



Carlos/A

RECURSO ESPECIAL Nº 97.455/SP (96.0035101-5)

RELATOR: O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO
RECORRENTE: FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC
ADVOGADOS: OLÍVIA DA ASCENÇÃO CORRÊA FARIAS E OUTROS
JOSUÉ DE OLIVEIRA RIOS E OUTROS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO (DECRETO-LEI Nº 2.288/86). INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPROPRIEDADE DA TUTELA, NA ESPÉCIE. CONTRIBUINTE E CONSUMIDOR. DIFERENÇA. FALTA DE LEGITIMIDADE ATIVA DO AUTOR.

I- O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) não tem legitimidade ativa para ingressar com ação civil pública de responsabilidade civil, por danos provocados a interesses individuais homogêneos, contra a União Federal, objetivando obrigar a esta indenizar todos os contribuintes do empréstimo compulsório sobre combustíveis, instituído pelo Decreto-lei nº 2.288/86.

II- Os interesses e direitos individuais homogêneos somente hão de ser tutelados pela via da ação coletiva, na hipótese em que os seus titulares sofrerem danos como consumidores.

III- O contribuinte do empréstimo compulsório sobre o consumo de álcool e gasolina não é consumidor, no sentido da lei, desde que, nem adquire, nem utiliza produto ou serviço, como destinatário (ou consumidor) final e não intervém em qualquer relação de consumo. Contribuinte é o que arca com o ônus do pagamento do tributo e que, em face do nosso direito, dispõe de uma gama de ações para a defesa de seus direitos, quando se lhe exige imposto ilegal ou inconstitucional.

IV- Quando a Lei nº 7.347/85 faz remissão ao Código de Defesa do Consumidor, pretende explicitar que os interesses individuais homogêneos só se inserem na defesa de proteção da ação civil, quanto aos prejuízos decorrentes da relação de consumo entre aqueles e os respectivos consumidores. Vale dizer: não é qualquer interesse ou direito individual que repousa sob a égide da ação coletiva, mas só aquele que tenha vinculação direta com o consumidor, porque é a proteção deste o objetivo maior da legislação pertinente.

096003510
001513000
009745510

V- Recurso provido, sem discrepância.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Participaram do julgamento os Srs. Ministros HUMBERTO GOMES DE BARROS, MILTON LUIZ PEREIRA, JOSÉ DELGADO e JOSÉ DE JESUS FILHO. Custas, como de lei.

Brasília, 10 de dezembro de 1996 (data do julgamento).


Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS
Presidente


Min. DEMÓCRITO REINALDO
Relator

Carlos/A

RECURSO ESPECIAL Nº 97.455/SP (96.0035101-5)

096003510
001523000
009745590

RELATÓRIO

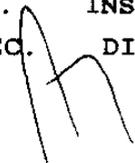
O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO (RELATOR):

O IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR ajuizou ação civil pública de responsabilidade civil por danos provocados a interesses individuais homogêneos, em face da UNIÃO FEDERAL, com o fim de obter a restituição aos contribuintes do valores pagos a título de empréstimo compulsório sobre o consumo de gasolina e álcool, instituído pelo Decreto-lei 2.288, de 1986.

O Juiz de Primeira Instância extinguiu liminarmente a ação, sem julgamento do mérito, nos termos do artigo 267, inciso V, do Código de Processo Civil, por entender caracterizada a ilegitimidade de parte do autor, bem como tendo presente a impossibilidade jurídica do pedido da ação civil pública para proteger direitos individuais.

A egrégia Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região deu provimento ao recurso de apelação manifestado pelo IDEC, anulando a sentença de primeiro grau, nos termos do acórdão que porta a seguinte ementa:

"PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPRÉSTIMO
COMPULSÓRIO. DECRETO-LEI Nº 2.288/86. INSTITUTO
BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR-IDEC. DIREITOS
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE.



I- São objetivos do IDEC, expressamente apontados em seu estatuto, a defesa do contribuinte bem como a defesa do consumidor em suas múltiplas relações.

II- O Código de Defesa do Consumidor introduziu, como objeto da Ação Civil Pública, dentre outros, a defesa dos direitos individuais homogêneos.

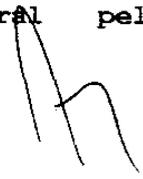
III- Tanto o texto constitucional, em seu artigo 29, § 1º, como a Lei da Ação Civil Pública; admitem a legitimidade disjuntiva e concorrente das Associações com o Ministério Público.

IV- Legitimidade do autor reconhecida, devendo, porém, o juiz a quo atentar para as demais condições da ação, conforme explicitado na declaração de voto" (folha 98).

Irresignada, a FAZENDA NACIONAL interpôs recurso especial, com arrimo na letra "a" do permissivo constitucional, sobre alegar contrariedade ao artigo 81, Parágrafo Único e inciso III, da Lei 8.078, de 1990, artigo 21 da Lei nº 7.347/85 e artigo 267, VI, do CPC (folhas 101/109).

Transcorrido in albis o prazo para as contra-razões, por entender presentes os pressupostos gerais e constitucionais, o eminente Vice-Presidente do Tribunal a quo admitiu o recurso, que, devidamente processado subiu a esta instância, onde manifestou-se a douta Subprocuradoria Geral pelo seu improvimento (folhas 121/122).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 97.455/SP (96.0035101-5)

096003510
001533000
009745560

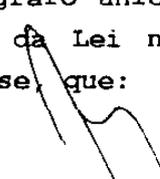
VOTO

O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO (RELATOR) :

Conforme antecipadamente relatado, o nó górdio da questão ora suscitada consiste em saber se o INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC), entidade associativa de consumidores sem fins lucrativos, tem, ou não, legitimidade ativa para ingressar com ação civil pública de responsabilidade civil, por danos provocados a interesses individuais homogêneos, contra a UNIÃO FEDERAL, objetivando seja esta obrigada a indenizar todos os contribuintes que recolheram o empréstimo compulsório sobre o consumo de gasolina ou álcool, instituído pelo Decreto-lei nº 2.288/86.

A egrégia Turma Julgadora a quo, partindo do pressuposto de que "são objetivos do IDEC, expressamente apontados em seu estatuto, a defesa do contribuinte, bem como a defesa do consumidor em suas múltiplas relações", havendo o Código de Defesa do Consumidor introduzido, como objeto da Ação Civil Pública, dentre outros, a defesa dos direitos individuais homogêneos, entendeu ter o instituto-autor legitimidade para propor a ação, como proposta.

Contra tal decisão, insurge-se a FAZENDA NACIONAL (UNIÃO FEDERAL), via do recurso especial, sob a alegação de ter o v. acórdão recorrido contrariado o artigo 81, Parágrafo único e inciso III, da Lei nº 8.078, de 1990, artigo 21 da Lei nº 7.347/85, e artigo 267, VI, do CPC, aduzindo, em síntese, que:



a)- o empréstimo compulsório sobre aquisição de gasolina e álcool tem presunção de legalidade, tratando-se de tributo "e, por conseguinte, obrigação "ex lege", que não se constitui em sanção por ato ilícito, não pode ser confundido com um suposto dano, pois não se trata de uma pena imposta, mas provém da prática de um fato lícito";

b)- "o interesse individual homogêneo reúne pessoas pela mesma situação de fato, sendo divisível, o que difere do interesse coletivo que provém de um relação jurídica, indivisível, enquanto que o interesse difuso abrange uma situação de fato não quantificável, e indivisível";

c)- "o Decreto-Lei 2.288/86, quando instituído, o foi visando um número ilimitado e indivisível de pessoas, abrangendo, assim, grupos indeterminados, sem uniformidade", razão pela qual, ad argumentandum, "o dano, caso existisse, não seria homogêneo, muito menos divisível e, por conseguinte, longe de caracterizar-se em interesse individual homogêneo, discutível por meio de Ação Civil Pública";

d)- "a jurisdição da Justiça Federal de São Paulo, circunscreve-se ao âmbito de seu território, não tendo a mesma competência para proferir decisões que abranjam todo território nacional" (folhas 101/109).

Com efeito, afigura-se-me com razão a recorrente.

O digno Representante do Ministério Público Federal, MIGUEL GUSKOW, ao reconhecer a ilegitimidade do IDEC para propor a ação civil pública, pondera, in verbis:

"Isto porque não se pode entender, sem que isto importe em ofensa à Constituição Federal, que o Ministério Público ou às entidades previstas no art. 5º, da Lei 7.347/85, seja atribuída legitimidade para

ajuizar ação civil pública na defesa de interesse individuais, como são os presentes.

De fato, dispõe o art. 129, da Carta Magna que:

"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;"

Ora, se a norma constitucional não outorgou poderes ao Ministério Público ou à qualquer outra entidade para substituir os indivíduos na defesa de seus direitos individuais, numa espécie de "totalização da ação civil pública", não se pode entender que uma lei ordinária, qual seja, o Código de Defesa do Consumidor, possa fazê-lo, sem que isso implique ofensa à Constituição e ao princípio da autonomia individual.

Daí porque, versando o caso presente sobre a tutela de direito individual homogêneo não indisponível, incabível é a propositura de ação civil pública por qualquer associação ou entidade, ainda que nos Estatutos declare a legitimidade para este tipo de ação.

Do mesmo modo, não há como se entender que a propositura de referida ação esteja embasada no inciso II, do artigo 2º, da Lei de Ação Civil Pública, de maneira a ressarcir consumidores de danos materiais que hajam sofrido.

Isto porque não se caracterizam como consumidores as pessoas que, por ocasião da compra de combustíveis, pagaram o empréstimo compulsório.

Estas pessoas são, na verdade, contribuintes, com direito à eventual propositura de ação de repetição de indébito, por se tratar de direitos individuais" (folhas 126/128).

Nesse passo, também entendo que, na espécie, não se identificam como consumidores aqueles que pagaram o famigerado empréstimo compulsório sobre combustíveis, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Pretório Excelso.

É certo, que o artigo 21 da Lei nº 7.347/85, introduzido pelo art. 117 do CDC, inclui, como passíveis de proteção através da ação civil pública, "os interesses ou direitos individuais homogêneos". Não é menos certo, entretanto, numa interpretação sistemática da legislação supra citada, que "os interesses e direitos individuais homogêneos" somente hão de ser tutelados pela via da ação coletiva, quando os seus titulares sofrerem danos na condição de consumidores. É que, a Lei nº 7.347/85, a começar da sinopse com que é encimada, "disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao consumidor" (meio ambiente, etc.). E, ainda quando, no seu artigo 21, permite o uso da ação coletiva para a defesa "dos interesses coletivos e individuais", faz remissão expressa ao Título III, do Código de Defesa do Consumidor. Pretendeu, pois, a lei, explicitar, com a remissão (ao CDC), "que os interesses individuais homogêneos só se inserem na defesa de proteção da ação civil, quanto aos prejuízos decorrentes da relação de consumo entre aqueles e os respectivos possuidores. Vale dizer: não é qualquer interesse ou direito individual que repousa sob a égide da ação coletiva, mas só aquele que tenha vinculação direta com o consumidor, porque é a proteção deste o objetivo maior da legislação pertinente. É este o entendimento prevalecente na doutrina: "os interesses ou direitos



individuais podem ser também objeto de defesa coletiva, enquanto significativos de interesses e direitos individuais homogêneos do consumidor (ou seus sucessores), que tenham tido origem ou causa comum, no que diz com fatos geradores de tais interesses ou direitos individuais... São esses interesses ou direitos defensáveis a título coletivo, porque devem ser desprezados e necessariamente desconsideradas as peculiaridades agregadas à situação pessoal e diferenciada de cada consumidor... Quanto a estes aspectos pessoais diferenciados, próprios de cada situação concreta, de cada consumidor (vítima ou sucessor), de forma preferencial, poderão vir a ser postulados pelos próprios interessados, o que deve ocorrer na liquidação da sentença genérica, proferida no processo de conhecimento" (Conf. Arruda Alvin - Thereza Alvin, Código do Consumidor Comentado, pág. 380).

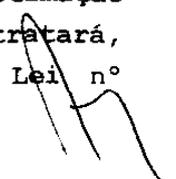
Ao propósito do tema, afigura-se-me como de rara oportunidade a contribuição trazida pelo insigne Juiz do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, TEORI ALBINO ZAVASCKI, nos estudos realizados em torno da "Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos", conceituando os direitos individuais homogêneos e delimitando o campo restrito de sua interpretação, conforme os excertos a seguir:

"Direitos individuais homogêneos são, como já se disse, simplesmente direitos subjetivos individuais, divisíveis e integrados ao patrimônio de titulares certos, que sobre eles exercem, com exclusividade, o poder de disposição. Nessas circunstâncias, e ao contrário do que ocorre com os direitos coletivos e difusos (que por não terem titular determinado são defendidos, necessariamente, por substitutos processuais), os direitos individuais, em regra, só podem ser demandados em juízo pelo seus próprios titulares. O regime de substituição processual aqui é exceção e, como toda exceção, merece interpretação restrita, podendo ser invocado somente nas hipóteses e



nos limites que a Lei autorizar (CPC, art. 6º). O caráter excepcional da substituição processual resulta claramente evidenciado no art. 5º, inc. XXI, da Constituição que, ao atribuir às entidades associativas em geral legitimidade para atuar em juízo em defesa de seus filiados, condicionou tal atuação à autorização específica do associado, submetendo-a, assim, a regime de representação. Desse dispositivo resulta confirmada a regra segundo a qual a defesa judicial de direitos individuais depende sempre de autorização, ou do titular do direito, ou da expressa disposição da Lei. Mais do que um preceito, é um princípio: em se tratando de direitos individuais, ainda que homogêneos ou relacionados com interesses associativos, o regime de representação é a regra, e o da substituição processual é a exceção e como tal deve ser interpretado" (in Revista AJUFE, edição nº 48, janeiro/fevereiro de 1996, pág. 11).

"A segunda observação importante diz com o objeto da demanda. Em se tratando de direitos coletivos, o legislador estabeleceu legitimação extraordinária amplíssima, de tal modo que as entidades legitimadas estão autorizadas a buscar tutela a direitos coletivos relacionados ao consumidor (Lei nº 8.078, de 1990, art. 81, parágrafo único, I e II) e também, ao meio ambiente, aos bens e direitos de valor histórico, artístico, estético, paisagístico e turístico e, enfim, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (Lei nº 7.347, de 1985, art. 1º). Em se tratando de direitos individuais homogêneos, contudo, a legitimação extraordinária é restrita à ação coletiva de responsabilidade por danos individualmente sofridos por consumidores (Lei nº 8.078, de 1990, art. 81, parágrafo único, III e art. 91). Assim, ressalvada a legitimação do Ministério Público, de que mais adiante se tratará, nenhum dos entes mencionados no art. 82 da Lei nº



8.078, de 1990, está habilitado a defender coletivamente direitos individuais, ainda que homogêneos, a não ser na restrita hipótese de danos decorrentes de relações de consumo. Convém repetir que a legitimação para defender em nome próprio direito individual de outrem, em regime de substituição processual, é extraordinária e excepcional, que só a Lei pode conferir (CPC, art. 6º) e como tal não está sujeita a interpretações ampliativas" (ob. cit. pág. 15).

E ainda, ao tecer considerações em torno das novidades e mecanismos processuais, introduzidos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), quanto à defesa coletiva para os direitos individuais homogêneos, alerta, com propriedade, verbis:

"A entusiástica utilização, que se seguiu, dos novos mecanismos processuais, nem sempre se deu de modo apropriado, às vezes por inexperiência de seus operadores - o que é compreensível - outras vezes por se imaginar, equivocadamente, que enfim se tinha em mãos o remédio para todos os males: para destravar a máquina judiciária e para salvar a sociedade de todas as agressões, do Governo e dos poderosos em geral. É muito salutar, por isso, o processo de revisão crítica que se vem sentindo nos últimos tempos no sentido de coibir exageros e assim não só preservar do descrédito, mas valorizar e aperfeiçoar esses importantes avanços no campo processual. É com esse mesmo propósito que se buscará aqui reflexão sobre tema que a experiência diária evidencia ser foco de boa parcela dos equívocos: a distinção entre os mecanismos processuais para defesa de direitos coletivos e os mecanismos para defesa coletiva de direitos" (ob. cit. pág. 7).



De outra parte, o nobre Juiz Federal LUIZ AÍRTON DE CARVALHO, em "Anotações sobre Direitos Coletivos e Difusos no Direito Brasileiro", ao interpretar o artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, bem define o que seja produto ou serviço adquirido ou utilizado pelo consumidor, como destinatário final, esclarecendo acertadamente:

"E efetivamente fala o § 2º do art. 3º do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor em "serviço", como sendo "qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista".

Importante salientar-se, desde logo, que aí não se inserem os "tributos", em geral, ou "taxas" e "contribuições de melhoria", especialmente, que se inserem no âmbito das relações de natureza tributária.

Não se há confundir, por outro lado, referidos tributos com as "tarifas", estas sim, inseridas no contexto dos "serviços" ou, mais particularmente, "preço público" pelos "serviços" prestados diretamente pelo poder público, ou então mediante sua concessão ou permissão pela iniciativa privada.

O que se pretende dizer é que o "contribuinte" não se confunde com "consumidor", já que no primeiro caso o que subsiste é uma relação de direito tributário, inserida a prestação de serviços públicos, genérica e universalmente considerada, na atividade precípua do Estado, ou seja, a persecução do bem-comum" (in Revista AJUFE, Edição nº 48, janeiro/fevereiro, 1996, págs. 59/60).



Ora, in casu, pretende o IDEC com o ajuizamento da ação civil pública de responsabilidade civil por danos provocados a interesses individuais homogêneos, obter a condenação da União Federal, para indenizar todos os contribuintes que pagaram o empréstimo compulsório sobre o consumo de gasolina ou álcool, instituído pelo Decreto-Lei 2.288/86 (folha 20). E a Lei 8.078/90 definiu, em seu artigo 2º, com precisão e clareza o que seja consumidor, isto é, "toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final; equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo".

Decerto, o contribuinte do referido empréstimo compulsório não é consumidor, no sentido da lei, desde que, nem adquire, nem utiliza produto ou serviço, como destinatário (ou consumidor) final e não intervém em qualquer relação de consumo.

Contribuinte é o que arca com o ônus do pagamento do tributo e que, em face do nosso direito, dispõe de uma gama de ações para a defesa de seus direitos, quando se lhe exige imposto ilegal ou inconstitucional. Pode manejar o mandado de segurança, a ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária e, ainda, defender-se pela via dos embargos à execução e, por fim, pedir a repetição do indébito, acaso tenha recolhido, aos cofres da Fazenda, quantia indevida.

Diante de tantos instrumentos legais postos à disposição do contribuinte, que é titular (em caso de pagamento indevido) de direito individual certo, identificável, divisível, não me parece conveniente, na hipótese, o uso da ação coletiva. Não vislumbro, outrossim, no caso concreto, ainda que se trate de empréstimo compulsório que alcança considerável número de pessoas, "a presença de manifesto interesse social, evidenciado pela dimensão ou pelas características do dano", como quer a doutrina, para justificar a legitimação do instituto recorrido.



Dessarte, ao meu sentir, a exegese que melhor sintoniza com as considerações ora expendidas e com a orientação predominante nesta Corte (ver acórdão no REsp. nº 57.465-0/PR, da minha lavra, julgado em 01.06.96), é a sustentada pelo MM. Juiz Federal de Primeira instância, ao concluir:

"Portanto, o titular de eventual direito de repetição do empréstimo compulsório sobre combustíveis não pode ser entendido como consumidor e, assim sendo, a toda evidência, falta legitimidade ao Autor (IDEC) para agir em seu nome.

A Restituição de tributo não se harmoniza com a idéia de consumidor, pois quem paga tributo é o contribuinte e não o consumidor.

Há que se verificar também, que a exigência do referido empréstimo compulsório já foi abolida, razão pela qual não se pode falar nem em pertinência desta ação, para sustar a exigência.

Também, não seria aplicável a decisão proferida nesta ação a todos os brasileiros, mas apenas à parcela da população residente no Estado de São Paulo" (folhas 33/34).

Tendo, pois, por violados os dispositivos legais apontados como malferidos, conheço do recurso pela letra "a" do permissivo constitucional e dou-lhe provimento, restabelecendo a dita sentença monocrática de primeiro grau.

É como voto.



096003510
001543000
009745530

Supremo Tribunal de Justiça

CERTIDÃO DE JULGAMENTO

PRIMEIRA TURMA

Nro. Registro: 96/0035101-5

RESP 00097455/SP

PAUTA: 05 / 12 / 1996

JULGADO: 10/12/1996

Relator

Exmo. Sr. Min. DEMOCRITO REINALDO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS

Subprocurador Geral da Republica

Exmo. Sr. Dr. ANTONIO AUGUSTO CESAR

Secretario (a)

MARIA AUXILIADORA RAMALHO DA ROCHA SOATO

AUTUAÇÃO

RECTE : FAZENDA NACIONAL
PROC. : OLIVIA DA ASCENCAO CORREA FARIAS E OUTROS
RECDO : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC
ADVOGADO : JOSUE DE OLIVEIRA RIOS E OUTROS

CERTIDÃO

Certifico que a egregia PRIMEIRA TURMA ao apreciar o processo em epigrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão :

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso.
Participaram do julgamento os Exmos. Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Milton Luiz Pereira, Jose Delgado e Jose de Jesus Filho.

O referido é verdade. Dou fé.
Brasilia, 10 de dezembro de 1996


SECRETARIO(A)