

# Superior Tribunal de Justiça

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE (2014/0002675-9)**

**RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL**  
**PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**  
**EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

## **EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI N. 7.347/1985. VEDAÇÃO.

I - O feito decorre de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para contestar a IN n. 988/2009 da Receita Federal que dispõe sobre a isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de "deficiências físicas".

II - O parágrafo único do art. 1º da Lei n 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, veda o ajuizamento da referida ação para veicular pretensões que envolvam tributos. A referida vedação direcionada ao tema impede a utilização da ação coletiva para tutelar direito individual homogêneo disponível, e que pode ser defendido individualmente em demandas autônomas.

III - Nesse contexto é inviável o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público para discutir a relação jurídico-tributária. Precedentes: REsp 1.541.275/PR, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/12/2015, DJe 18/12/2015 e AgInt no REsp 1.502.258/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/9/2019, DJe 25/9/2019.

IV - Matéria já apreciada por esta Primeira Seção (EResp 505.303/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/06/2008, DJe 18/08/2008) e na Corte Especial (AgRg na Pet 1.093/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2002, DJ 16/12/2002, p. 223 RSTJ vol. 166, p. 21).

V - Refira-se, ainda, o tema 645, STF: *“O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo.”*

VI - Embargos de divergência providos.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, Prosseguindo o julgamento, a Primeira Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Regina Helena Costa, dar provimento aos embargos de divergência para reconhecer a

# *Superior Tribunal de Justiça*

ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar a ação civil pública, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Gurgel de Faria (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes  
Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Brasília (DF), 09 de fevereiro de 2022(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE (2014/0002675-9)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:**

Trata-se de embargos de divergência interpostos pela Fazenda Nacional, com fundamento no art. 1.043 do CPC/2015.

O feito decorre de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para contestar a IN 988/2009 da Receita Federal que dispõe sobre a isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de "deficiências físicas".

Após a extinção da ação, sob o argumento da ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar a ação, em face da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/1985, foi interposta apelação perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sobrevindo decisão pela legitimidade do Ministério Público, determinado o retorno dos autos à primeira instância.

A Fazenda Nacional interpôs recurso especial, que foi desprovido, conforme acórdão abaixo ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS COM ORIGEM NUMA MESMA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O recurso especial, interposto pelas alíneas *a* e/ou *c* do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.

III - É cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público.

IV - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Agravo Interno improvido.

Inconformada a Fazenda Nacional interpôs o presente recurso, no qual sustenta que o acórdão recorrido está em dissonância com a jurisprudência apresentada no julgamento do REsp n. 1.387.960/SP, Rel. Min. Og. Fernandes, DJe de 13.6.2014, assim ementado:

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 inseridas 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 em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.

O embargante afirma, em síntese, que o ajuizamento de ação civil pública para deduzir pretensão alusiva à matéria tributária, objetivando proteger direitos individuais homogêneos encontra vedação no art. 1º da Lei n. 7.347/85.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Pugna pelo provimento dos embargos para prevalecer a tese sufragada no acórdão paradigma.

Parecer do MPF pelo não conhecimento do recurso.

É o relatório.



**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE (2014/0002675-9)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):**

Inicialmente, verifica-se a presença dos requisitos necessários à admissão dos embargos de divergência, tendo em vista que os precedentes em confronto possuem similitude fática e jurídica, com interpretações distintas, tendo o recorrente realizado o cotejo previsto no art. 266, § 4º, do RISTJ.

No acórdão embargado, assentou-se ser cabível o manejo de ação civil pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público.

Entretanto o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, veda a o ajuizamento da referida ação para veicular pretensões que envolvam tributos, *in verbis*:

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.

A referida vedação impede a utilização da ação coletiva pelo Ministério Público para tutelar direito individual homogêneo disponível, que veicula pretensão tributária, e que pode ser defendido individualmente em demandas autônomas.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem caminhado no sentido da ilegitimidade do Ministério Público para propor esse tipo de demanda, conforme se afere dos seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. DISCUSSÃO QUANTO À RETENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Ministério Público não tem legitimidade ativa para propor ação em que se

discute a cobrança (ou não) de tributo, assumindo a defesa dos interesses do contribuinte, deduzindo pretensão referente a direito individual homogêneo disponível. 2. Há vedação expressa no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 à veiculação de pretensão pertinente à matéria tributária em ação civil pública.

3. Reconhecimento da ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando afastar a retenção dos recursos de natureza jurídica tributária (contribuição sindical), bem como restituição dos valores retidos, pretensão referente a direito individual homogêneo disponível.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1502258/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/09/2019, DJe 25/09/2019.)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL RURAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 7.347/85.

1. A presente ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal tem por base representação ofertada pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná - FETAEP (representante dos trabalhadores rurais), cujo objetivo é alterar o enquadramento legal dos contribuintes (art. 1º do Dec.-Lei n. 1.166/71) a fim de que os recursos da contribuição sindical rural sejam a si destinados, através do sistema CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e não mais à FAEP (representante dos empresários ou empregadores rurais), através do sistema CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil), sob o argumento de correção da representatividade sindical através do enquadramento dos contribuintes na entidade de classe que melhor os represente.

2. Ocorre que a contribuição sindical rural compulsória (imposto sindical) é tributo e, como tal, submetida ao princípio da legalidade tributária a definir todos os critérios de sua hipótese de incidência, notadamente o critério pessoal da hipótese de incidência onde estão estabelecidos os sujeitos ativos e passivos da exação (estes últimos conforme seu fato-signo presuntivo de riqueza), no caso delimitados pelo art. 1º do Dec.-Lei n. 1.166/71). Se a ação proposta pelo Ministério Público tem por objetivo jurídico final atacar a sujeição passiva da relação jurídico-tributária alterando, por consequência, a sujeição ativa, a sua classificação técnica correta não é a de veiculação de "interesse social", mas a de pretensão referente a "direito individual homogêneo disponível", quer do ponto de vista da sujeição passiva, quer da sujeição ativa.

3. Nesse sentido, é farta e antiga a jurisprudência deste STJ que reconhece a impossibilidade de o Ministério Público ajuizar demandas discutindo a relação jurídico-tributária, precedentes: REsp. n. 178.408/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Rel. p/ Acórdão Min. Milton Luiz Pereira, 1ª Turma, DJ de 25/10/1999; REsp. n. 86.381/RS, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, 2ª Turma, DJ de 03/11/1999; REsp. n. 233.664/MG, Rel. Min. Garcia Vieira, 1ª Turma, DJ de 21/02/2000; REsp 799.780-DF, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 17/5/2007; REsp 878.312-DF, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 13/5/2008; REsp 914.234-RN, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/12/2008.

4. Recurso especial da FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ - FAEP e recurso especial da CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA providos.

(REsp 1541275/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2015, DJe 18/12/2015.)

# Superior Tribunal de Justiça

A matéria, ademais, já restou apreciada por esta Primeira Seção em precedente análogo:

## TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA.

A Primeira Seção deste Tribunal Superior, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pacificou o entendimento no sentido da ilegitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública que trate de matéria tributária, seja a propositura da ação anterior ou posterior à Medida Provisória n. 2.180-35 de 24.8.2001.

Embargos de divergência providos.

(EREsp 505.303/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/06/2008, DJe 18/08/2008)

Houve, ainda, enfrentamento de questão análoga pela Corte Especial. Cita-se:

Agravo regimental. Ausência de impugnação. Suspensão de liminar indeferimento). Ilegitimidade ativa. Ministério Público. Impossibilidade de exame na via eleita.

1 - Assim como no agravo do art. 545 (CPC), também no regimental (art. 258, RISTJ) compete ao agravante atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada (Súmula nº 182/STJ).

**2 - Ilegitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública em questões que versem sobre matéria tributária.**

3 - Inadequação da via eleita para enfrentamento do mérito.

4 - Agravo não-conhecido.

(AgRg na Pet 1.093/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2002, DJ 16/12/2002, p. 223 RSTJ vol. 166, p. 21)

De ser referido, por fim, o tema 645, STF: *“O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo.”*

Ante o exposto, dou provimento aos embargos de divergência para reconhecer



# *Superior Tribunal de Justiça*

a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando contestar a Instrução Normativa n. 988/2009 da Receita Federal que dispõe sobre a isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de "deficiências físicas".

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2014/0002675-9      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **EREsp 1.428.611 / SE**

Números Origem: 540128 6948120124058500

PAUTA: 26/05/2021

JULGADO: 26/05/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

**Ministro Impedido**

Exmo. Sr. Ministro : **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF-5ª REGIÃO)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL  
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dra. **PATRICIA GRASSI OSORIO**, pela parte EMBARGANTE: FAZENDA NACIONAL

**CERTIDÃO**

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

Após o voto do Sr. Ministro Francisco Falcão, dando provimento aos embargos de divergência, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria.

Impedido o Sr. Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2014/0002675-9      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **EREsp 1.428.611 / SE**

Números Origem: 540128 6948120124058500

PAUTA: 25/08/2021

JULGADO: 22/09/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

**Ministro Impedido**

Exmo. Sr. Ministro : **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL  
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IPI/ Imposto sobre Produtos Industrializados

**CERTIDÃO**

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

Adiado em razão da ausência, justificada, do Sr. Ministro Francisco Falcão.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2014/0002675-9      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **EREsp 1.428.611 / SE**

Números Origem: 540128 6948120124058500

PAUTA: 25/08/2021

JULGADO: 21/10/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

**Ministro Impedido**

Exmo. Sr. Ministro : **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL  
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IPI/ Imposto sobre Produtos Industrializados

**CERTIDÃO**

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

Adiado em razão da ausência justificada do Sr. Ministro Francisco Falcão, Relator.

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE  
(2014/0002675-9)**

**RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**

**EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL**

**PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

**EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**VOTO-VISTA**

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA  
HELENA COSTA:**

Trata-se de Embargos de Divergência opostos pela **FAZENDA NACIONAL** contra acórdão proferido pela 1ª Turma desta Corte, assim ementado (fls. 180/181e):

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS COM ORIGEM NUMA MESMA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.**

*I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.*

*II – O recurso especial, interposto pelas alíneas a e/ou c do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.*

*III – É cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público.*

*IV – A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.*

*V – Agravo Interno improvido.*

Sustenta a Embargante, em síntese, dissonância entre o acórdão embargado e o julgado proferido pela 2ª Turma deste Tribunal Superior, nos autos do Recurso Especial n. 1.387.960/SP, assim ementado:

**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 em demandas fulcradas na Lei n.

8.429/92.

(REsp 1.387.960/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2014, DJe 13/06/2014).

Alega que “[...] o Ministério Público não tem legitimidade para

propor ação civil pública com finalidade tributária, o que é pretendido na demanda proposta com o escopo de questionar a IN/RFB 988/2009, que regulamentou o art. 5º da Lei 10.690/2003, segundo o qual, para a outorga de isenção de IPI aos portadores de deficiência física, 'os adquirentes de automóveis de passageiros deverão comprovar a disponibilidade financeira ou patrimonial, compatível com o valor do veículo a ser adquirido'" (fl. 212e).

Por ocasião da sessão de julgamento de 26.05.2021, o Sr. Relator, Ministro Francisco Falcão, apresentou voto no qual deu provimento aos Embargos de Divergência, de acordo com os fundamentos estampados na seguinte ementa:

**PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI N. 7.347/1985. VEDAÇÃO.**

*I - O feito decorre de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para contestar a IN n. 988/2009 da Receita Federal que dispõe sobre a isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de "deficiências físicas".*

*II - O parágrafo único do art. 1º da Lei n 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, veda o ajuizamento da referida ação para veicular pretensões que envolvam tributos. A referida vedação direcionada ao tema impede a utilização da ação coletiva para tutelar direito individual homogêneo disponível, e que pode ser defendido individualmente em demandas autônomas.*

*III - Nesse contexto é inviável o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público para discutir a relação jurídico-tributária. Precedentes: REsp 1.541.275/PR, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/12/2015, DJe 18/12/2015 e AgInt no REsp 1.502.258/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/9/2019, DJe 25/9/2019.*

*IV - Matéria já apreciada por esta Primeira Seção (EREsp 505.303/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/06/2008, DJe 18/08/2008) e na Corte Especial (AgRg na Pet 1.093/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2002, DJ 16/12/2002, p. 223 RSTJ vol. 166, p. 21).*

*V - Refira-se, ainda, o tema 645, STF: "O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em*

*defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo.”*

*VI - Embargos de divergência providos.*

Na mesma oportunidade, pedi vista dos autos para examiná-los com maior detença.

**Feito breve relatório, passo à análise do recurso.**

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

No caso, insurge-se a Embargante contra acórdão em que desprovido Agravo Interno por ela interposto, face ao *decisum* monocrático de minha lavra, mediante o qual neguei seguimento ao seu Recurso Especial, reconhecendo a legitimidade *ad causam* do Ministério Público para a propositura da presente ação civil pública, cujo objeto diz com a tutela de direitos individuais homogêneos (fls. 147/156e).

Cumpre destacar que, uma vez devidamente procedida a demonstração do dissenso jurisprudencial, com o adequado cotejo analítico entre os acórdãos confrontados, nos moldes regimentais, os presentes Embargos de Divergência se encontram hígidos para julgamento.

**I. Da moldura normativa atinente à pretensão deduzida**

A Constituição da República estabeleceu o dever estatal de tutela e integração social das pessoas com deficiência, o qual será consubstanciado, nos termos dos arts. 23, II, e 24, XIV, pela implementação de políticas públicas e disciplina legislativa protetivas:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*[...]*

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

*[...]*

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*[...]*



# *Superior Tribunal de Justiça*

*XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;*

O legislador constituinte reafirmou tal compromisso, ainda, ao assentar, dentre os objetivos da Assistência Social, a promoção da inserção de pessoas com deficiência na vida comunitária, nos seguintes termos:

*Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:*

*[...]*

*IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*

Outrossim, o art. 5º da Constituição da República, em seu § 3º, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, dispõe que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Com arrimo nessa norma, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo n. 186/2008, mediante o qual foi conferido *status* constitucional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Facultativo, celebrados em 30.03.2007, na cidade de Nova York, promulgado pelo Decreto n. 6.949/2009.

Tal diploma, em seu art. 9º, estampa o direito à acessibilidade, a ser materializado por meio da implementação de efetivas políticas públicas de inclusão da pessoa com deficiência, e correlacionado, essencialmente, à garantia fundamental de ir e vir; *in verbis*:

*Artigo 9º. Acessibilidade*

*1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da*

informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:  
[...] (destaque meu).

Por outro lado, a Constituição outorgou ao Ministério Público, como função institucional, a legitimidade ativa *ad causam* para defesa em juízo dos interesses difusos e coletivos, a teor de seu art. 129, III e § 1º:

*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;*

*(...)*

*§ 1º – A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.*

A par disso, no plano infraconstitucional, a Lei Orgânica do Ministério Público da União prevê, dentre as atribuições do *Parquet*, o zelo “[...] pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte” (art. 5º, II, a, da Lei Complementar n. 75/1993).

Por sua vez, a Lei n. 8.078/1990, mediante a qual, em atenção a comando constitucional, foi estruturado o Código de Defesa do Consumidor, estabelece o conceito de direitos coletivos *lato sensu*, aplicado, por força do princípio da integração, ao microsistema legal de tutela dos interesses transindividuais, nos seguintes termos:

*Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*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*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*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.*

Os direitos individuais homogêneos são, portanto, aqueles de origem comum, aos quais a lei confere tratamento coletivo por razões de interesse público e segurança jurídica, ante a previsibilidade das consequências de uma dada conduta, diminuição da multiplicidade de ações, e impedimento à prolação de decisões conflitantes.

À vista desse contexto normativo, observo que o exame da pretensão ora deduzida impõe a exegese do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/1985, inserido pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001, o qual, ao enunciar o espectro da ação civil pública, assinala vedações materiais à sua utilização, nos seguintes termos:

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

*I – ao meio-ambiente;*

*II – ao consumidor;*

*III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

*IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.*

*V – por infração da ordem econômica;*

*VI – à ordem urbanística.*

*VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.*

*VIII – ao patrimônio público e social.*

*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 (destaque meu).*

Notadamente quanto às controvérsias envolvendo tributos, para a adequada compreensão dos contornos de tal comando proibitivo,

# Superior Tribunal de Justiça

faz-se necessário tecer considerações sobre a relação entre os direitos individuais homogêneos e a obrigação tributária.

Extraí-se do art. 113, § 1º, do Código Tributário Nacional que a obrigação tributária principal é o vínculo jurídico *ex lege* estabelecido entre o credor – no caso, o Fisco –, e o devedor, pessoa física ou jurídica, cujo objeto é uma prestação economicamente apreciável, o tributo.

A par disso, segundo o princípio da generalidade da tributação, uma das expressões da isonomia no âmbito tributário, todos aqueles que se encontrem em determinada situação, tipificada na hipótese de incidência, estarão sujeitos à mesma obrigação tributária, a evidenciar a existência de um liame unindo várias relações jurídicas individuais, em razão de derivação direta da lei.

Noutras palavras, diante de exigência tributária amparada em lei que, eventualmente, não observe princípios constitucionais, frente à generalidade da tributação e cuidando-se, decerto, de obrigação *ex lege*, o vício atingirá múltiplas relações tributárias.

Dessarte, é possível concluir que *as relações obrigacionais tributárias vão revelar, com frequência, direitos individuais homogêneos*, em relação aos quais, reitera-se, a Constituição da República outorgou ao *Parquet*, como função institucional, a legitimidade ativa *ad causam* para defesa em juízo.

Logo, exsurge possível o ajuizamento de ação civil pública pelo órgão ministerial, *quando a controvérsia envolver a tutela de direitos individuais indisponíveis face à inobservância de princípios regentes das relações tributárias, especialmente no que toca à plena concretização dos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República.*

Vale sublinhar que tal conclusão vai ao encontro da impossibilidade do uso da ação civil pública como sucedâneo de controle de constitucionalidade abstrato, porquanto a sentença de procedência na ação coletiva não produz eficácia *erga omnes* em relação à norma questionada em si, mas, tão somente, quanto à sua inaplicabilidade em relação à determinada coletividade.

**II. Do princípio da não obstância ao exercício de direitos fundamentais por via da tributação e da garantia constitucional de acesso à jurisdição**

Hodiernamente, o Direito Tributário, cada vez mais, está voltado à adequação da tributação ao exercício de direitos fundamentais, em visão humanista segundo a qual essa atividade estatal não busca apenas gerar receitas para o custeio dos serviços públicos, mas, igualmente, propiciar o exercício dessas garantias, de modo a ser inconcebível dissociar o tributo do regime constitucional em que ele se insere.

Isso porque uma das maneiras pelas quais, indesejavelmente, pode o exercício de direitos fundamentais vir a ser amesquinhado é por intermédio da tributação, porquanto, pela sua própria natureza, o tributo interfere na liberdade e na propriedade dos cidadãos.

Assim, em meu entender, encontra-se implícito na Constituição da República o *princípio da não obstância ao exercício de direitos fundamentais por via da tributação*, segundo o qual as normas cristalizadoras dos diversos direitos e liberdades nela contemplados devem conviver, harmonicamente, com a atividade tributante – é dizer, *se a Lei Maior assegura o exercício de determinadas prerrogativas, qualificadas como fundamentais, não pode tolerar a tributação, também detentora de assento constitucional, em despreço a tais direitos*.

Por outro lado, é constitucionalmente assegurada a inafastabilidade do controle jurisdicional, nos termos do art. 5º, XXXV (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), a qual, por traduzir garantia fundamental voltada à salvaguarda dos direitos subjetivos, deve ser interpretada generosamente, tutelando, além das pretensões individuais, a defesa coletiva em juízo.

Assim, caso haja embaraço ao pleno exercício de direito fundamental, decorrente, inclusive, de imposição tributária, o acesso individual e coletivo à jurisdição deve ser garantido e amplificado.

### III. Lições doutrinárias

Por primeiro, vale recordar o ensinamento do saudoso Ministro Teori Zavascki, segundo a qual os direitos individuais de origem homogênea possuem um *núcleo de homogeneidade* e uma *margem de heterogeneidade*, noções relevantes à compreensão da tutela pretendida:

*Homogeneidade não é sinônimo de igualdade, mas de afinidade. Direitos homogêneos não são direitos iguais, mas similares. Neles é possível identificar elementos comuns (núcleo de homogeneidade), mas também, em maior ou menor medida, elementos característicos e peculiares, o que os individualiza, distinguindo uns dos outros (margem de heterogeneidade). O núcleo de homogeneidade decorre, segundo visto, da circunstância de serem direitos com origem comum; e a margem de heterogeneidade está relacionada a circunstâncias variadas, especialmente a situações de fato, próprias do titular.*

*Os elementos minimamente essenciais para a formação do núcleo de homogeneidade decorrem de causas relacionadas com a gênese dos direitos subjetivos. Trata-se de direitos originados da incidência de um mesmo conjunto normativo sobre uma situação fática idêntica ou assemelhada. Essa circunstância genética produz um conjunto de direitos subjetivos com, pelo menos, três aspectos fundamentais de identidade: (a) o relacionado à própria existência da obrigação, (b) o que diz respeito à natureza da prestação devida e (c) o concernente ao sujeito passivo (ou aos sujeitos passivos), comuns a todos eles.*

*A identificação do núcleo de homogeneidade fica mais clara quando se tem presente o conjunto de elementos da relação jurídica (ou, melhor dizendo, da norma jurídica concretizada) em que se inserem os direitos subjetivos. As relações jurídicas obrigacionais são compostas pelos seguintes elementos, cuja identificação formal (em sentença ou em título extrajudicial) é indispensável para que a prestação possa ser exigida (= executada coercitivamente) em juízo: (a) existência da obrigação (*an debeatur*), (b) a identidade do credor (*cui debeatur*), (c) a identidade do devedor (*quis debeatur*), (d) a natureza da prestação (*quid debeatur*), e, finalmente, (e) em que quantidade é devido (*quantum debeatur*). Pois bem: as relações jurídicas subjacentes aos direitos individuais homogêneos têm, em comum, três desses elementos: o *an debeatur* (= o ser devido), o *quis debeatur* (= quem deve) e o *quid debeatur* (= o que é devido). São eles que constituem o núcleo da homogeneidade dos correspondentes direitos subjetivos individuais. Os demais elementos de cada uma das*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*relações jurídicas – a saber, a identidade do credor e a sua específica relação com o crédito (cui debeat) e a quantidade a ele devida (quantum debeat) – são indispensáveis para a formação daquele núcleo essencial, pertencendo a um domínio marginal, formado pelas partes diferenciadas e acidentais dos direitos homogêneos, a sua margem de heterogeneidade. (Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 5. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 146-147).*

Hugo Nigro Mazzilli, por sua vez, defende o *status* de garantia constitucional do acesso coletivo à jurisdição, que, a seu ver, é, em muitos casos, o único instrumento efetivo para a reparação de lesões a direitos subjetivos. E, no que concerne ao acesso coletivo à jurisdição, enaltece o cabimento da ação civil pública e a legitimidade ativa do Ministério Público para a sua propositura no contexto das exigências fiscais:

*O poder impositivo tributário do Estado sujeita-se a limites legais e éticos. Assim, a tributação justa não pode ter o caráter de confisco, devendo atender aos princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da equitativa distribuição da carga tributária, da generalidade e da progressividade.*

*Para combater os abusos no poder de tributar, a Constituição garante tanto o acesso individual como coletivo à jurisdição, pois a norma do art. 5º, XXXV, é ao mesmo tempo garantia individual e coletiva. Entretanto, apesar de a Lei Maior ter assegurado o direito ao acesso coletivo à jurisdição, inclusive por meio de ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais, passaram a entender alguns que as lesões a contribuintes não poderiam ser investigadas por inquérito civil nem ser objeto de ação civil pública ou coletiva, por não envolverem questões de consumidores, como se após a integração da LACP e do CDC, já não tivesse ficado claro que o sistema de tutela coletiva abrange a defesa de quaisquer interesses transindividuais, e não apenas aqueles ligados à relação de consumo.*

*No máximo, a Corte mais alta tem conseguido admitir que o Ministério Público poderia valer-se da ação civil pública para questionar tarifas, não tributos. Ou então, poderia propor ação civil pública para discutir matéria tributária, desde que em favor do fisco, e não dos sujeitos passivos da obrigação tributária.*

*(...)*

*Ora, foi precisamente para evitar centenas, milhares, ou às vezes até milhões de ações individuais, que assoberbariam o Poder Judiciário, levariam décadas para serem julgadas,*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*receberiam decisões contraditórias e causariam o desprestígio da Justiça e até mesmo o abandono do direito – foi para evitar tudo isso, que a Constituição (arts. 5º, XXI, LXX e LXXIII; 8º, III; 129, III; e 232) e as leis (v.g., ns. 7.347/85 e 8.078/90) instituíram um sistema de ações de caráter coletivo, pelas quais alguns colegitimados (Ministério Público, sindicatos, associações civis etc.) podem, num único processo, obter a decisão sobre a existência ou não de um direito que diga respeito a toda a categoria, classe ou grupo de pessoas.*

*(...)*

*Considerando, pois, que o acesso coletivo à jurisdição por via de ação civil pública ou coletiva, sobre ser garantia constitucional, é ainda o único meio eficiente previsto em nosso Direito para garantir que todos os lesados possam ver submetidas suas pretensões ao Judiciário (pois, pelo sistema de legitimação individual, está demonstrado que a maioria dos lesados fica sem efetiva tutela jurisdicional), qualquer lei que impeça ou inviabilize a tutela coletiva é claramente inconstitucional.*

*(...)*

*Enfim, a ação civil pública não pode prestar-se apenas a defender o Estado lesado por maus acordos tributários, o que já tem sido reconhecido pelos tribunais, mas sim também para defender o interesse transindividual dos contribuintes.*

*(A defesa dos interesses difusos em juízo. 31. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 847/852).*

Na mesma direção, assim tenho me manifestado, há mais de uma década, em sede doutrinária:

*Os fundamentos utilizados para afastar o cabimento da ação civil pública em matéria tributária, em nossa opinião, denotam uma errônea compreensão do que seja direito individual de origem homogênea, da questão dos efeitos da ação civil pública e, até mesmo, certo descuido com as noções de contribuinte e de tributo vinculado.*

*(...)*

*A jurisprudência, ao usar o argumento segundo o qual é inadmissível a utilização da ação civil pública para a proteção desses direitos, em razão de seu caráter individual e disponível, incorre em equívoco, pois isso não se discute, já que assim o diz a própria lei. De fato, são individuais e são disponíveis, só que não são quaisquer direitos individuais e disponíveis, o que faz concluir, obviamente, que o Ministério Público não estará legitimado a buscar a tutela de quaisquer direitos individuais e disponíveis. Isso somente será possível se os mesmos tiverem origem homogênea e desde que se*



*possa vislumbrar a presença de interesse público, elemento que configura a vinculação desses interesses com a função institucional do Ministério Público.*

*É preciso ter-se em mente que o tributo não é apenas um valor em dinheiro a ser entregue ao Fisco, sem outras repercussões; consiste, em verdade, numa prestação pecuniária cuja exigência é disciplinada pela Constituição e que atinge direta e necessariamente dois direitos fundamentais do sujeito passivo: o direito de propriedade e o direito de liberdade.*

*Não se pode, pois, pensar em tributo dissociando-se essa prestação do contexto constitucional em que ela se insere e do seu relacionamento com os direitos fundamentais. Como já mencionado, além dos direitos fundamentais à propriedade e à liberdade, diretamente afetados pela tributação, há outros, tais como o direito à educação e à saúde, por exemplo, que podem ser por ela atingidos pela tributação, acarretando, inclusive, dificuldade ou inviabilização do seu exercício.*

*Em consequência, há inegável interesse público na defesa de direitos individuais de origem homogênea, que têm origem numa mesma obrigação tributária, caso essa obrigação tributária esteja afetando indevidamente o exercício de direitos fundamentais. Não se pode, portanto, ter uma visão estreita do conceito de tributo. Sua exigência repercute na esfera jurídica de cada pessoa física, de cada pessoa jurídica, atingindo a liberdade e a propriedade de cada um e, por vezes, vulnerando outros direitos.*

*(Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional. 11. ed. – São Paulo, Saraiva, 2021, pp. 472-473).*

Nessa linha de pensamento, forçoso admitir-se a ação civil pública como instrumento processual para a tutela de direitos transindividuais, ainda que a natureza do agravo em seu desfavor tenha origem tributária.

#### **IV. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte**

Impende delinear, ainda que sucintamente, o panorama jurisprudencial atual relativo ao tema da legitimidade ativa do Ministério Público para a promoção da tutela coletiva de direitos individuais de origem homogênea.

O Supremo Tribunal Federal, já em 2010, assentou

entendimento segundo o qual o Ministério Público possui legitimidade ativa *ad causam* para o ajuizamento de ações civis públicas visando a anulação de acordos fiscais irregulares (Termos de Acordo de Regime Especial – TARE), porquanto a pretensão envolve interesse metaindividual, consubstanciado na proteção ao patrimônio público.

A orientação foi cristalizada no Tema n. 56, de repercussão geral:

**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.

(RE 576.155, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-226 DIVULG 24-11-2010 PUBLIC 25-11-2010 REPUBLICAÇÃO: DJe-020 DIVULG 31-01-2011 PUBLIC 01-02-2011 EMENT VOL-02454-05 PP-01230 – destaque meu).

Posteriormente, também seguindo o rito do art. 543-B do Código de Processo Civil de 1973, a Corte firmou a tese de ilegitimidade ativa do *Parquet* para, em ação civil pública, deduzir pretensão relativa à *matéria tributária pura* – restituição de valores pagos a título de taxa de

iluminação pública, tida por inconstitucional –, não envolvendo direitos indisponíveis, em acórdão assim ementado (Tema n. 645):

**DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO INTERPOSTA EM FACE DE SENTENÇA PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE MATÉRIA TRIBUTÁRIA (DIREITO DOS CONTRIBUINTES À RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS À TÍTULO DE TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SUPOSTAMENTE INCONSTITUCIONAL). ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DEDUZIR PRETENSÃO RELATIVA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.**

(ARE 694.294 RG, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-093 DIVULG 16-05-2013 PUBLIC 17-05-2013).

Ainda, analisando especificamente a promoção da tutela coletiva de direitos individuais de origem homogênea, o Supremo Tribunal Federal, mais uma vez em sede de repercussão geral, entendeu que, “[...] 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”.

Eis a ementa do paradigma:

**CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA. 1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em**

# *Superior Tribunal de Justiça*

*regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III). 2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo. 3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (an debeat, quid debeat e quis debeat); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o cui debeat e o quantum debeat), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios. 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos. 6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º). 7. Considerada a natureza e a finalidade do seguro obrigatório DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09) –, há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231/SP, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/DF, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/SP e RE 514.023 AgR/RJ). 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.*

*(RE 631.111, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).*

Nesta Corte Superior, por seu turno, tal orientação foi acolhida nos julgados assim ementados:

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 81 E 82, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 129, III, DA CF. LEI COMPLEMENTAR N.º 75/93. DIREITO CONSUMERISTA.**

**COBRANÇA UNIFICADA DA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA COM A TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. COERÇÃO PARA O PAGAMENTO CONJUNTO. LEGALIDADE DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA FATURA DE CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDIU A CONTROVÉRSIA À LUZ DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SÚMULA 07/STJ.**

(...)

2. In casu, o pedido veiculado na ação coletiva ab origine não revela pretensão de índole tributária, ao revés, objetiva a condenação da empresa concessionária de energia elétrica à emissão de faturas de consumo de energia elétrica, com dois códigos de leitura ótica, informando de forma clara e ostensiva os valores correspondentes a contribuição de iluminação pública e à tarifa de energia elétrica, fato que, evidentemente, afasta a vedação encarta no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/95 (Lei da Ação Civil Pública).

3. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

4. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

5. O Parquet sob o enfoque pós-positivista legitima-se a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos, coletivos e sociais sob o ângulo material ou imaterial.

6. As ações que versam interesses individuais homogêneos participam da ideologia das ações difusas, como sói ser a ação civil pública. A despersonalização desses interesses está na medida em que o Ministério Público não veicula pretensão pertencente a quem quer que seja individualmente, mas pretensão de natureza genérica, que, por via de prejudicialidade, resta por influir nas esferas individuais.

7. A ação em si não se dirige a interesses individuais, mercê de a coisa julgada in utilibus poder ser aproveitada pelo titular do direito individual homogêneo se não tiver promovido ação própria.

8. A ação civil pública, na sua essência, versa interesses individuais homogêneos e não pode ser caracterizada como uma ação gravitante em torno de direitos disponíveis. O simples fato de o interesse ser supra-individual, por si só já o torna indisponível, o que basta para legitimar o Ministério

*Público para a propositura dessas ações.*

(...)

12. *Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.*

(REsp 1.010.130/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/11/2010, DJe 24/11/2010 – destaques meus).

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC NÃO VIOLADO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO EM MATÉRIA DE DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO.**

1. *Não há falar em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional, uma vez que todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.*

2. *O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o decisum.*

3. *"Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal "a quo" (Súmula 211/STJ).*

4. *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia" (Súmula 282/STF).*

5. *Não há falar em violação aos arts. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, 81 do CDC e 5º, II, a, e III, b, da Lei Complementar 75/93, diante da legitimidade do Ministério Público para ajuizamento de ação civil pública na tutela do patrimônio público em matéria de direito tributário, dada a sua natureza difusa.*

6. *Agravo regimental não provido.*

(AgRg no REsp 1.000.906/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2011, DJe 26/05/2011 – destaque meu).

Tal quadro estampa, inequivocamente, a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ação civil pública destinada à tutela coletiva de diversos direitos de origem homogênea – *cujos titulares vão do Erário ao consumidor* – ainda que haja questão tributária a apreciar incidentalmente, prestigiando a tutela coletiva de direitos fundamentais, cuja

disciplina abarca a proteção contra interferências ao seu pleno exercício, inclusive as de natureza fiscal.

#### **V. Exame do caso concreto**

Consoante se depreende da inicial de fls. 02/22e, o Ministério Público Federal recebeu “denúncia ‘via web’” (*sic*; fl. 03e) prestada por pessoa com deficiência física, cuja residência divide com a irmã, também pessoa com deficiência – essa, de natureza mental –, e os pais idosos, na qual se narra que a condicionante imposta pela Receita Federal do Brasil, relativa à exigência de comprovação de renda própria, de modo exclusivo, pelo adquirente, estaria a impedir a aquisição, por ela, de veículo automotor com a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), violando, assim, o pleno exercício de locomoção dela e de sua família.

Nesse contexto, após a instauração de inquérito civil, o *Parquet* ajuizou a presente ação civil pública objetivando, em síntese, a condenação da **FAZENDA NACIONAL** em obrigação de não fazer, consubstanciada na dispensa de “[...] qualquer exigência no sentido de condicionar a aquisição de veículos automotores com isenção de IPI, por parte dos portadores de deficiência física, à existência de disponibilidade financeira ou patrimonial própria, de referidas pessoas”, consentindo com a comprovação em âmbito “familiar e/ou do representante legal” (fl. 22e).

A condição impugnada, segundo arrazoadado pelo Ministério Público na exordial, decorreria da aplicação, pela Receita Federal, da Instrução Normativa RFB n. 988/2009, e evidenciaria “[...] o completo desvirtuamento da interpretação oferecida à legislação fiscal brasileira que confere isenção tributária aos portadores de deficiência física para a aquisição de veículos para uso próprio, em completa desarmonia com os princípios estatuídos na Constituição Federal, o que vem ocasionando prejuízos inarredáveis a referido grupo de pessoas, impossibilitando-os do gozo de seu direito de locomoção [...]” (fls. 03/04e).

Tal ato infralegal, ao disciplinar o benefício previsto na Lei n. 8.989/1995, impõe, para sua fruição, a declaração de “[...] *Disponibilidade*



# Superior Tribunal de Justiça

*Financeira ou Patrimonial da pessoa portadora de deficiência ou do autista, apresentada diretamente ou por intermédio de seu representante legal, na forma do Anexo II, disponibilidade esta compatível com o valor do veículo a ser adquirido” (art. 3º, II), pressuposto que tem amparo, a seu turno, no art. 5º da Lei n. 10.690/2003, in verbis:*

*Art. 5º Para os fins da isenção estabelecida no art. 1º da Lei no 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, com a nova redação dada por esta Lei, os adquirentes de automóveis de passageiros deverão comprovar a disponibilidade financeira ou patrimonial compatível com o valor do veículo a ser adquirido. Parágrafo único. A Secretaria da Receita Federal normatizará o disposto neste artigo.*

Diante dessa conjuntura, o *Parquet* aduz na presente ação civil pública que “[...] condicionar o direito das pessoas portadoras de deficiência física à isenção do IPI na aquisição de veículo automotor à comprovação de disponibilidade financeira pessoal, não apenas inova em sentido não autorizado pela Lei nº 10.690/2003, indo além dos limites da regulamentação por ela permitida e sufragando o princípio da legalidade, como também, e principalmente, subverte os vetores principiológicos da dignidade da pessoa humana e da igualdade, consagrados no texto constitucional, lá alçados à posição de valores fundamentais inafastáveis” (fl. 13e).

Com efeito, a isenção consiste em exoneração tributária prevista em lei, por força da qual fica obstado o exercício da competência pelo ente tributante (arts. 176 e 179 do CTN). Ao revestir caráter extrafiscal, com fundamento em razões de interesse público, a isenção opera como instrumento de efetivação do princípio da igualdade e da tutela da dignidade humana, consubstanciando verdadeira política pública de cunho constitucional, que não poderá ser embaraçada por ato infralegal.

*In casu*, a ação civil pública, na linha do sustentado pelo Ministério Público Federal, tem como causa de pedir o indevido condicionamento, pela Receita Federal, da plena fruição de isenção contida na Lei n. 8.989/1995 (art. 1º, IV e §§ 1º a 7º), malferindo, dessa forma, garantias fundamentais titularizadas pelas pessoas com deficiência, a

# Superior Tribunal de Justiça

exemplo do mencionado direito de acessibilidade, estampado na Convenção de Nova York de 2007, estatuto, sublinhe-se, dotado de materialidade constitucional.

Oportuno anotar que a sobredita norma infralegal foi revogada pela IN RFB n. 1.769/2017, permanecendo hígida, contudo, a exigência de declaração, no ato do requerimento do benefício fiscal, de “[...] disponibilidade financeira ou patrimonial compatível com o valor do veículo a ser adquirido [...]” (art. 4º, § 2º, I).

Desse modo, a pretensão em exame, sob a perspectiva ora trazida, diz com a proteção da dignidade da pessoa humana, revelando a preponderância do interesse social, a autorizar o cabimento de ação civil pública, nos moldes propostos pelo Ministério Público, restando afastada, *data maxima venia*, a aplicação da tese firmada no julgamento do Tema n. 645, de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal (ARE n. 694.294 RG).

Em verdade, a vedação estampada no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/1985, como salientado na doutrina e na jurisprudência aqui registradas, não se aplica quando a matéria tributária for apenas *incidental* ao pedido, buscando-se, de fato, a tutela de bens jurídicos indisponíveis, especialmente os atinentes a direitos fundamentais, bem como considerada a garantia da inafastabilidade jurisdicional e a legitimação que a própria Constituição da República confere ao *Parquet* (arts. 5º, XXXV, e 129, III e § 1º).

Em meu sentir, presente está, por conseguinte, o interesse público indispensável ao cabimento da ação civil pública e à correspondente legitimação do Ministério Público para seu manejo.

Posto isso, com a devida vênia ao Sr. Ministro Relator, **NEGO PROVIMENTO** aos Embargos de Divergência em Recurso Especial.

**É o voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2014/0002675-9      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **EREsp 1.428.611 / SE**

Números Origem: 540128 6948120124058500

PAUTA: 25/08/2021

JULGADO: 10/11/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

**Ministro Impedido**

Exmo. Sr. Ministro : **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL  
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IPI/ Imposto sobre Produtos Industrializados

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa negando provimento aos embargos de divergência, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Gurgel de Faria. Encontram-se em vista coletiva os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques (ausente, justificadamente, nesta assentada), Assusete Magalhães e Sérgio Kukina (RISTJ, art. 161, § 2º).

Impedido o Sr. Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE (2014/0002675-9)**

**VOTO-VOGAL**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** Trata-se de Embargos de Divergência, interpostos pela FAZENDA NACIONAL, em 17/04/2017, e distribuídos, no âmbito da Primeira Seção, à relatoria do Ministro FRANCISCO FALCÃO, contra acórdão da Primeira Turma do STJ, de relatoria da Ministra REGINA HELENA COSTA, publicado em 30/03/2017, que se encontra assim ementado:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. **DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS COM ORIGEM NUMA MESMA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.**

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – O recurso especial, interposto pelas alíneas *a* e/ou *c* do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula 83/STJ.

**III - É cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público.**

IV – A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V – Agravo Interno improvido" (fl. 180e).

Nos Embargos de Divergência a embargante apontou divergência com acórdão proferido pela Segunda Turma do STJ, no REsp 1.387.960/SP, de relatoria do Ministro OG FERNANDES, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 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 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 em demandas fulcradas na Lei 8.429/92" (STJ, REsp 1.387.960/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/06/2014; fls. 213/214e).**

Com relação ao cotejo analítico, demonstrou-se que, "enquanto o acórdão embargado entende que é cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público, o paradigma afirma que o Ministério Público não tem legitimidade para ajuizar ação civil pública para proteção de direitos individuais homogêneos (que são aqueles que podem ser submetidos ao judiciário em demandas autônomas), com o objetivo de discutir matéria tributária, tendo em vista a previsão do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85" (fl. 207e).

Quanto ao mérito recursal, sustentou-se que "não há como perpetuar a fundamentação da v. decisão embargada, uma vez que viola frontalmente o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, no que tange à questão da ilegitimidade **ad causam** do Ministério Público, bem como do manejo da Ação Civil Pública sobre matéria tributária e relativamente a beneficiários que possam ser individualmente determinados" (fl. 208e), e que "o Ministério Público não tem legitimidade para propor ação civil pública com finalidade tributária, o que é pretendido na demanda proposta com o escopo de questionar a IN/RFB 988/2009, que regulamentou o art. 5º, da Lei 10.690/2003, segundo o qual, para a outorga de isenção de IPI aos portadores de deficiência física, 'os adquirentes de automóveis de passageiros deverão comprovar a disponibilidade financeira ou patrimonial, compatível com o valor do veículo a ser adquirido'" (fl. 712e).

Assim, pediu-se "sejam acolhidos os presentes embargos, de modo a fazer prevalecer o escólio trazido a confronto, sendo reformado o v. acórdão ora embargado, em ordem para reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público para deduzir em juízo através do manejo de Ação Civil Pública pretensão que envolva matéria tributária para tutelar direitos individuais homogêneos disponíveis" (fl. 212e).

Admitido o processamento dos Embargos de Divergência, sobreveio o parecer do MPF, a fls. 234/240e, pelo não conhecimento do recurso.

**O Relator, Ministro FRANCISCO FALCÃO, preliminarmente, conheceu dos Embargos de Divergência**, "tendo em vista que os precedentes em confronto possuem similitude fática e jurídica, com interpretações distintas, tendo o recorrente realizado o cotejo previsto no art. 266, § 4º, do RISTJ". **No tocante ao mérito recursal** – considerando o disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/85, segundo o qual "não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos", e citando, ainda, precedentes das Primeira e Segunda Turmas, da Primeira Seção e da Corte Especial do STJ, no sentido da ilegitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em matéria tributária, e registrando, por fim, a tese fixada pelo Plenário do STF, sob o regime da repercussão geral, correspondente ao Tema 645/STF ("O Ministério Público não possui legitimidade ativa **ad causam** para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo") –, **Sua Excelência deu provimento aos Embargos de Divergência**, para reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando contestar a Instrução Normativa 988/2009, da Receita Federal do Brasil, que dispõe sobre a isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de "deficiências físicas".

**Por sua vez, a Ministra REGINA HELENA COSTA, que pedira vista antecipada dos autos, inaugurando a divergência** – após discorrer sobre a moldura normativa constitucional e infraconstitucional atinente à pretensão deduzida na Ação Civil Pública subjacente, bem como acerca do princípio da não obstância ao exercício de direitos fundamentais por via da tributação e da garantia constitucional de acesso à jurisdição, além

de citar lições doutrinárias e precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte, e de examinar, ainda, o caso concreto –, **negou provimento ao recurso**.

Eis a conclusão do voto-vista divergente da Ministra REGINA HELENA COSTA:

**"In casu, a ação civil pública, na linha do sustentado pelo Ministério Público Federal, tem como causa de pedir o indevido condicionamento, pela Receita Federal, da plena fruição de isenção contida na Lei 8.989/1995 (art. 1º, IV e §§ 1º a 7º), malferindo, dessa forma, garantias fundamentais titularizadas pelas pessoas com deficiência, a exemplo do mencionado direito de acessibilidade, estampado na Convenção de Nova York de 2007, estatuto, sublinhe-se, dotado de materialidade constitucional.**

Oportuno anotar que a sobredita norma infralegal foi revogada pela IN RFB 1.769/2017, permanecendo hígida, contudo, a exigência de declaração, no ato do requerimento do benefício fiscal, de '[...] disponibilidade financeira ou patrimonial compatível com o valor do veículo a ser adquirido [...]' (art. 4º, § 2º, I).

Desse modo, a pretensão em exame, sob a perspectiva ora trazida, diz com a proteção da dignidade da pessoa humana, revelando a preponderância do interesse social, a autorizar o cabimento de ação civil pública, nos moldes propostos pelo Ministério Público, **restando, afastada, data maxima venia, a aplicação da tese firmada no julgamento do Tema 645, de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal (ARE 694.294 RG).**

Em verdade, a vedação estampada no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, como salientado na doutrina e na jurisprudência aqui registradas, não se aplica quando a matéria tributária for apenas *incidental ao pedido*, buscando-se, de fato, a tutela de bens jurídicos indisponíveis, especialmente os atinentes a direitos fundamentais, bem como considerada a garantia da inafastabilidade jurisdicional e a legitimação que a própria Constituição da República confere ao **Parquet** (arts. 5º, XXXV, e 129, III e § 1º).

Em meu sentir, presente está, por conseguinte, o interesse público indispensável ao cabimento da ação civil pública e à correspondente legitimação do Ministério Público para seu manejo.

Posto isso, com a devida vênia ao Sr. Ministro Relator, **NEGO PROVIMENTO** aos Embargos de Divergência em Recurso Especial."

**O Ministro GURGEL DE FARIA, que, na sequência, também pedira vista antecipada dos autos, acompanhando o Relator, deu provimento aos Embargos de Divergência.**

Não obstante os judiciosos fundamentos apresentados no voto-vista divergente

da Ministra REGINA HELENA COSTA, entendo, **data venia**, que são aplicáveis, ao presente caso, tanto o parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/85, segundo o qual "**não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos**", quanto a tese fixada pelo Plenário do STF, sob o regime da repercussão geral, no ARE 694.294/MG (Rel. Ministro LUIZ FUX, DJe de 17/05/2013), correspondente ao Tema 645/STF, com o seguinte teor: "**O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo.**"

**É certo que a Lei 7.853/89** – que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências –, **em seu art. 3º, com a redação dada pela Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), prevê que "as medidas judiciais destinadas à proteção de interesses** coletivos, difusos, **individuais homogêneos** e individuais indisponíveis **da pessoa com deficiência poderão ser propostas pelo Ministério Público**, pela Defensoria Pública, pela União, pelos Estados, pelos Municípios, pelo Distrito Federal, por associação constituída há mais de 1 (um) ano, nos termos da lei civil, por autarquia, por empresa pública e por fundação ou sociedade de economia mista que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção dos interesses e a promoção de direitos da pessoa com deficiência".

Nos termos do art. 7º da citada Lei 7.853/89, "**aplicam-se à ação civil pública prevista nesta Lei, no que couber, os dispositivos da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**".

**A Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, no parágrafo único de seu art. 1º, incluído pela Medida Provisória 2.180-35/2001, estabelece que "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"**.

Vale lembrar que, de acordo com o parágrafo único do art. 7º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), "se, no exercício de suas funções, os juízes e os tribunais tiverem conhecimento de fatos que caracterizem as violações previstas nesta Lei, devem remeter peças ao Ministério Público para as providências **cabíveis**".

A partir da interpretação sistemática e harmonizada das disposições legais acima, impõe-se a conclusão de que, pelo critério da especialidade, devem ser excluídas do âmbito de incidência do art. 3º da Lei 7.853/89, com a redação da Lei 13.146/2015, as hipóteses de vedação ao cabimento de ação civil pública previstas no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/85, incluído pela Medida Provisória 2.158-35/2001.

Na forma da jurisprudência do STJ, não resta configurada a hipótese de



vedação ao cabimento de ação civil pública, prevista na parte inicial do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/85, quando a matéria tributária figurar como causa de pedir, e não como pedido. Nesse sentido: "**Hipótese de ação civil pública que se encontra fora do alcance da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei 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" (STJ, REsp 1.387.960/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/06/2014). Em igual sentido: "**Deve ser observada a especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária – e não a causa de pedir – reconhece-se a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública**" (STJ, AgInt no REsp 1.465.282/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/04/2021).

Para a Ministra REGINA HELENA COSTA, "**in casu, a ação civil pública, na linha do sustentado pelo Ministério Público Federal, tem como causa de pedir o indevido condicionamento, pela Receita Federal, da plena fruição de isenção contida na Lei 8.989/1995 (art. 1º, IV e §§ 1º a 7º).** (...) Em verdade, a vedação estampada no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, como salientado na doutrina e na jurisprudência aqui registradas, não se aplica quando a matéria tributária for apenas *incidental* ao pedido".

Todavia, diferentemente da Ministra REGINA HELENA COSTA, entendo que, nos presentes autos, a matéria tributária não figura apenas como causa de pedir, mas está veiculada no próprio pedido.

É inegável que **a causa de pedir gravita em torno das condições para o exercício do direito à isenção de tributos (IPI e IOF)**, quando da aquisição de veículos por portadores de deficiência, tendo sido a **causa petendi** sintetizada no tópico III da petição inicial, assim intitulado:

**"III.**

**O DIREITO À AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS POR PORTADORES DE DEFICIÊNCIA SEM INCIDÊNCIA DE IPI E IOF. ISENÇÃO LEGAL NÃO CONDICIONADA À DISPONIBILIDADE FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO DEFICIENTE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA IGUALDADE."** (fl. 7e).

**Mas o pedido também veicula** – ao contrário do que pretende fazer crer o Ministério Público Federal – **pretensão que envolve tributo**, consoante se extrai do tópico VI da petição inicial, a seguir reproduzido:

**"VI.**

**PEDIDOS**

Ante o exposto, requer o MPF:

a) a concessão de liminar nos termos do art. 12 da Lei 7.347/85, para determinar, sob pena de multa pelo descumprimento:

a.1) que seja a UNIÃO obrigada, por intermédio da Receita Federal do Brasil, em âmbito nacional, a se isentar de efetuar qualquer exigência no sentido de condicionar a aquisição de veículos automotores com isenção de IPI, por parte dos portadores de deficiência física, à existência de disponibilidade financeira ou patrimonial *própria*, de referidas pessoas, aceitando-se a comprovação de disponibilidade familiar e/ou do representante legal;

a.2) que a UNIÃO, por intermédio da Receita Federal do Brasil, dê ampla divulgação da decisão judicial em, no mínimo, um jornal de ampla circulação em cada Estado da Federação.

b) a citação da ré para, querendo, responder aos termos da presente ação;

c) no mérito, para determinar, em caráter confirmativo:

c.1) que seja a UNIÃO obrigada, por intermédio da Receita Federal do Brasil, em âmbito nacional, a se isentar de efetuar qualquer exigência no sentido de condicionar a aquisição de veículos automotores com isenção de IPI, por parte dos portadores de deficiência física, à existência de disponibilidade financeira ou patrimonial *própria*, de referidas pessoas, aceitando-se a comprovação de disponibilidade familiar e/ou do representante legal;

c.2) que a UNIÃO, por intermédio da Receita Federal do Brasil, dê ampla divulgação da decisão judicial em, no mínimo, um jornal de de ampla circulação em cada Estado da Federação" (fls. 21/22e).

Como esclareceu o Ministro GURGEL DE FARIA, em seu voto-vista, "o tema relativo à proteção e garantia da pessoa portadora de necessidade especial, como direito fundamental, aqui, não é o pedido principal, mas se relaciona com a causa de pedir. A matéria tributária representa o próprio pedido em si, tanto que se pretende seja afastado ato normativo infralegal que dificultaria o reconhecimento do direito à desoneração fiscal de IPI e IOF em tela".

Nesse contexto, impõe-se o provimento dos Embargos de Divergência, para fazer prevalecer o entendimento adotado no acórdão paradigma e, por conseguinte, restabelecer a sentença, na qual o Juízo de 1º Grau, ao extinguir o feito, sem resolução do mérito, deixou consignado que, "nada obstante o MPF tenha discorrido, em capítulo próprio (fls. 03-04), sobre a questão da sua legitimidade para o tema, é fora de dúvida que **a pretensão versada neste feito é nitidamente tributária**, visto que se objetiva afastar, em âmbito nacional, para fins de obtenção de **isenção fiscal do IPI e IOF**, a exigência de disponibilidade financeira ou patrimonial própria, por parte dos portadores de 'deficiências

# *Superior Tribunal de Justiça*

físicas', para a aquisição de veículos automotores, jungindo-se a Receita Federal a aceitar a mera comprovação de disponibilidade financeira familiar ou do representante legal. (...) **A hipótese dos autos subsume-se, perfeitamente, à vedação legal prescrita no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, que interdita o manejo da ação civil pública para questões envolvendo tributos".**

Ante o exposto, com renovadas vênias à divergência, acompanho o Relator, Ministro FRANCISCO FALCÃO, para dar provimento aos Embargos de Divergência.

É como voto.



**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE (2014/0002675-9)**

**VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:**

Os autos versam sobre embargos de divergência em recurso especial opostos pela FAZENDA NACIONAL, em que se insurge contra acórdão da Primeira Turma assim ementado (e-STJ fls. 180/181):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS COM ORIGEM NUMA MESMA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O recurso especial, interposto pelas alíneas *a* e/ou *c* do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.

III - É cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público.

IV - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Agravo Interno improvido.

Em suas razões, alega a embargante divergência em relação ao posicionamento adotado pela Segunda Turma nos autos do REsp 1.387.960/SP. Argumenta, em essência, que o Ministério Público não teria legitimidade para propor ação civil pública destinada a defender interesses de natureza tributária.

O eminente Ministro Francisco Falcão deu provimento aos embargos de divergência para reconhecer a "ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando contestar a Instrução Normativa n. 988/2009 da Receita Federal que dispõe sobre a isenção do IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de 'deficiências físicas'".

A eminente Ministra Regina Helena Costa pediu vista antecipada em 26/05/2021 e, na sessão de julgamento de 10/11/2021, encaminhou voto divergente, no sentido de negar provimento ao recurso.

Pedi vista dos autos para melhor exame da controvérsia.

Não obstante os ponderáveis fundamentos da eminente Ministra Regina Helena Costa, que trouxe reflexões importantes a respeito da legitimidade do Ministério Público em matéria tributária, penso que o recurso deve ser provido, na linha da compreensão trazida pelo

# Superior Tribunal de Justiça

eminente Ministro Francisco Falcão.

De início, na esteira dos votos que me antecederam, penso que os pressupostos de admissibilidade do recurso se apresentam satisfeitos, segundo os moldes legais e regimentais.

Sobre o tema em debate, cabe rememorar que o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte Tese 645 da repercussão geral, *in verbis*: "O Ministério Público não possui legitimidade ativa *ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo."

Eis a ementa do acórdão:

DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO INTERPOSTA EM FACE DE SENTENÇA PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE MATÉRIA TRIBUTÁRIA (DIREITO DOS CONTRIBUINTES À RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SUPOSTAMENTE INCONSTITUCIONAL). ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DEDUZIR PRETENSÃO RELATIVA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

(ARE 694.294/MG-RG, Rel. Ministro LUIZ FUX, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/04/2013, DJe 17/05/2013).

Nesse sentido, cito, ainda, os seguintes julgados mais remotos do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRIBUTÁRIO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

2. O Ministério Público não tem legitimidade para propor ação civil pública que verse sobre tributos. Precedentes.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 559.985/DF-AgR, Rel. Ministro EROS GRAU, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2007, DJe 1º/02/2008).

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: MINISTÉRIO PÚBLICO: TRIBUTOS: LEGITIMIDADE. Lei 7.374/85, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625/93, art. 25, C.F., artigos 127 e 129, III.

I. - O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança de tributos ou para pleitear a sua restituição. É que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) relação de consumo, nem seria possível identificar o direito do contribuinte com "interesses sociais e individuais indisponíveis". (C.F., art. 127).

II. - Precedentes do STF: RE 195.056-PR, Ministro Carlos Velloso, Plenário, 09.12.99; RE 213.631-MG, Ministro Ilmar Galvão, Plenário, 09.12.99, RTJ 173/288.

III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido.

(RE 248.191/SP-AgR, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2002, DJ 25/10/2002).

No plano legal, dispõe a Lei n. 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, *in verbis*:

# Superior Tribunal de Justiça

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.

Ao interpretar tal dispositivo, em harmonia com o posicionamento da Suprema Corte, orienta-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o *Parquet*, em regra, não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados a matéria tributária.

Nesse sentido são os julgados de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. DISCUSSÃO QUANTO À RETENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Ministério Público não tem legitimidade ativa para propor ação em que se discute a cobrança (ou não) de tributo, assumindo a defesa dos interesses do contribuinte, deduzindo pretensão referente a direito individual homogêneo disponível.

2. Há vedação expressa no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 à veiculação de pretensão pertinente à matéria tributária em ação civil pública.

3. Reconhecimento da ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando afastar a retenção dos recursos de natureza jurídica tributária (contribuição sindical), bem como restituição dos valores retidos, pretensão referente a direito individual homogêneo disponível.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1.502.258/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/09/2019, DJe 25/09/2019).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE CONSERVAÇÃO DE HIDRÔMETRO. NATUREZA TRIBUTÁRIA DA OBRIGAÇÃO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 7.347/1985. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA COM BASE EM LEI LOCAL. ÓBICE DA SÚMULA 280 DO STF.

1. O art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 preconiza, *in verbis*: "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".

2. Correto o posicionamento da Corte *a quo* ao afastar a legitimidade do Ministério Público para propor Ação Civil Pública no caso dos autos, uma vez que se discutem questões de natureza exclusivamente tributária.

3. A Corte de origem lastreou seu entendimento na Lei Complementar Municipal 006/2003, que reconheceu a natureza tributária da cobrança. Desse modo, o deslinde do caso passa necessariamente pela análise de legislação local, sendo tal medida vedada em Recurso Especial, conforme o enunciado da Súmula 280 do STF: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".

4. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.629.013/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA,

# Superior Tribunal de Justiça

julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016).

No caso, o acórdão embargado reconheceu a legitimidade ativa do *Parquet* para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir ato normativo editado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, qual seja, a Instrução Normativa n. 988/2009, que seria ilegal, porquanto veicularia, para fins do reconhecimento ao direito de isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na aquisição de veículos automotores, desarrazoada comprovação de disponibilidade financeira ou patrimonial dos portadores de necessidades especiais.

Eis o que dispõe a impugnada Instrução Normativa RFB n. 988/2009, no que interessa:

Art. 3º Para habilitar-se à fruição da isenção, a pessoa portadora de deficiência física, visual, mental severa ou profunda ou o autista deverá apresentar diretamente ou por intermédio de seu representante legal, formulário de requerimento, conforme modelo constante do Anexo I, acompanhado dos documentos a seguir relacionados. a unidade da RFB de sua jurisdição, dirigido ao Delegado da Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF) ou ao Delegado da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Administração Tributária (Derat).

[...]

II - Declaração de Disponibilidade Financeira ou Patrimonial da pessoa portadora de deficiência ou do autista. apresentada diretamente ou por intermédio de seu representante legal, na forma do Anexo II, disponibilidade esta compatível com o valor do veículo a ser adquirido.

Trata-se, pois, de ação de natureza tributária.

Com efeito, sobre o tema, deve ser observada a especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária – e não a causa de pedir – reconhece-se a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública.

Na hipótese em que a causa de pedir estiver relacionada a tema tributário, mas, por exemplo, o pedido buscar o resguardo dos cofres públicos, na defesa de interesses metaindividuais – tal como ocorreu no tocante à alegação de ilegalidade e inconstitucionalidade do Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) –, admite-se a propositura de ação civil pública, conforme definiu o STF em repercussão geral.

Eis a ementa do acórdão:

ACÇÃO 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.

# Superior Tribunal de Justiça

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.

(RE 576.155/DF-RG, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOESKI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/04/2008, DJe 01/08/2008).

Ressalte-se que mencionado acordo (TARE) era realizado entre contribuintes e ente tributante para pagamento de dívida tributária. Veja que, naquela hipótese, o pedido relacionava-se à defesa do patrimônio público, embora a causa de pedir tivesse origem tributária.

A Primeira Turma, por maioria de votos, vencida a eminente Ministra Regina Helena Costa, asseverou a necessidade de observância da especial distinção entre causa de pedir e pedido, para fins de reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública em matéria tributária, nos termos da seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROPOSIÇÃO E INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ESPECIAL. CUSTOS LEGIS. MANIFESTAÇÃO. AUSÊNCIA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA.

1. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entende-se que, "nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, a falta de intervenção do Ministério Público como fiscal do Direito, na Ação Civil Pública por ele mesmo proposta, não gera nulidade, mormente em razão do princípio da unidade. Julgados: AgRg no REsp. 1.385.059/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11.9.2014; REsp 814.479/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14.12.2010" (AgInt no REsp 1.699.923/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/03/2019, DJe 03/04/2019).

2. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, o *Parquet* não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados à matéria tributária.

3. Deve ser observada a especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária – e não a causa de pedir – reconhece-se a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública.

4. Hipótese em que o acórdão regional recorrido acertadamente não reconheceu a legitimidade ativa do *Parquet* para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (gastos efetuados com instrução pelo próprio contribuinte ou seus dependentes – aquisição de livros, cursos de informática e de idiomas estrangeiros, cursos preparatórios para concursos e vestibular), em razão de sua natureza tributária.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1.465.282/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/03/2021, DJe 14/04/2021).

*In casu*, a presente ação civil pública ostenta os seguintes pedidos, no que interessa (e-STJ fl. 44):

[...]

o) no mérito, para determinar, em caráter confirmativo:



# Superior Tribunal de Justiça

c.1) que seja a UNIÃO obrigada, por intermédio da Receita Federal do Brasil, em âmbito nacional, a se isentar de efetuar qualquer exigência no sentido de condicionar a aquisição de veículos automotores com isenção de IPI, por parte dos portadores de deficiência física, à existência de disponibilidade financeira ou patrimonial própria, de referidas pessoas, aceitando-se a comprovação de disponibilidade familiar e/ou do representante legal;

A leitura do excerto transcrito revela que a pretensão veiculada refere-se a tema de índole eminentemente tributária, a encontrar óbice na tese fixada na repercussão geral e, por conseguinte, no teor do art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, porquanto se busca afastar suposta exigência ilegal de prova de disponibilidade financeira ou patrimonial do contribuinte portador de necessidades especiais, como condição para adquirir veículos automotores com fruição de isenção de IPI e IOF.

O tema relativo à proteção e garantia da pessoa portadora de necessidade especial, como direito fundamental, aqui, não é o pedido principal, mas se relaciona com a causa de pedir. A matéria tributária representa o próprio pedido em si, tanto que se pretende seja afastado ato normativo infralegal que dificultaria o reconhecimento do direito à desoneração fiscal de IPI e IOF em tela.

Apesar da relevância e da nobreza dos direitos que se buscam proteger através da ação coletiva proposta, relacionados às pessoas com deficiência, não é demais lembrar que a veiculação de tal ação por parte do Ministério Público está vedada por norma legal expressa e também por precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, que deve, assim, ser seguido por este Tribunal Superior, não sendo hipótese de *distinguishing* autorizado pelo Pretório Excelso. A matéria em debate não ficará fechada ao exame do Judiciário, pois os contribuintes eventualmente prejudicados terão à disposição outros diversos tipos de ação para manejar (mandados de segurança, ações declaratórias etc.).

Nesse contexto, não há como reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para, em ação civil pública, veicular pretensão destinada a afastar atos normativos infralegais que regulamentam isenção tributária.

Ante o exposto, com o devido respeito à divergência, acompanho o eminente Relator para dar provimento aos embargos de divergência em recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2014/0002675-9      **PROCESSO ELETRÔNICO**      **EREsp 1.428.611 / SE**

Números Origem: 540128 6948120124058500

PAUTA: 09/02/2022

JULGADO: 09/02/2022

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

**Ministro Impedido**

Exmo. Sr. Ministro : **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL  
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IPI/ Imposto sobre Produtos Industrializados

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Regina Helena Costa, deu provimento aos embargos de divergência para reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar a ação civil pública, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Gurgel de Faria (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.428.611 - SE (2014/0002675-9)**  
**RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**EMBARGANTE : FAZENDA NACIONAL**  
**PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**  
**EMBARGADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**EMENTA**

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ESTADO ECOSSOCIAL DE DIREITO E O PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA TUTELA DE SUJEITOS E BENS HIPERVULNERÁVEIS. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 7.347/1985. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. HERMENÊUTICA DAS NORMAS DE TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA ENTRE OS ACÓRDÃOS CONFRONTADOS. NÃO CONHECIMENTO. TUTELA DO DIREITO À MOBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA FÍSICA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

**HISTÓRICO DA DEMANDA**

1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra determinações da Instrução Normativa (IN) 988/2009, da Receita Federal, que dispõe sobre requisitos para obter isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por portadores de "deficiências físicas". De acordo com o *Parquet*, a normativa seria ilegal porque estaria a exigir, para fins do reconhecimento ao direito de isenção, desarrazoada comprovação de disponibilidade financeira ou patrimonial dos portadores de necessidades especiais para aquisição do veículo.

2. A sentença extinguiu o feito, sem análise do mérito, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, decisão revertida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que reconheceu a possibilidade jurídica do pedido formulado pelo Ministério Público na via da Ação Civil Pública. A decisão foi mantida no Superior Tribunal de Justiça pelo acórdão embargado.

3. Nestes Embargos de Divergência, a Fazenda Pública sustenta que o acórdão recorrido está em dissonância do precedente da Segunda Turma do STJ (REsp 1.387.960/SP, ocasião em que se decidiu no sentido da impossibilidade do manejo de Ação Civil Pública em caso semelhante, ante o óbice do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985.

4. Com o habitual brilho que caracteriza suas manifestações, o eminente Ministro Francisco Falcão, Relator do caso, vota pelo conhecimento e provimento dos Embargos de Divergência, prevalecendo a interpretação dada pelo acórdão paradigma. Por seu turno, a eminente Ministra Regina Helena Costa, lastreada em sólidos fundamentos constitucionais e legais, abriu divergência para conhecer do recurso e o desprover, firme na tese de ser possível ajuizamento de Ação Civil Pública pelo órgão ministerial "quando a controvérsia envolver a tutela de direitos individuais indisponíveis face à inobservância de princípios regentes das relações tributárias, especialmente no que toca à plena concretização dos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República".

**NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO.**  
**AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA**

### **ENTRE OS ACÓRDÃOS CONFRONTADOS**

5. Conforme apontado pelo Ministério Público Federal neste grau, inexistente similitude fática e jurídica entre os acórdãos confrontados que justifique a necessidade de pronunciamento pacificador desta Seção.

6. O acórdão embargado trata do uso da Ação Civil Pública com finalidade de discutir ato normativo editado pela Secretaria da Receita Federal (Instrução Normativa 988/2009), que estaria a exigir, em prejuízo das pessoas com deficiência, desarrazoada comprovação de disponibilidade financeira para fins de obtenção do benefício legal da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na aquisição de veículos automotores. Já o acórdão paradigma, no que interessa ao caso, é atinente a “uma ação de improbidade administrativa para a declaração de nulidade dos lançamentos relacionados às Taxas de Remoção de Lixo (TRL) no ano de 2006, em Orlandia/SP, cujos valores de cobrança seriam superiores aos custos do serviço prestado” (fl. 216, e-STJ), tendo sido reconhecido que se tratava do uso da ação da Lei 8.429/1992 com fundo tributário, o que implicou provimento do 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” (fl. 225, e-STJ).

### **MÉRITO. NÃO PROVIMENTO DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA**

7. Caso vencido na questão do conhecimento, **no mérito**, com todas as vênias ao eminente Relator, que, como costume, sempre apresenta Votos muito bem fundamentados e com ampla análise dos precedentes desta Corte, **acompanho a divergência aberta pela eminente Ministra Regina Helena Costa, ainda que por fundamentos parcialmente diversos.**

### **PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO NO ESTADO SOCIAL E ECOLÓGICO**

8. O Direito Tributário no Estado Social e Ecológico de Direito tem, entre suas missões fundamentais inafastáveis, proteger a dignidade da pessoa humana, contribuir com a construção de uma sociedade justa, solidária e sustentável, erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, sobretudo aquelas associadas aos sujeitos hipervulneráveis, entre os quais se destacam as pessoas com deficiência física, mental ou sensorial, nos termos dos arts. 1º, III, e 3º, I e III, da Constituição de 1988.

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBJETO DE TUTELA DIRETA DE SUJEITOS HIPERVULNERÁVEIS**

9. Na presente Ação Civil Pública e no acórdão recorrido impugna-se ato administrativo da Receita Federal do Brasil (IN 988/2009) – como poderia ter sido de órgão federal de gestão da saúde ou da educação –, por violação do marco constitucional e legal de tutela das pessoas com deficiência. Não se trata, pois, de ataque “puro sangue” ao sistema tributário em si, colocando-se muito mais no âmbito do *diálogo das fontes*, com predominância da salvaguarda de sujeitos hipervulneráveis, fato que afasta a incidência do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 645 (“O Ministério Público não possui legitimidade ativa *ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo”). Em síntese, não se está diante de “pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar

a constitucionalidade/legalidade de tributo", mas de pretensão apenas *reflexamente tributária*, visto que o foco principal da demanda ampara-se nos objetivos, principiologia e disciplina do microsistema constitucional e legal de proteção das pessoas com deficiência. Em outras palavras, busca-se o acesso à justiça para salvaguardar "direitos de pessoas com deficiência que são, na hipótese concreta, contribuintes" e, não, em sentido inverso, "direitos de contribuintes que eventualmente são pessoas com deficiência".

10. Ampliando os horizontes da análise do recurso para os termos da inicial da Ação Civil Pública ajuizada – ainda que apenas em caráter informativo –, bem se verá que o objeto da postulação não é, propriamente, a *questão tributária subjacente*, mas sim “o direito dos portadores de deficiência física à aquisição de veículos automotores com a concessão das isenções tributárias previstas em lei, sem condicionamento à prova de disponibilidade financeira ou patrimonial pessoal, verdadeira materialização dos valores fundamentais da dignidade da pessoa humana e da igualdade, insculpidos na Constituição Federal” (fl. 5, e-STJ). Note-se, inclusive, que, para além da referida *causa de pedir* não veicular questão tributária primária e direta, o próprio *pedido* da ACP revela pretensão de invalidação da norma administrativa que, ilicitamente, *estaria a violar o direito dos deficientes, verbis*: "que seja a UNIÃO obrigada, por intermédio da Receita Federal do Brasil, em âmbito nacional, a se isentar de efetuar qualquer exigência no sentido de condicionar a aquisição de veículos automotores com isenção de IPI, por parte dos portadores de deficiência física, à existência de disponibilidade financeira ou patrimonial própria, de referidas pessoas, aceitando-se a comprovação de disponibilidade familiar e/ou do representante legal" (fl. 21, e-STJ).

## **RELATIVIZAÇÃO DO ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 7.347/1985 NA PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

11. Não se nega a existência de limitação legal ao cabimento de Ação Civil Pública para veicular pretensão de natureza tributária, conforme consolidada orientação jurisprudencial do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985. No entanto, fato é que o Supremo Tribunal Federal e o STJ vêm relativizando o rigor de tal vedação, de modo a aceitar que se possa, pela via da Ação Civil Pública, defender direito e interesses coletivos de maior grandeza constitucional, mesmo que, porventura, se tangencie o microsistema tributário na causa de pedir ou no pedido.

12. Nesse sentido, a Corte Suprema tem admitido o manejo de Ação Civil Pública para anulação de Termo de Acordo de Regime Especial (TARE), firme no ideário de que, apesar de a causa de pedir tocar em questões relativas a tributos (isenção/redução), o valor central que se pretende tutelar não abrange, apenas, direitos individuais, mas sim a própria defesa do direito difuso à proteção do Erário (STF, RE 576.155. Pleno, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 1º.2.2011).

13. Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em Repercussão Geral, que, mesmo em tema em que haja limitação legal de cabimento da Ação Civil Pública (como é o caso das discussões sobre FGTS), tem o Ministério Público legitimidade para uso da via se a pretensão intenta o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social (RE 643.978-SE, Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 9.10.2019, Tema 850 de Repercussão Geral). Do acórdão de referido julgado extrai-se a seguinte

fundamentação: "O comando inserto no sobredito dispositivo da Lei 7.347/1985 não constitui obstáculo à 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, já que, *prima facie*, a legitimidade ministerial, em tais situações, emana diretamente do art. 127 da CARTA MAGNA".

14. Também este egrégio Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a possibilidade do manejo de Ação Civil Pública, ainda que tangenciando questões de cunho tributário, para anulação de certificado de entidade filantrópica que garantia isenção fiscal, o que gera não só prejuízo na arrecadação, mas também desvio de finalidade do beneficiário (STJ, REsp 1.101.808/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, DJe 5.10.2010).

#### **MANIFESTA ENVERGADURA SOCIAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

15. Parece evidente o *fator distintivo* do objeto central da Ação Civil Pública em questão. Embora não seja propriamente a tutela do patrimônio público/Erário, cuida-se da proteção da coletividade de pessoas com deficiência, cujo direito à aquisição de veículos automotores – que compõe política pública de facilitação da mobilidade – está, em tese, sendo dificultada por normativa da Receita Federal tida por ilegal. Afinal de contas, a pessoa com deficiência deve – com vista à sua integração social e facilitação do acesso ao exercício de seus direitos (individuais e coletivos) – ser reconhecida como destinatária de atenção supraespecial da ordem jurídica nacional e internacional, conforme se observa da disciplina constitucional a respeito do tema – arts. 7º, XXXI, 37, VIII, 40, § 4º-A, 203, IV e V, 208, III, 227, II e § 2º, e 244 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (internalizada pelo Decreto Presidencial 6.949/2009 – e da ampla normativa infralegal existente no País a esse respeito (Lei 13.146/2015; Lei 10.048/2000; Lei 10.098/2000; Lei 8.899/1994; art. 5º, § 2º, da Lei 8.112/1990; art. 93 da Lei 8.213/1991; Lei 7.853/1989; entre outras).

16. Na presente demanda – até com intensidade maior do que nos casos da TARE, FGTS ou da anulação do certificado de entidade filantrópica –, tem-se evidenciada a inaplicabilidade da vedação do art. 1º, parágrafo único, da LACP. Afinal, na ACP proposta na origem se observa, para além da preocupação com a tutela dos direitos individuais dos deficientes adquirentes de veículos, a existência de um direito difuso subjacente de maior *status* social e constitucional do que a defesa do Erário: a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos inafastáveis da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da CF), inafastabilidade incidente sobre o legislador parlamentar e o legislador administrativo, inclusive o tributário.

17. Justificada, portanto, a aplicação da *ratio decidendi* dos pronunciamentos do STF e do STJ citados ao caso presente, haja vista que a demanda intenta o resguardo de direitos cuja amplitude possui expressiva envergadura social, sendo inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente Ação Civil Pública (Tema 850 STF).

#### **HERMENÊUTICA DAS NORMAS DE TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

18. As ações coletivas de tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos representam poderoso instrumento do Estado Social de Direito, ao

# Superior Tribunal de Justiça

ampliarem o *Acesso à Justiça* (ordem jurídica democrática, justa, eficaz e eficiente), especialmente porque têm elas, entre seus legitimados ativos, entidades da sociedade civil (e não apenas órgãos públicos), o que robustece a natureza social-participativa que se espera do processo civil moderno. Encolhimento da casuística ou alcance da Ação Civil Pública – quanto à legitimação ou representação adequada dos autores coletivos, ao seu objeto, e aos remédios disponíveis – deve ser visto como *excepcional*, destoante das premissas básicas do sistema, discrepância que impõe *interpretação absolutamente restritiva*. Por isso, na hipótese dos autos, não se compreende como se possa limitar o processamento da Ação Civil Pública simplesmente porque tangencia questão relacionada a IOF ou IPI.

19. À luz desses critérios hermenêuticos, no campo da proteção de direitos e interesses tutelados na Lei 7.347/1985 e na legislação esparsa sobre direitos supraindividuais (p. ex., os relacionados com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a proteção aos consumidores, aos portadores de deficiência, etc.), deve-se considerar adequada a via processual da Ação Civil Pública, mesmo que a matéria tributária – veiculada como fundamento não exclusivo, primário ou "puro sangue" do pedido (*causa petendi*) – integre a questão controvertida. Na perspectiva estritamente constitucional-processual, deve-se perseguir a *máxima* proteção aos direitos supraindividuais, postulado que se projeta sobre as fronteiras dos domínios e das hipóteses de cabimento da Ação Civil Pública, sobre a competência para seu processamento e julgamento, e sobre os remédios judiciais disponíveis, à luz do mandamento *facilitação do acesso à Justiça*. Precedentes do STJ: AgInt no REsp 1.465.282/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 14.4.2021; RMS 64.534/MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º.12.2020; e REsp 1.387.960/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13.6.2014.

## CONCLUSÃO

20. Em resumo, é cabível Ação Civil Pública no caso em debate porque: a) ataca-se ato administrativo da Receita Federal do Brasil (IN 988/2009), e não a constitucionalidade ou legalidade de tributo em si, o que afasta a incidência do Tema 645 do STF; e b) em razão disso, não se veicula pretensão que envolve exclusiva ou primariamente questão tributária, mas sim que se destina à tutela dos direitos da coletividade de pessoas com deficiência física, na aquisição facilitada de veículos automotores (mobilidade), direito humano de manifesta envergadura social, o que afasta o óbice do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985.

21. Embargos de Divergência **não conhecidos**. Caso vencido na questão do conhecimento, Embargos de Divergência **não providos**.

## VOTO-VOGAL

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Na origem, trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra determinações da Instrução Normativa (IN) 988/2009, da Receita Federal, que dispõe sobre a isenção de IPI e

# Superior Tribunal de Justiça

IOF na aquisição de veículos automotores por portadores de "deficiências físicas".

Eis, no que pertine ao caso, o que dispõe a referida Instrução Normativa RFB 988/2009:

Art. 3º Para habilitar-se à fruição da isenção, a pessoa portadora de deficiência física, visual, mental severa ou profunda ou o autista deverá apresentar diretamente ou por intermédio de seu representante legal, formulário de requerimento, conforme modelo constante do Anexo I, acompanhado dos documentos a seguir relacionados. a unidade da RFB de sua jurisdição, dirigido ao Delegado da Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF) ou ao Delegado da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Administração Tributária (Derat).

[...]

II - Declaração de Disponibilidade Financeira ou Patrimonial da pessoa portadora de deficiência ou do autista. apresentada diretamente ou por intermédio de seu representante legal, na forma do Anexo II, disponibilidade esta compatível com o valor do veículo a ser adquirido.

A sentença extinguiu o feito, sem análise do mérito, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, decisão que foi revertida pelo TRF5, com magistral Voto do Relator, Desembargador **Francisco Cavalcanti**, que reconheceu a possibilidade jurídica do pedido formulado pelo Ministério Público na via da Ação Civil Pública, com retorno dos autos à origem para prosseguimento.

A Fazenda Nacional, então, interpôs Recurso Especial, o qual não foi provido pela Primeira Turma desta Corte, conforme acórdão abaixo ementado, de relatoria da eminente Ministra **Regina Helena Costa**:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS COM ORIGEM NUMA MESMA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – O recurso especial, interposto pelas alíneas *a* e/ou *c* do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão



# Superior Tribunal de Justiça

recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.

III - É cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público.

IV - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Agravo Interno improvido.

Ainda inconformada, apresenta a Fazenda Nacional os presentes Embargos de Divergência, sustentando que o acórdão recorrido está em dissonância do quanto decidido, pela Segunda Turma desta Corte, no REsp 1.387.960/SP, assim ementado:

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 em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.

O eminente Ministro **Francisco Falcão**, Relator do caso, com o brilho de sempre, vota pelo conhecimento e provimento dos Embargos de Divergência, no que é acompanhado pelo eminente Ministro **Gurgel de Faria** nesta assentada.

Eis a ementa do Voto da relatoria:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI N. 7.347/1985. VEDAÇÃO.

I - O feito decorre de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para contestar a IN n. 988/2009 da Receita Federal que dispõe sobre a isenção de IPI e IOF na aquisição de veículos automotores por parte dos portadores de "deficiências físicas".

II - O parágrafo único do art. 1º da Lei n 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, veda o ajuizamento da referida ação para veicular pretensões que envolvam tributos. A referida vedação direcionada ao tema impede a utilização da ação coletiva para tutelar direito individual homogêneo disponível, e que pode ser defendido individualmente em demandas autônomas.

III - Nesse contexto é inviável o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público para discutir a relação jurídico-tributária. Precedentes: REsp 1.541.275/PR, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/12/2015, DJe 18/12/2015 e AgInt no REsp 1.502.258/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/9/2019, DJe 25/9/2019.

IV - Matéria já apreciada por esta Primeira Seção (EResp 505.303/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/06/2008, DJe 18/08/2008) e na Corte Especial (AgRg na Pet 1.093/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2002, DJ 16/12/2002, p. 223 RSTJ vol. 166, p. 21).

V - Refira-se, ainda, o tema 645, STF: *“O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo.”*

VI - Embargos de divergência providos.

Por seu turno, a Ministra **Regina Helena Costa** (relatora do acórdão ora embargado), utilizando-se de poderosos argumentos ético-jurídicos, abre a divergência para conhecer do recurso e o desprover, firme na tese de que é possível o ajuizamento de Ação Civil Pública pelo órgão ministerial, "quando a controvérsia envolver a tutela de direitos individuais indisponíveis face à inobservância de princípios regentes das relações tributárias,

especialmente no que toca à plena concretização dos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República”. No caso, pontua sua Excelência que “a pretensão em exame, sob a perspectiva ora trazida, diz com a proteção da dignidade da pessoa humana, revelando a preponderância do interesse social, a autorizar o cabimento de ação civil pública, nos moldes propostos pelo Ministério Público, restando afastada, data maxima venia, a aplicação da tese firmada no julgamento do Tema n. 645, de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal (ARE n. 694.294 RG)”.

É o breve **relatório**.

### **1. Não conhecimento**

Inicialmente, peço vênias aos que me precederam, para não conhecer do recurso.

No caso, não encontro similitude fática entre os acórdãos confrontados que justifique a necessidade de pronunciamento pacificador desta Seção.

O acórdão embargado assinalou que “o acórdão recorrido adotou entendimento pacificado nesta Corte no sentido de que é possível o manejo de ação civil pública para defesa de direitos individuais homogêneos não relacionados à defesa dos consumidores”, pelo que estava “afastado o caráter tributário do objeto da ação civil pública”, por conseguinte, o óbice do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 (fls. 182-189).

Na ementa do julgado consignou-se ser “cabível o manejo de Ação Civil Pública para tutelar direitos individuais homogêneos de origem tributária no caso de se vislumbrar a presença de interesse público”.

Já o acórdão paradigma, tirado de Ação Civil de Improbidade Administrativa (e não de Ação Civil Pública em sentido estrito), não enfrenta a questão sob o prisma da presença do interesse público justificador da atuação coletiva do Ministério Público, tampouco afirma, como no caso presente, que a ação proposta não tem caráter tributário.

Note-se que, embora em matéria processual seja dispensável identidade absoluta entre os acórdãos confrontados em Embargos de Divergência, no caso presente a

# Superior Tribunal de Justiça

base dos paradigmas comparados é completamente diversa, prejudicando a comparação de teses ante as particularidades de cada uma das demandas.

O acórdão embargado trata do uso da Ação Civil Pública com a finalidade de discutir ato normativo editado pela Secretaria da Receita Federal (Instrução Normativa 988/2009), que estaria a exigir, em prejuízo das pessoas com deficiência, desarrazoada comprovação de disponibilidade financeira para fins de obtenção do benefício legal da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na aquisição de veículos automotores.

Já o acórdão paradigma, no que interessa ao caso, é atinente a “uma ação de improbidade administrativa para a declaração de nulidade dos lançamentos relacionados às Taxas de Remoção de Lixo (TRL) no ano de 2006, em Orlandia/SP, cujos valores de cobrança seriam superiores aos custos do serviço prestado” (fl. 216, e-STJ), tendo sido reconhecido que se tratava do uso da ação da Lei 8.429/1992 com fundo tributário, o que implicou o provimento do 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” (fl. 225, e-STJ).

Ao contrário do que pretende fazer a embargante, não se trata de duas Ações Cíveis Públicas que discutem matéria tributária e que receberam interpretações diversas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, mas sim de casos absolutamente diversos, que por isso mesmo podiam ter soluções diversas, uma reconhecendo a incidência da vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, e a outra não.

Nesse passo, cumpre relembrar que os Embargos de Divergência não têm por objetivo restabelecer a correção ou a justiça do caso concreto, mas uniformizar interpretação da legislação federal, algo que, no caso, não se mostra possível ou necessário, ante a diversidade dos casos postos em comparação.

Nesse exato sentido:

**(...) os embargos de divergência têm por finalidade uniformizar a jurisprudência do próprio Superior Tribunal de Justiça, quando se verificarem idênticas situações fáticas nos julgados, mas se**

**tenha dado diferente interpretação na legislação aplicável ao caso. Não se prestam para avaliar possível justiça ou injustiça do decisum** ou corrigir regra técnica de conhecimento e, muito menos, confrontar tese de admissibilidade com tese de mérito (AgInt nos EREsp 1.693.403/PB, Relator Min. Francisco Falcão, Corte Especial, DJe 29/6/2020) (grifei).

Por ausentes os requisitos do art. 1.043 do CPC, não conheço dos Embargos de Divergência.

## **2. Mérito: não provimento dos Embargos de Divergência**

Contudo, se vencido na questão do conhecimento, **no mérito**, com todas as vênias ao eminente Relator, autor de Votos muito bem fundamentados e com ampla análise dos precedentes desta Corte, **ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA** aberta pela em. Ministra **Regina Helena Costa**, ainda que por fundamentos parcialmente diversos.

## **3. Questão tributária secundária ou reflexa versus questão tributária primária, direta ou "puro sangue"**

O acórdão embargado manteve a decisão do TRF5, da relatoria segura do Desembargador **Francisco Cavalcanti**, que reconheceu a possibilidade do manejo de Ação Civil Pública, pelo Ministério Público Federal, com a finalidade de discutir ato normativo editado pela Secretaria da Receita Federal (Instrução Normativa 988/2009). De acordo com o *Parquet*, a normativa seria ilegal porque estaria a exigir, para fins do reconhecimento ao direito de isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na aquisição de veículos automotores, desarrazoada comprovação de disponibilidade financeira ou patrimonial dos portadores de necessidades especiais.

Ataca-se, portanto, ato administrativo da Receita Federal do Brasil (IN 988/2009), e não propriamente a constitucionalidade ou legalidade de tributo, o que afasta a incidência do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 645 de sua

jurisprudência ("O Ministério Público não possui legitimidade *ativa ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo").

Para além disso, ampliando os horizontes da análise do recurso para os termos da inicial da Ação Civil Pública ajuizada – ainda que apenas em caráter informativo –, bem se verá que o *objeto primário* da postulação não é, propriamente, a questão tributária subjacente, mas “o direito dos portadores de deficiência física à aquisição de veículos automotores com a concessão das isenções tributárias previstas em lei, sem condicionamento à prova de disponibilidade financeira ou patrimonial pessoal, verdadeira materialização dos valores fundamentais da dignidade da pessoa humana e da igualdade, insculpidos na Constituição Federal” (fl. 5, e-STJ).

Note-se, inclusive, que para além da referida causa de pedir não veicular questão tributária, o próprio pedido da ACP revela pretensão no sentido de impugnar norma de caráter administrativo que, ilicitamente, estaria a violar o direito dos deficientes, *verbis*: "que seja a UNIÃO obrigada, por intermédio da Receita Federal do Brasil, em âmbito nacional, a se isentar de efetuar qualquer exigência no sentido de condicionar a aquisição de veículos automotores com isenção de IPI, por parte dos portadores de deficiência física, à existência de disponibilidade financeira ou patrimonial própria, de referidas pessoas, aceitando-se a comprovação de disponibilidade familiar e/ou do representante legal" (fl. 21, e-STJ).

#### **4. Art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985: relativização na proteção de direito humanos**

Não se nega a existência de limitação legal ao cabimento de Ação Civil Pública para veicular pretensão de natureza tributária, conforme consolidada orientação jurisprudencial do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985. No entanto, fato é que o Supremo Tribunal Federal e o STJ vêm relativizando o rigor de tal vedação, de modo a aceitar que se possa, pela via da Ação Civil Pública, defender direito e interesses coletivos de maior grandeza constitucional, mesmo que, porventura, se tangencie o microssistema tributário na causa de

# Superior Tribunal de Justiça

pedir ou no pedido.

Sob a perspectiva de que a regra do art. 1º, parágrafo único, da LACP, deve ser interpretada de modo restritivo por limitar o alcance de instrumento de envergadura constitucional (art. 129, III, da CF) – com manifesto escopo de ampliar o acesso à justiça e tutelar os valores caríssimos à República brasileira (vide art. 127 da CF) –, a Corte Suprema tem admitido o manejo de Ação Civil Pública para anulação de Termo de Acordo de Regime Especial (TARE), firme no ideário de que, apesar de a causa de pedir tocar em questões relativas a tributos (isenção/redução), o valor central que se pretende tutelar não abrange, apenas, direitos individuais, mas sim a própria defesa do direito difuso à proteção do erário, *verbis*:

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.

(STF. RE 576.155. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 12/08/2010. Publicação: 01/02/2011, grifei).

Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em Repercussão Geral, que, mesmo em tema em que haja limitação legal de cabimento da Ação Civil Pública (como é o caso das discussões sobre FGTS), tem o Ministério Público legitimidade para o uso da via se a pretensão intenta o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DESTINADA À TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS DE ELEVADA CONOTAÇÃO SOCIAL. ADOÇÃO DE REGIME UNIFICADO OU UNIFICAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). MINISTÉRIO PÚBLICO. PARTE ATIVA LEGÍTIMA. DEFESA DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

1. No julgamento do RE 631.111 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 30/10/2014), sob o regime da repercussão geral, o PLENÁRIO firmou entendimento no sentido de que certos interesses individuais, quando aferidos em seu 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, o que não obsta o Poder Judiciário de syndicar e decidir acerca da adequada legitimação para a causa, inclusive de ofício.

2. No RE 576.155 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/2/2011), também submetido ao rito da repercussão geral, o PLENÁRIO cuidou da questão envolvendo a vedação constante do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, incluído pela MP 2.180-35/2001, oportunidade em que se reconheceu a legitimidade do Ministério Público para dispor da ação civil pública com o fito de anular acordo de natureza tributária firmado entre empresa e o Distrito Federal, pois evidente a defesa ministerial em prol do patrimônio público.

**3. A demanda intenta o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social, sendo inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente ação civil pública.**

**4. É o que ocorre com as 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 (parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985).**

5. Na hipótese, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, pautado na premissa de que o direito em questão guarda forte conotação social, concluiu que o Ministério Público Federal detém legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública em face da Caixa Econômica Federal, uma vez que se litiga sobre o modelo organizacional dispensado ao FGTS, máxime no que se refere à unificação das contas fundiárias dos trabalhadores.

**6. Recurso Extraordinário a que nega provimento. Tese de repercussão geral proposta: o Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS**

(STF, RE 643.978-SE, Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 9/10/2019, Tema 850 de Repercussão Geral) (grifei).



# Superior Tribunal de Justiça

Do acórdão de referido julgado extrai-se, inclusive, a seguinte fundamentação: "O comando inserto no sobredito dispositivo da Lei 7.347/1985 não constitui obstáculo à 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, já que, *prima facie*, a legitimidade ministerial, em tais situações, emana diretamente do art. 127 da CARTA MAGNA".

Também o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a possibilidade do manejo de Ação Civil Pública, ainda que tangenciando questões de cunho tributário, para anulação de certificado de entidade filantrópica que garantia isenção fiscal, o que gera não só prejuízo na arrecadação mas também desvio de finalidade do beneficiário, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE CERTIFICADO DE ENTIDADE FILANTRÓPICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSE DE AGIR EVIDENCIADO.

1. O exame acerca da possibilidade jurídica do pedido não merece ser conhecido. Incidência do enunciado nº 211 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça ("Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo.").

2. A indevida emissão de certificado de entidade filantrópica excede os prejuízos patrimoniais do Fisco, pois o desvio de finalidade na entidade reflete consequências graves na consecução das atividades assistenciais prestadas.

3. Presente o interesse de agir, pois as medidas administrativas concretizadas pelo Fisco não exaurem o objeto da ação, que consiste na declaração de nulidade do certificado de entidade assistencial e no reconhecimento de ofensa à moralidade administrativa.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.

(REsp 1101808/SP, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe 5/10/2010)

Tornando ao caso presente, sempre respeitado o entendimento diverso, entendo estar presente o *fator distintivo* referido nos casos suprarrelatados, porque o objeto central da Ação Civil Pública proposta, como já mencionado, embora não seja propriamente a tutela do patrimônio público/Erário, é a proteção da coletividade de pessoas com deficiência

# Superior Tribunal de Justiça

física, cujo direito à aquisição de veículos automotores – que compõe política pública de facilitação da mobilidade –, está, em tese, sendo dificultada por normativa da Receita Federal tida por ilegal.

Afinal de contas, a pessoa com deficiência, com vista à sua integração social e facilitação do acesso ao exercício de seus direitos (individuais e coletivos), há de ser reconhecida como destinatária de atenção supraespecial da ordem jurídica nacional e internacional, conforme se observa da disciplina constitucional a respeito do tema – arts. 7º, XXXI, 37, VIII, 40, § 4º-A, 203, IV e V, 208, III, 227, II e § 2º, e 244 da Constituição Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (internalizada pelo Decreto Presidencial 6.949/2009) – e da ampla normativa infralegal existente no país a esse respeito (Lei 13.146/2015; Lei 10.048/2000; Lei 10.098/2000; Lei 8.899/1994; art. 5º, § 2º, da Lei 8.112/90; art. 93 da Lei 8.213/1991; Lei 7.853/1989, entre outras.

Com todas as vênias à maioria formada, a perspectiva que tenho sobre o caso presente é de que nele – até com intensidade maior do que nos casos da TARE, FGTS ou da anulação do certificado de entidade filantrópica –, tem-se evidenciada a inaplicabilidade da vedação do art. 1º, parágrafo único, da LACP. Afinal, na ACP proposta na origem se observa, além da preocupação com a tutela dos direitos individuais dos deficientes adquirentes de veículos, a existência de um direito difuso subjacente de maior *status* social e constitucional do que a defesa do Erário: a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos de existência da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da CF), externalizada por meio da perspectiva de se garantir ao grupo indeterminado dos deficientes físicos o direito a ter facilitada a locomoção.

Plenamente justificada, pois, a aplicação da *ratio decidendi* dos pronunciamentos antes analisados ao caso presente, haja vista que a demanda intenta o resguardo de direitos cuja amplitude possui expressiva envergadura social, sendo inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente ação civil pública (Tema 850 STF).

Não é crível admitir, ademais, que a *coletividade* das pessoas com deficiência física, ainda que mantida a possibilidade da postulação individual, possa sofrer tamanha

limitação de seu direito de facilitação de acesso à Justiça e, por consequência, à mobilidade, por conta de disposição legal excepcional, cujo escopo é obstar situação diversa, atinente à discussão sobre a legalidade/constitucionalidade de tributos pela via da ação coletiva, o que não se observa no caso presente.

Como bem apontado pelo acórdão da origem, corretamente mantido pelo acórdão embargado, a discussão posta nestes autos “não é de natureza meramente tributária (a dizer: não se exaure nesse significante) – o que chamaria à aplicação do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 7.347/85 –, veiculando, a demanda, pretensão qualificada pelos supostos beneficiários - os portadores de deficiência física -, estando o objeto da ação relacionado com a condição de deficiente, o que confere contornos peculiares à lide, em vista da presumida vulnerabilidade em que eles se encontram e do amparo que o ordenamento jurídico, por isso, a eles atribui” (fl. 147, e-STJ).

**5. Hermenêutica das normas de tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Interpretação restritiva do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 na proteção de direito humanos**

Por fim, mas não menos importante, uma breve nota sobre metodologia e hermenêutica no terreno da interpretação da legislação de salvaguarda de sujeitos supraindividuais, com repercussão na compreensão do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85.

As ações coletivas de tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos representam poderoso instrumento do Estado Social de Direito, ao ampliarem o *Acesso à Justiça* (ordem jurídica democrática, justa, eficaz e eficiente), especialmente porque têm elas, entre seus legitimados ativos, entidades da sociedade civil (e não apenas entes públicos), o que robustece a natureza social-participativa que se espera do processo civil moderno.

Na perspectiva estritamente processual, deve-se perseguir a *máxima* proteção aos direitos supraindividuais, postulado que se projeta sobre as fronteiras dos domínios e das

# Superior Tribunal de Justiça

hipóteses de cabimento da Ação Civil Pública, sobre a competência para seu processamento e julgamento, e sobre os remédios judiciais disponíveis, à luz do mandamento *facilitação do acesso à Justiça*.

Consequentemente, encolhimento da casuística ou alcance da Ação Civil Pública – quanto à legitimação ou representação adequada dos autores coletivos ao seu objeto (como é o caso da disposição legal do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985) e aos remédios disponíveis – deve ser visto como *excepcional*, destoante das premissas básicas do sistema, discrepância que impõe *interpretação absolutamente restritiva*. Daí não se justificar a restrição imposta à Ação Civil Pública na presente demanda, simplesmente porque *tangencia* questão relacionada a IOF ou IPI.

No campo da proteção de direitos e interesses tutelados na Lei 7.347/1985 e na legislação esparsa sobre direitos supraindividuais (p. ex., os relacionados com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a proteção aos consumidores, aos portadores de deficiência, etc.), deve-se considerar adequada a via processual da Ação Civil Pública, mesmo que a matéria tributária – veiculada como fundamento não exclusivo, primário ou "puro sangue" do pedido (*causa petendi*) – integre a questão controvertida mais ampla.

Importante enfatizar que o STJ possui precedente apontando exatamente a necessidade de distinguir a invocação de argumento relacionado com Direito Tributário como *causa petendi* e como pedido em Ação Civil Pública, com conclusão de que essa espécie de demanda somente é incabível quando a questão tributária constituir seu *objeto principal – mediato e imediato*.

Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROPOSIÇÃO E INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ESPECIAL. CUSTOS LEGIS. MANIFESTAÇÃO. AUSÊNCIA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA .

(...)

2. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, o Parquet não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados à matéria tributária.

3. Deve ser observada a especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária - e não a causa de pedir - reconhece-se a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública.

4. Hipótese em que o acórdão regional recorrido acertadamente não reconheceu a legitimidade ativa do Parquet para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (gastos efetuados com instrução pelo próprio contribuinte ou seus dependentes - aquisição de livros, cursos de informática e de idiomas estrangeiros, cursos preparatórios para concursos e vestibular), em razão de sua natureza tributária.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1465282/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 14/4/2021).

Ainda que, no caso acima, a Primeira Turma do STJ tenha se manifestado sobre a legitimação processual do Ministério Público e da inviabilidade da Ação Civil Pública porque a matéria tributária constituía o pedido deduzido nos autos (discussão quanto à possibilidade de dedução, na base de cálculo do Imposto de Renda, de despesas com instrução), claramente ficou delineado o cabimento da Ação Civil Pública quando a matéria tributária for invocada como *um* dos fundamentos (*causa petendi*) da demanda.

Pontue-se, ainda, que a tese ora submetida a julgamento não diz respeito ao cabimento da ACP para *fazer prevalecer a destinação do produto da arrecadação tributária, ou mesmo para ensejar, como pedido imediato, a arrecadação em si*, mas sim à utilização desse instrumento processual à luz do pedido feito; isto é, preservação dos direitos dos portadores de deficiência, o que se revela possível.

No mesmo sentido, admite-se o ajuizamento de Ação Civil Pública para discutir atos de improbidade administrativa, ainda que vinculados com matéria tributária:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE VERBA PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA. TERRENO E USO PRIVADOS. DESCONTOS INDEVIDOS DE ISS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. PRESCRIÇÃO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de

improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás em desfavor de José Carlos Daher Romano, na condição de Prefeito do Município; da Igreja Presbiteriana de Piracanjuba e da Techint S/A. Na referida demanda, o autor aponta a destinação de verba pública para construção de quadra poliesportiva em terreno da Igreja ré. Narra, ainda, que houve desconto indevido do ISS por ato do então Prefeito para a empresa ré.

(...)

**9. Incogitável empregar o art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 às Ações de Improbidade Administrativa, inibindo sua atuação quanto à arrecadação negligente de tributos, dado seu regramento específico. Aplicação da Lei 8.429/1992, mais precisamente do art. 10, X.**

10. Não se pode restringir a Ação de Improbidade Administrativa ao mero pagamento de débito tributário, ainda que, ao final, a única pena aplicada seja a de ressarcimento ao erário. Cabível, assim, a prescrição da Lei 8.429/1992, e não a do Código Tributário Nacional.

11. O Tribunal a quo considerou que há afinidade na questão jurídica subjacente aos dois fatos narrados na inicial, o que autoriza o litisconsórcio, nos termos do art. 46, IV, do CPC/1973. É impossível acatar a argumentação recursal, seja porque demanda revisão dos fatos e do conjunto probatório dos autos, ensejando a incidência da Súmula 7/STJ, seja porque milita em desfavor da instrumentalidade das formas, da celeridade e da duração razoável do processo. Por fim, não há na narrativa recursal a indicação de qual seria o prejuízo na formação do litisconsórcio passivo.

#### CONCLUSÃO

12. Recurso Especial da Igreja Presbiteriana de Piracanjuba não conhecido. Recurso Especial da Techint S/A parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1656378/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2018).

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 em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.

(REsp 1387960/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 13/6/2014).

Como já afirmado pelo STJ em outro momento, em demandas como a dos autos, "assoma um dos cânones de ouro no Estado Social de Direito: o acesso à justiça para hipossuficiente ou vulnerável – portador de debilidade jurídica, econômica, técnica ou informativa, perdurável ou contingencial – deve, no verbo e na prática, ser facilitado, e não embaraçado" (RMS 64.534/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 01/12/2020).

## 6. Conclusão

Em resumo, entendo que é cabível Ação Civil Pública no caso em debate porque: a) ataca-se ato administrativo da Receita Federal do Brasil (IN 988/2009), e não a constitucionalidade ou legalidade de tributo, o que afasta a incidência do Tema 645 do STF; e b) em razão disso, não se veicula pretensão que envolve, primária ou exclusivamente, tributos, mas sim que se destina à tutela dos direitos da coletividade de pessoas com deficiência física, na aquisição facilitada de veículos automotores (mobilidade), direito humano de manifesta envergadura social, o que afasta o óbice do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985.

Ante o exposto, com estes breves apontamentos, **não conheço dos Embargos**

# *Superior Tribunal de Justiça*

**de Divergência.** Caso vencido na questão do conhecimento, **no mérito, nego provimento ao recurso.**

É como **voto.**

