



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2312527 - CE (2023/0066934-4)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : EXPRESSO GUANABARA LTDA
ADVOGADOS : ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864
RAFAEL FREIRE DE ARRUDA - CE014403
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

EMENTA

CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. RECONHECIDA A LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA PROPOR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. REEXAME DE FATOS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. SÚMULA 280 DO STF. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, em favor dos portadores de deficiência física.

2. O reexame do contexto fático-probatório dos autos redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3. Na hipótese de a reforma do acórdão recorrido demandar a interpretação de normas locais, o recurso especial é incabível. Aplicação, por analogia, da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal (STF).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 16/06/2026 a 22/06/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 22 de junho de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2312527 - CE (2023/0066934-4)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : EXPRESSO GUANABARA LTDA
ADVOGADOS : ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864
RAFAEL FREIRE DE ARRUDA - CE014403
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

EMENTA

CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. RECONHECIDA A LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PARA PROPOR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. REEXAME DE FATOS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. SÚMULA 280 DO STF. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, em favor dos portadores de deficiência física.

2. O reexame do contexto fático-probatório dos autos redunda na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3. Na hipótese de a reforma do acórdão recorrido demandar a interpretação de normas locais, o recurso especial é incabível. Aplicação, por analogia, da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal (STF).

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por Expresso Guanabara LTDA. da decisão de fls. 318/324, em que conheci do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, a ele neguei provimento, com os seguintes fundamentos: (i) reconheci a legitimidade ativa do Ministério Público para propositura de ação civil pública, na defesa de direitos individuais homogêneos, conforme entendimento desta Corte Superior; (ii) apliquei a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para rever a ilegitimidade ativa e o interesse processual do Ministério Público do Estado do Ceará, por demandar o reexame do contexto fático-probatório; e (iii) apliquei, por analogia, a Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal (STF) para

afastar o conhecimento da insurgência quanto à interpretação do termo viagem previsto na Lei estadual 12.568/1996 e no Decreto estadual 32.137/2017, por envolver análise de legislação local.

A parte agravante sustenta que não poderia ter sido aplicado o enunciado da Súmula 7 do STJ, pois a tese sobre ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual do Ministério Público do Estado do Ceará se limita à qualificação jurídica de fatos incontroversos, sem a necessidade do reexame de provas, notadamente a origem da ação em declaração de uma única consumidora e a inexistência de prática reiterada.

Alega, também, que não se aplica a Súmula 280 do STF, porque o debate é de direito federal, envolvendo diretamente os arts. 188, inciso I, do Código Civil (CC) e 14, § 3º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), sendo a legislação estadual apenas contexto normativo, sem pretensão de sua interpretação em recurso especial.

Argumenta, ainda, violação autônoma aos arts. 188, inciso I, do CC e 14, § 3º, inciso I, do CDC, por ter agido em exercício regular de direito e por inexistir defeito na prestação do serviço, o que exigiria o conhecimento e o provimento do recurso especial nessas matérias, independentemente dos óbices processuais antes apontados.

Requer o provimento do recurso

A parte adversa não apresentou impugnação.

É o relatório.

VOTO

A decisão recorrida deve ser mantida.

No caso concreto, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ objetivando impor obrigação de fazer à empresa de transporte EXPRESSO GUANABARA S.A., para assegurar a reserva de vagas gratuitas no transporte intermunicipal, por trecho, às pessoas com deficiência.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido para determinar o seguinte:

"[...] a) o fornecimento de transporte coletivo gratuito às pessoas com deficiência, na forma legal prevista na Lei Estadual nº 12.568/96(Passe Livre), com a reserva de duas vagas para os deficientes;

b) que assegure o fornecimento das vagas, na forma prevista pela Lei Estadual e 12.568/96 (Passe Livre), ao longo de todo o percurso, independentemente do local de início ou fim de itinerário do passageiro;

c) que se abstenha de fazer qualquer restrição ou discriminação no tocante a local de embarque e desembarque, obedecendo-se a lógica de que a configuração de assento vazio, mesmo que somente em determinado trecho do itinerário, autoriza a sua reserva e uso pelos beneficiário da Lei nº 12.568/96" (fl. 162).

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ negou provimento ao apelo (fls. 215/224).

Extraí-se dos autos que o Tribunal de origem aplicou o entendimento desta Corte Superior, segundo o qual o Ministério Público está legitimado a promover ação civil pública ou coletiva não apenas em defesa de direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também de seus direitos individuais homogêneos, nomeadamente de serviços públicos, quando a lesão desses direitos, visualizada em sua dimensão coletiva, puder comprometer interesses sociais relevantes, nos termos dos arts. 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal e 81 e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL DE PESSOA CARENTE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. A Jurisprudência mais recente das Turmas de Direito Público do STJ admite esteja o Ministério Público legitimado para propor ação civil pública em defesa de direito individual indisponível à saúde de hipossuficiente.

2. Essa legitimação extraordinária só existe quando a lei assim determina, como ocorre no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso, sendo insuficiente falar, de forma genérica em interesse público.

3. O barateamento da legitimação extraordinária do MP na defesa de interesse coletivo choca-se com as atribuições outorgadas pela lei aos defensores públicos.

4. Recurso especial improvido.

(REsp n. 620.622/RS, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 4/9/2007, DJ de 27/9/2007, p. 247.)

RECURSO ESPECIAL - TRANSPORTE AÉREO GRATUITO DE PESSOAS DEFICIENTES - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 8.899/94 - NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO - RISCO DE DESEQUILÍBRIO NO CONTRATO DE CONCESSÃO - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - REVOGAÇÃO.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em favor dos portadores de deficiência física.

2. Em homenagem ao equilíbrio do contrato de concessão, revoga-se antecipação de tutela que obriga as empresas aéreas a transportarem, gratuitamente, pessoas portadoras de deficiência. Para que tal aconteça é necessário que exista regulamentação específica da Lei 8.899/94, com a previsão da contrapartida financeira, de responsabilidade do Estado

(REsp n. 677.872/PR, relatora Ministra Nancy Andrighi, relator para acórdão Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, julgado em 28/6/2005, DJ de 8/5/2006, p. 202.)

Além disso, nos exatos termos do acórdão recorrido, o Tribunal de origem assim se manifestou (fls. 218/221):

Observa-se que o Ministério Público Estadual instaurou procedimento administrativo baseado na Notícia de Fato nº 2018/554609 (fls. 10), da Sra. Thássia Albuquerque Cavalcante, visando a apurar suposta limitação ao exercício de direitos de pessoa com deficiência praticada pela empresa Expresso Guanabara (fls. 08-09).

Inicialmente, passo à análise das preliminares levantadas pela apelante, relativas ao interesse processual e à legitimidade do Ministério Público, sob o argumento de que a demanda não visa à defesa de interesses de um grupo determinado de pessoas, nem a interesses indivisíveis.

[...]

Temos na origem da demanda o Termo de Declaração prestado à 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Sobral, pela Sra. Thássia Albuquerque Cavalcante, ao afirmar que (fls. 11):

... é pessoa com deficiência visual e procurou esta Promotoria para noticiar que no mês de agosto, nesta Cidade, ao tentar utilizar o passe livre estadual (cópia anexo) junto à Empresa Expresso Guanabara, destino: SOBRAL/GUARACIABABA, a Declarante se deparou com uma contradição entre o guichê e a lista possuída pelo motorista, pois o funcionário do guichê informou que as 02 (duas) vagas concedidas para este tipo de passe livre (estadual) já haviam sido preenchidas, enquanto que se utilizavam deste serviço vieram de Fortaleza e desceram em Umirim, ou seja, em Sobral tais vagas estavam efetivamente livres, sendo que devia ter sido liberadas as respectivas vagas no sistema da Empresa (como foi informado pelo funcionário), fato porém que não aconteceu; A Declarante informa que após esse fato tomou conhecimento de que realmente o sistema não libera as vagas quando o passageiro desce em seu destino, deixando as vagas teoricamente preenchidas, embora já tenham sido efetivamente desocupadas no meio do percurso; que a Declarante acredita que isso acontece como uma forma da Empresa impedir que o passe livre seja de fato utilizado, diminuindo com isso a acessibilidade ao direito que lhe foi concedido por lei; a Declarante, na oportunidade, informa que a referida Empresa dificulta a informação por telefone das vagas do passe livre para idoso, o que se mostra contraditório, pois dificulta a acessibilidade, uma vez que obriga a pessoa com deficiência e também idoso a ter que se deslocar até a Rodoviária, sem do que este tipo de informação não seria prejudicial a ninguém, sendo, assim, a Declarante percebe que isso é mais um meio da Empresa dificultar os direitos que lhe são garantidos; que deseja que os direitos da pessoa com deficiência, bem como os da pessoa idosa sejam devidamente efetivados...

[...]

No memorando de fls. 41-42, em que o Promotor de Justiça, Dr. Hugo Alves da Costa Filho, (...) solicita a realização de audiência pública em atuação conjunta das respectivas Promotorias de Justiça para eventual Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a fim de que seja assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência, uma vez que o representante legal da Empresa Expresso Guanabara SA., "manifestou entendimento que no momento em que as vagas são disponibilizadas e efetivamente utilizadas o mandamento legal já estaria contemplado, não importando o momento de desembarque."

[...]

In casu, como já expressei, entendo presentes o interesse processual e a legitimidade ativa ad causam do Ministério Público Estadual em ajuizar a presente demanda, porquanto, apesar de a ação tutelar o direito da Sra. Thássia Albuquerque Cavalcante, a decisão proferida nos autos alcançará os interesses coletivos de pessoas com deficiência.

[...]

Destarte, afasto as preliminares de interesse processual e de ilegitimidade ativa ad causam formuladas pela recorrente.

O Tribunal de origem reconheceu a presença de interesse e de legitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Ceará.

Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto.

Incide no presente caso a Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo a qual *"a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial"*.

Da leitura do acórdão recorrido, constato que o mérito recursal foi decidido à luz da interpretação da Lei estadual 12.568/1996 e do Decreto estadual 32.137/2017, quanto ao conteúdo da viagem como sendo o percurso autorizado pela empresa, isto é, do ponto inicial de embarque até o ponto final da rota, desconsiderando os trechos entre eventuais paradas em outras cidades para fins de embarque e desembarque.

A alteração do julgado, conforme pretendido nas razões recursais, demandaria, necessariamente, a análise da legislação local, providência vedada em recurso especial.

Desse modo, aplico à espécie, por analogia, o enunciado 280 da Súmula do Supremo Tribunal Federal (*"Por ofensa ao direito local não cabe recurso extraordinário"*).

Na mesma direção:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSIBILIDADE. ÔNIBUS. ADAPTAÇÃO DOS COLETIVOS. LEI MUNICIPAL. SÚMULA 280/STF. REEXAME DOS FATOS. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. RECURSOS ESPECIAIS NÃO PROVIDOS.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta com o objetivo de compelir as rés a promoverem a reconfiguração interna de todos os ônibus urbanos do Município do Rio de Janeiro para reserva de assentos preferenciais antes da roleta, dois de cada lado do coletivo, e sem os denominados "currais", nos termos da legislação vigente. O não cumprimento dessa determinação atrai pena de multa diária, constituída pela doação de cinco cadeiras de rodas, conforme modelo e marca descritos, no valor aproximado de R\$ 1.700,00, a ser aplicada por cada veículo sem a adequação, em favor da entidade autora.

2. O Juiz de 1º Grau julgou procedente em parte o pedido para condenar os réus na adequação da sua frota, de modo a garantir o direito de acessibilidade dos portadores de deficiência física, observado o Decreto Municipal 29.896/2008, no prazo de 45 dias para a frota nova e até 2.12.2014 para a frota de veículos atual, com a adaptação de 30% da frota atual por ano, até a data limite, quando toda a frota deverá estar adaptada. Condenou o Município do Rio de Janeiro na obrigação de fiscalizar e cobrar a correspondente adaptação, sob pena de imposição de multa mensal para cada um, no valor correspondente a cinco cadeiras de rodas da Marca Ortobras, modelo Activa Ultra Lite X, a ser destinada à entidade autora.

3. O Tribunal a quo deu parcial provimento ao recurso do Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência - IBDD, e assim consignou na sua decisão: "Entretanto, o próprio Município do Rio de Janeiro já estabelecia diretrizes aptas a garantir a acessibilidade das pessoas com mobilidade reduzida ao sistema de transporte público coletivo municipal, corroborando a pretensão aqui buscada, por meio da Lei Municipal nº 317/82 (fls. 62) dispondo no seu art. 1º que: "Fica o Poder Executivo autorizado a tornar obrigatório nos veículos de Transportes Coletivos - Ônibus e Metrô a reservar em local privilegiado, 2 (dois) assentos de cada lado do veículo, quando ônibus, e 4 (quatro) assentos de cada lado do vagão, quando metrô, para serem utilizados por Deficientes Físicos, Gestantes, Pessoas Idosas, ou Pessoas acompanhadas de crianças até 5 (cinco) anos de idade." (grifo nosso). (...) A vedação ao retrocesso social visa assegurar o grau de efetivação dos direitos fundamentais sociais e a inalterável imposição constitucional de desenvolvimento dessa materialização. Desse modo, não se pode desconstituir as conquistas já alcançadas pelos deficientes físicos e pessoas com dificuldade de locomoção. (...) Além disso, deve-se ter em conta que o texto constitucional já estava em vigor há 23 anos quando da propositura da presente demanda e o Município do Rio de Janeiro se insere nesse contexto de relevante e perene descumprimento da norma constitucional, uma vez que ao longo de todos esses anos de um direito fundamental conferido às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, em nenhum momento, valeu-se do fato de ser Poder Público e observar que o princípio do equilíbrio contratual, igualmente, atua como um dever de renegociação e que é imposto aos contratantes no nosso ordenamento jurídico." (fls. 485-496, grifo acrescentado).

4. Para o deslinde da controvérsia, é imprescindível a interpretação da Lei Municipal 317/82 e do Decreto Municipal 29.896/08; contudo, registre-se que a sua análise é obstada em Recurso Especial, por analogia, nos termos da Súmula 280/STF.

5. Ademais, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese dos recorrentes, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

6. No mais, a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

7. Recursos Especiais não providos.

(REsp n. 1.531.779/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/6/2015, DJe de 30/10/2019.)

PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO RECORRIDO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. LEGISLAÇÃO LOCAL. EXAME. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

3. A análise das teses apresentadas depende do exame de legislação local, o que não é viável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 280 do STJ (Leis Complementares Municipais n. 01/2012 e 02/2000).

4. Agravo interno desprovido.

(AglInt no AgInt no AREsp n. 2.092.887/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 17/4/2023, DJe de 20/4/2023.)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 2.312.527 / CE
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2023/0066934-4

Número de Origem:
00400106720198060167 400106720198060167

Sessão Virtual de 16/06/2026 a 22/06/2026

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : EXPRESSO GUANABARA LTDA

ADVOGADOS : ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

RAFAEL FREIRE DE ARRUDA - CE014403

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO -
TRANSPORTE TERRESTRE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : EXPRESSO GUANABARA LTDA

ADVOGADOS : ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

RAFAEL FREIRE DE ARRUDA - CE014403

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 16/06/2026 a 22/06/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 22 de junho de 2026