível e disponível – uma gama de instrumentos legais para a tutela de seus direitos, como o mandado de segurança, ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária, embargos à execução, até mesmo de repetição de indébito. Por isso, não se afigura admissível, no casos dos autos – contribuição de iluminação pública – a ação coletiva movida pelo Ministério Público, assim como a liquidação de sentença daquela ação" (...) Vai, assim, indeferida a inicial, julgando-se extinto, de ofício, o processo, não-conhecido o agravo de instrumento." 4. Abalizada doutrina assenta que: "Obtida a sentença genérica de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

procedência na ação coletiva, cessa a legitimação extraordinária. A ação específica para seu cumprimento, em que os danos serão liquidados e identificados os respectivos titulares, dependerá de iniciativa do próprio titular do direito lesado, que será, por conseguinte, representado, e não substituído, no processo. Aliás, mesmo quando ajuizada coletivamente, como prevê o art. 98, da Lei 8.078/90, a ação de cumprimento se desenvolverá pelo procedimento comum e em litisconsórcio ativo, em que os titulares do direito serão nomeados individualmente e identificados particularmente as respectivas situações jurídicas. Assim, ainda nestes casos, a ação de cumprimento será proposta em regime de representação, e não de substituição processual. Nos termos do art. 100, do CDC, 'decorrido o prazo de 1 (um) ano sem habilitação dos interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida. Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o Fundo criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Aqui, sim, o regime é de substituição processual: os legitimados atuam em juízo em nome próprio em favor de interesses alheios. (...) A solução do CDC, todavia, só é aplicável às hipóteses específicas das ações coletivas dele decorrentes. Não há, aqui, aplicação subsidiária ou analógica para outras ações coletivas, e isso por várias razões. Em primeiro lugar, porque em outras ações coletivas, mormente as promovidas por entidades associativas ou sindicatos, em favor de seus membros ou filiados, não existem as dificuldades antes referidas, de localizar os credores ou de demonstrar a sua relação com o fato ou ato causador do dano. Por outro lado, a norma do art. 100 é norma de legitimação ativa, e, como tal, é insuscetível de extensão por analogia. Em matéria de legitimidade ad causam para ações coletivas, há disciplina própria e específica para cada um dos casos em que a ação é admitida, o que também dispensa a aplicação subsidiária de qualquer outra norma.' (Teori Albino Zavascki, in "Processo Coletivo - Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos", 2ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, págs. 204/206) 5. Destarte, o trânsito em julgado da decisão de procedência proferida no âmbito de ação civil pública, conquanto tenha seu comando acobertado pela imutabilidade, não tem o condão de transfigurar o Ministério Público em parte legítima para promover a execução coletiva do título executivo judicial que veicula pretensão relativa a matéria tributária individualizável.

6. Assim, malgrado o trânsito em julgado da ação coletiva intentada pelo Ministério Público (parte ilegítima), cabe aos reais destinatários do provimento de definição de direitos, observado o prazo prescricional, a liquidação e execução do título executivo judicial, utilizando-se da técnica da *res judicata in utilibus* (aproveitamento da parte útil do conteúdo do julgamento coletivo).

8. Recurso especial desprovido.

(REsp 997.614/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3/12/2010)

Ante o exposto, dou provimento, em parte, ao recurso especial para trancar a ação civil pública no tocante aos pleitos de desconstituição dos créditos e repetição de indébito tributários, mantendo-a no que concerne aos supostos atos de improbidade, excluindo, por consequência, a Associação Sociedade de Amigos do Jardim Teixeira do feito, em razão de sua ilegitimidade ativa em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0167126-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.387.960 / SP

Números Origem: 1012006000701 4040120060047975 47972006 7012006 7821875 78218754 7821875400
9192669492008 91926694920088260000 994080842580

PAUTA: 22/05/2014

JULGADO: 22/05/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: OSWALDO RIBEIRO JUNQUEIRA NETO
ADVOGADO	: WAGNER MARCELO SARTI
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO	: SOCIEDADE AMIGOS DO JARDIM TEIXEIRA
ADVOGADO	: FRANCISCO GENÉSIO BESSA DE CASTRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.