

# Superior Tribunal de Justiça

**RECURSO ESPECIAL N° 1.573.723 - RS (2015/0313044-9)**

**RELATOR**

: MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA

RECORRENTE

: UNIÃO

RECORRENTE

: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

RECORRENTE

:

: LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S) - PR007295

LEONARDO TEIXEIRA FREIRE - RS072094

THAIS AMOROSO PASCHOAL LUNARDI - PR037086

RECORRENTE

:

ADVOGADOS

: FRANCISCO PREHN ZAVASCKI - RS058888

OTAVIO KERN RUARO E OUTRO(S) - RS074117

ONETI WAGNER DOS SANTOS - SP280226

RECORRENTE

:

ADVOGADOS

: GABRIELA VITIELLO WINK E OUTRO(S) - RS054018

ALEXANDRE GRANDI MANDELLI - RS079091

RECORRENTE

:

ADVOGADO

: PAULO GUILHERME DE MENDONÇA LOPES E OUTRO(S) -

SP098709

: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

: VOLNIR CARDOSO ARAGAO - RS028906

VIVIAN DANIELE CORREA PEREIRA E OUTRO(S) - RS066444

WILSON DE SOUZA MALCHER - RS076395B

INTERES.

:

ADVOGADOS

: CELSO LOPES SEUS E OUTRO(S) - RS028923

EDUARDO MACHADO DE CAMPOS - RS021052

ALBINO DE SOUZA MOURA - RS031563

GABRIEL LOPES MOREIRA - RS057313

INTERES.

:

ADVOGADOS

: MARIA LUCIA LINS CONCEIÇÃO E OUTRO(S) - PR015348

LEONARDO TEIXEIRA FREIRE - RS072094

THAIS AMOROSO PASCHOAL LUNARDI - PR037086

## RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA (Relator):**

Trata-se de recursos especiais interpostos contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região assim ementado:

"*AÇÃO CIVIL. PÚBLICA. COBRANÇA DE TARIFA BANCÁRIA POR CHEQUE DE BAIXO VALOR. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.*

1. *A Lei nº 4.595/64 atribuiu ao Conselho Monetário Nacional - CMN e ao BACEN o poder-dever de fiscalizar as instituições financeiras, razão pela qual encontra-se presente o interesse federal na lide, o que atrai a competência da*

# Superior Tribunal de Justiça

*Justiça Federal, em conformidade com o disposto no art. 109, inciso I, da Constituição Federal.*

2. *Defende-se, no caso, os direitos dos consumidores, visto que o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras (Súmula 297 STJ). O Ministério Público possui legitimidade para promover ação civil pública para a proteção dos direitos individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos, dentre os quais o consumidor" (e-STJ fl. 1.787).*

Os embargos de declaração opostos pela União e pelas diversas instituições financeiras demandadas foram acolhidos apenas para adequar a redação da ementa aos limites do julgado, bem como para fins de prequestionamento.

**No primeiro recurso** (e-STJ fls. 1.805-1.856), interposto com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição Federal, \_\_\_\_\_ aponta, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 46, 47, 102, 267, IV, 292, § 1º, II, e 535, II, do Código de Processo Civil de 1973, alegando, em síntese, que houve negativa de prestação jurisdicional e que inexiste, na espécie, litisconsórcio passivo necessário ou unitário a ensejar a presença da União e do Bacen no polo passivo da lide.

**No segundo recurso** (e-STJ fls. 1.939-1.959), fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, \_\_\_\_\_ indica como contrariados os arts. 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor; 46 e 267 do CPC/1973 e 4º e 17 da Lei nº 4.595/1964, defendendo a ilegitimidade ativa do Ministério Público para a defesa dos interesses *sub judice*, a ilegitimidade do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional para figurarem no polo passivo da demanda e a inexistência de litisconsórcio passivo com a Caixa Econômica Federal que justifique a sua permanência no feito.

**No terceiro recurso** (e-STJ fls. 1.911-1.936), também fundado na alínea "a" da previsão constitucional, \_\_\_\_\_ sustenta contrariedade aos arts. 46, 267, VI, e 292, § 1º, do CPC/1973, ao argumento de que a União e o Bacen não ostentam legitimidade para a causa e tampouco possuem interesse no seu desfecho.

Ressalta, ainda, que "(...) a legitimidade do Ministério Público Estadual ou Federal

*se define de acordo com o critério do órgão jurisdicional competente para processar e julgar a matéria, se for competente a justiça estadual, legitimado estará o Ministério Público Estadual ou do Distrito Federal; competente a justiça federal, a legitimação recairá sobre o Ministério Público Federal" (e-STJ fl. 1.951).*

# Superior Tribunal de Justiça

Ao final, sustenta que, "(...) reconhecida a ausência de interesse do \_\_\_\_\_ e da União na causa, não se pode cogitar da formação de litisconsórcio passivo com a Caixa Econômica Federal, com o intuito de justificar a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da demanda" (e-STJ fl. 1.957).

**No quarto recurso** (e-STJ fls. 1.962-1.984), lastreado em suposta violação de

lei federal e em possível dissídio interpretativo, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, indicando afronta aos arts. 46, 47, 267, VI, e 535, II, do CPC/1973 e 37 da Lei Complementar nº 75/1993, defendem a ilegitimidade passiva da União e do \_\_\_\_\_ e a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, além da inexistência de litisconsórcio passivo necessário entre as demais instituições financeiras demandadas capaz de atrair a competência da Justiça Federal.

**No quinto recurso** (e-STJ fls. 2.027-2.044), o \_\_\_\_\_

alega que o acórdão recorrido, ao reconhecer a sua legitimidade para figurar no polo passivo da ação, contrariou os arts. 4º, VIII e IX, 9º e 10, IX, da Lei nº 4.595/1964; 6º, IV e VI, 39, V, e 51, IV e XV, do Código de Defesa do Consumidor, e 2º da Lei nº 9.784/1999.

**No sexto recurso** (e-STJ fls. 2.046-2.059), a UNIÃO limita-se a defender a existência de omissão no acórdão recorrido e a sua ilegitimidade passiva, indicando como afrontados os arts. 267, VI, do CPC/1973; 4º, VIII e IX, e 10, IX, da Lei nº 4.595/1964 e 2º da Lei nº 9.784/1999.

Apresentadas as contrarrazões (e-STJ fls. 2.092-2.106) e admitidos os recursos

na origem, subiram os autos a esta Corte.

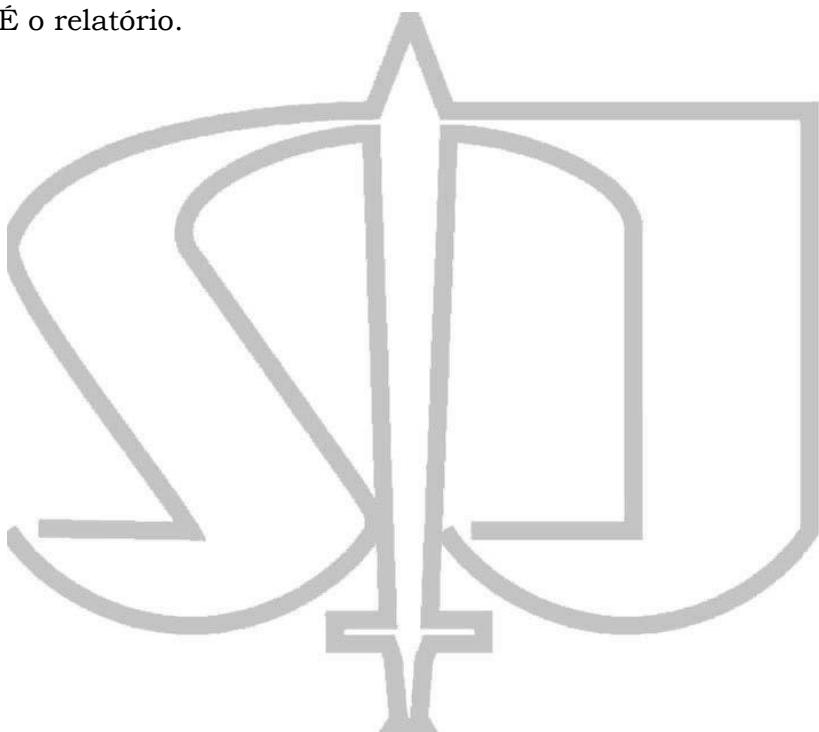
O Ministério Público Federal opinou pelo não provimento dos recursos especiais em parecer assim ementado:

*"RECURSOS ESPECIAIS. DIREITO DO CONSUMIDOR. CONTRATOS DE CONSUMO. BANCOS. COBRANÇA DE TARIFA PELA EMISSÃO DE CHEQUES DE BAIXO VALOR. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. I – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO. PRECEDENTES. II – FIRMADOS A CORRESPONSABILIDADE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E O INTERESSE DA UNIÃO, CIRCUNSTÂNCIA QUE, IGUALMENTE, ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, NOS TERMOS DO ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. III – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR AÇÃO*

# Superior Tribunal de Justiça

CIVIL PÚBLICA, COM O FIM DE DEBATER A COBRANÇA DE ENCARGOS BANCÁRIOS ABUSIVOS. PRECEDENTES. IV – OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73 NÃO CONFIGURADA. V – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA E JURÍDICA DOS ARRESTOS CONFRONTADOS E DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI SOBRE O QUAL RECAIRIA A DIVERGÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. VI - PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO" (e-STJ fl. 2.169).

É o relatório.



# Superior Tribunal de Justiça

## RECURSO ESPECIAL Nº 1.573.723 - RS (2015/0313044-9) EMENTA

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CHEQUE DE BAIXO VALOR. EMISSÃO. TARIFA. COBRANÇA. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E BANCO CENTRAL DO BRASIL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PRIVADAS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. FORMAÇÃO. POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. TUTELA DE INTERESSES NITIDAMENTE FEDERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA CONFIGURADA.

1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).

2. Ação civil pública ajuizada contra diversas instituições financeiras com vistas ao afastamento da cobrança de tarifa pela emissão de cheque de baixo valor. 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública a fim de debater a cobrança de encargos bancários supostamente abusivos, por se cuidar de tutela de interesses individuais homogêneos de consumidores/usuários do serviço bancário (art. 81, III, da Lei nº 8.078/1990).

4. O Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional não têm legitimidade para figurar no polo passivo de demanda coletiva que não visa questionar a constitucionalidade ou a legalidade das normas por eles editadas, tampouco imputar a eles conduta omissiva por inobservância do dever de fiscalizar o cumprimento de seus próprios atos normativos.

5. Nas demandas coletivas de consumo, não há litisconsórcio passivo necessário entre todos os fornecedores de um mesmo produto ou serviço submetidos aos mesmos regramentos que dão suporte à pretensão deduzida em juízo, mas nada impede que o autor, em litisconsórcio facultativo, direcione a demanda contra um ou mais réus, desde que se faça presente alguma das hipóteses em que se admite a formação do litisconsórcio e que todos os demandados tenham legitimidade para figurar no polo passivo da ação.

6. O Ministério Público Federal tem legitimidade para o ajuizamento de ações civis públicas sempre que ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em virtude dos bens e valores a que se visa tutelar.

7. As atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas, subordinam-se ao conteúdo de normas regulamentares editadas por órgãos federais e de abrangência nacional, estando a fiscalização quanto à efetiva observância de tais normas a cargo dessas mesmas instituições, a revelar a presença de interesse nitidamente federal, suficiente para conferir legitimidade ao Ministério Público Federal para o ajuizamento da ação civil pública. 8. Recursos especiais do Banco Central do Brasil e da União providos. 9. Recursos especiais de \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ não providos.

# Superior Tribunal de Justiça

## VOTO

### O EXMO. SR. MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA (Relator):

O acórdão impugnado pelo recurso especial foi publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).

Parte das irresignações merecem prosperar.

#### 1) Breve resumo da demanda

Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL objetivando que as instituições financeiras demandadas fossem compelidas a não mais realizar a cobrança de tarifa pela emissão de cheque de baixo valor e a ressarcir em dobro os valores cobrados a esse título e que fossem condenadas ao pagamento de indenização pelos danos causados aos consumidores, a ser revertida ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Também foram indicados para integrar o polo passivo da lide a União (Conselho Monetário Nacional) e o Banco Central do Brasil, responsáveis, segundo o autor, pela fiscalização das instituições financeiras.

O magistrado de primeiro grau de jurisdição, ao reconhecer a ilegitimidade passiva do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, concluiu, em consequência, que faltaria legitimidade ativa ao Ministério Público Federal para prosseguir com a demanda contra as instituições financeiras privadas (\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_), mantendo-o no polo ativo, contudo, somente em relação à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

Após delimitar a extensão do objeto da demanda nos termos acima descritos, o magistrado decidiu que: a) o Ministério Público detém legitimidade para a propositura de ação que busca proteger os interesses individuais homogêneos dos consumidores; b) nos termos do art. 16 da Lei nº 7.347/1985, a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo faz coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão

# Superior Tribunal de Justiça

prolator, não estendendo seu efeitos além do âmbito da Subseção Judiciária de Erechim/RS; c) a indenização pelos danos difusos causados aos consumidores não pode ser cumulada com o ressarcimento direto aos consumidores lesados; d) a pretensão à reparação por danos causados por fato do produto ou do serviço prescreve em cinco anos; e) a cobrança de tarifa pela compensação de cheques de baixo valor é abusiva, mesmo antes da edição da Resolução nº 3.518/2007, e f) é devida a restituição em dobro dos valores indevidamente cobrados, acrescidos de juros e de correção monetária.

A parte dispositiva da sentença ficou assim redigida:

"(...)

*Ante o exposto, extinguo o feito sem resolução de mérito: a) em relação ao pedido constante da alínea 'd' da petição inicial, por ausência de interesse processual; b) em relação aos réus \_\_\_\_\_ e União ante a sua ilegitimidade passiva; c) quanto aos réus \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ em face da ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal, fulcro no artigo 267, VI, do Código de Processo Civil e d) em relação ao pedido da alínea 'g' da petição inicial, fulcro no artigo 267, VI, do Código de processo Civil; reconheço a prescrição da pretensão de ressarcimento dos valores indevidamente cobrados antes de 01/12/2003; e julgo parcialmente procedente o pedido inicial para determinar o ressarcimento em dobro pela Caixa Econômica Federal referente à cobrança da tarifa de compensação de cheques de baixo valor em relação a todos os seus clientes lesados no âmbito da Subseção Judiciária de Erechim/RS" (e-STJ fls. 1.181-1.182).*

No entanto, no julgamento das apelações interpostas pelo MPF e pela CEF, o órgão colegiado entendeu, na origem, que: a) o Banco Central do Brasil, como instituição fiscalizadora do sistema bancário, detém legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, e b) diante da corresponsabilidade do \_\_\_\_\_ e da União, deve ser reconhecida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e a competência da Justiça Federal para o processamento do feito.

Com base nessas premissas, o órgão julgador determinou o retorno dos autos à origem para julgamento do mérito da ação quanto às demais instituições financeiras demandadas, estando assim redigida a parte dispositiva do acórdão recorrido:

"(...)

*Ante o exposto, voto por dar provimento à apelação do MPF para reconhecer a legitimidade passiva da União e do \_\_\_\_\_ e a legitimidade ativa do Ministério Público Federal, **anulando a sentença para que outra seja***

# Superior Tribunal de Justiça

***proferida com a apreciação dos pleitos referentes à União, ao \_\_\_\_\_ e às instituições bancárias privadas, bem como o pedido de indenização dos danos difusos buscados e dar parcial provimento à apelação da CEF"*** (e-STJ fl. 1.681 - grifou-se).

Os embargos de declaração opostos pela União e pelas diversas instituições financeiras demandadas foram acolhidos apenas para adequar a redação da ementa aos limites do julgado, bem como para fins de prequestionamento.

A despeito da multiplicidade de recursos especiais, as alegações neles versadas

estão resumidas aos seguintes aspectos: a) se houve negativa de prestação jurisdicional; b) se o Conselho Monetário Nacional (União) e o Banco Central do Brasil devem figurar no polo passivo da demanda; c) se a pretensão deduzida em juízo impõe a formação de litisconsórcio passivo necessário, a justificar a permanência das instituições financeiras privadas no polo passivo de uma demanda que tramita na Justiça Federal; d) se o Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ações civis públicas com vistas à tutela de interesses individuais disponíveis, e e) se a atuação do Ministério Público, Federal e Estadual, é determinada de acordo com o órgão jurisdicional competente para processar e julgar a ação.

## **2) Da negativa de prestação jurisdicional**

No que tange ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, não há falar em

negativa de prestação jurisdicional se o Tribunal local, ainda que por fundamentos distintos daqueles apresentados pelas partes, adota fundamentação suficiente para decidir integralmente a controvérsia.

No caso em apreço, o Tribunal local enfrentou a matéria posta em debate na medida necessária para o deslinde da controvérsia, concluindo que o Ministério Público Federal tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública visando à proteção de consumidores contra a cobrança de tarifas bancárias supostamente abusivas.

Frisa-se que, mesmo à luz do art. 489 do Código de Processo Civil de 2015, o órgão julgador não está obrigado a se pronunciar acerca de todo e qualquer ponto suscitado pelas partes, mas apenas a respeito daqueles capazes de, em tese, de algum modo, infirmar a conclusão adotada pelo órgão julgador (inciso IV).

# Superior Tribunal de Justiça

A motivação contrária ao interesse da parte ou mesmo omissa em relação a pontos considerados irrelevantes pelo julgador não autoriza o acolhimento dos declaratórios.

## 3) Da legitimidade ativa do Ministério Público

A jurisprudência desta Corte reconhece a legitimidade do Ministério Público para

propor ação civil pública a fim de debater a cobrança de encargos bancários supostamente abusivos, por se tratar de tutela de interesses individuais homogêneos de consumidores/usuários do serviço bancário (art. 81, III, da Lei nº 8.078/1990).

Nesse sentido:

*"RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E BANCÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DEMAIS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. NÃO CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONFIGURAÇÃO. TARIFA DE LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO. LEGALIDADE LIMITADA. CONTRATOS CELEBRADOS ANTES DE 10/12/2007. RESOLUÇÃO CMN Nº 3.516/2007.*

1. *Ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo com a finalidade de ver reconhecida a nulidade de cláusulas contratuais que contenham a obrigação de pagamento de tarifa pela quitação antecipada de dívida.*

2. *A existência de obrigação contratual semelhante à exigida pela recorrente não é capaz de gerar o litisconsórcio passivo necessário com as demais instituições financeiras existentes no país. Para tanto, é indispensável, salvo nos casos em que a lei o imponha, que os litisconsortes sejam partes de uma peculiar relação de direito material, única e incindível, que determina, como imperativo lógico necessário, um julgamento uniforme para todos (art. 47 do CPC/1973). Precedente.*

3. *O Ministério Público detém legitimidade para propor ação civil pública a fim de debater a cobrança de tarifas/taxas bancárias supostamente abusivas, por se cuidar de tutela de interesses individuais homogêneos de consumidores/usuários do serviço bancário (art. 81, III, da Lei nº 8.078/1990). Precedentes.*

(...)

7. *Recurso especial parcialmente provido.* " (REsp 1.370.144/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 7/2/2017, DJe

14/2/2017 - grifou-se).

*"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO BANCÁRIO. JULGAMENTO ANTECIPADO. CERCEAMENTO DE DEFESA. FUNDAMENTO NÃO ATACADO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DA UNIÃO E DO \_\_\_\_\_. NÃO CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. NÃO OCORRÊNCIA. FALTA DE INTERESSE DE AGIR POR INADEQUAÇÃO DA VIA*

# Superior Tribunal de Justiça

**ELEITA. ARGUMENTAÇÃO COM VIÉS CONSTITUCIONAL. NÃO CABIMENTO EM RECURSO ESPECIAL. ILEGALIDADE DO MP. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 480 E 481 DO CPC. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. TARIFA DE RENOVAÇÃO DE CADASTRO. COBRANÇA. LEGALIDADE DA CLÁUSULA CONTRATUAL.**  
(...)

**5. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública com o intuito de discutir a cobrança de tarifas/taxas supostamente abusivas estipuladas em contratos bancários, por se tratar de tutela de interesses individuais homogêneos dos consumidores/usuários do serviço bancário (art. 81, III, da Lei nº 8.078/90) (AgRg no AREsp n. 78.949/SP).**

(...)

8. Recurso especial parcialmente conhecido e provido em parte" (REsp 1.303.646/RJ, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/5/2016, DJe 23/5/2016 - grifou-se).

**"CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. LEGITIMIDADE. ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE TARIFA SOB EMISSÃO DE BOLETO BANCÁRIO.**

(...)

**5. A presente ação civil pública foi proposta com base nos 'interesses individuais homogêneos' dos consumidores/usuários do serviço bancário, tutelados pela Lei nº 8.078, em seu art. 81, parágrafo único, inciso III, ou seja, aqueles entendidos como decorrentes de origem comum, consoante demonstrado pelo Tribunal de origem, motivo pelo qual não há falar em falta de legitimação do Ministério Público para propor a ação.**

**6.** A relação jurídica existente entre o contratante/usuário de serviços bancários e a instituição financeira é disciplinada pelo Código de Defesa do Consumidor, conforme decidiu a Suprema Corte na ADI 2591. Precedentes.

**7.** Sendo os serviços prestados pelo Banco remunerados pela tarifa interbancária, conforme referido pelo Tribunal de origem, a cobrança de tarifa dos consumidores pelo pagamento mediante boleto/ficha de compensação constitui enriquecimento sem causa por parte das instituições financeiras, pois há dupla remuneração pelo mesmo serviço, importando em vantagem exagerada dos Bancos em detrimento dos consumidores, razão pela qual abusiva a cobrança da tarifa, nos termos do art. 39, V, do CDC c/c art. 51, § 1º, I e III, do CDC.

**8.** O pedido de indenização pelos valores pagos em razão da cobrança de emissão de boleto bancário, seja de forma simples, seja em dobro, não é cabível, tendo em vista que a presente ação civil pública busca a proteção dos interesses individuais homogêneos de caráter indivisível.

**9.** A multa cominatória, em caso de descumprimento da obrigação de não fazer, deverá ser destinada ao Fundo indicado pelo Ministério Público, nos termos do art. 13 da Lei n. 7.347/85, uma vez que não é possível determinar a quantidade de consumidores lesados pela cobrança indevida da tarifa sob a emissão de boleto bancário.

# Superior Tribunal de Justiça

**10.** *Recursos especiais conhecidos em parte e, nesta parte, providos" (REsp 794.752/MA, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 16/3/2010, DJe 12/4/2010 - grifou-se).*

Seguindo essa mesma linha de entendimento, a Terceira Turma desta Corte Superior deixou assentado que,

"(...) se o interesse individual homogêneo tutelado possuir relevância social e transcender a esfera de interesses dos efetivos titulares da relação jurídica de consumo, tendo reflexos práticos em uma universalidade de consumidores efetivos e potenciais que, de forma sistemática e reiterada, sejam afetados pela prática apontada como abusiva, a legitimidade ativa do Ministério Público estará caracterizada" (REsp nº 1.599.142/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, julgado em 25/9/2018, DJe 1º/10/2018).

Desse modo, considerando que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública visando à tutela de "*interesses individuais homogêneos*" de um número indeterminado de consumidores/usuários do serviço bancário, tutelados pela Lei nº 8.078/1990 (art. 81, inciso III), ou seja, aqueles entendidos como decorrentes de origem comum, é indiscutível a sua legitimidade ativa.

## **4) Da ilegitimidade passiva do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (Bacen)**

No julgamento do REsp nº 1.303.646/RJ, a Terceira Turma do Superior Tribunal

de Justiça firmou o entendimento de que "(...) **a circunstância de o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil terem função fiscalizadora e reguladora das atividades das instituições financeiras não gera interesse jurídico, por si só, nas lides propostas em desfavor delas**" (Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Terceira Turma, julgado em 10/5/2016, DJe 23/5/2016 - grifou-se).

Bem esclareceu o Relator que esse tipo de demanda coletiva, em regra, envolve

direito contratual, cingindo-se a pretensão a questionar a validade de cláusula inserida nos contratos firmados pelas instituições financeiras com seus clientes. Salientou, ainda, que o autor da ação não estava, por meio daquela demanda, questionando a legalidade ou a constitucionalidade de algum ato normativo expedido pelos referidos órgãos.

Sobre o tema, vale conferir as seguintes decisões monocráticas: REsp nº

# Superior Tribunal de Justiça

1.542.066/SC, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, DJe 3/9/2019; REsp nº 1.529.501/DF, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, DJe 17/12/2018, e REsp nº 1.325.857/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJe 20/11/2018.

Assim, considerando que a presente demanda coletiva não visa questionar a constitucionalidade ou a legalidade de normas editadas pelo Banco Central do Brasil, normalmente fundadas em deliberações do Conselho Monetário Nacional, tampouco imputar a eles conduta omissiva por inobservância do dever de fiscalizar o cumprimento de seus próprios atos normativos, **impõe-se reconhecer a ilegitimidade desses órgãos para figurar no polo passivo da presente ação civil pública, o que não implica o deslocamento da competência para a Justiça estadual, haja vista a permanência de empresa pública federal (CEF) no polo passivo da lide** (CF, art. 109, I).

Além disso, a simples presença do Ministério Público Federal no polo ativo da relação processual é suficiente para manter o processamento da demanda perante a Justiça Federal, consoante decidido nos seguintes julgados:

"*PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA.*

**1. A Primeira Seção desta Corte tem firmado a compreensão de que a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda, por si só, determina a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, tendo em vista se tratar de instituição federal.**

**Precedentes.**

- 2. Hipótese em que ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, com vistas à reparação de danos ambientais, foi ajuizada na Justiça Federal, que declinou da competência, por considerar que não bastava a presença do Parquet federal como autor, pois não havia interesse jurídico da União, decisão esta que precisa ser corrigida.**
- 3. Agravo interno desprovido." (AgInt no CC 163.268/SC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 20/8/2019, DJe 29/8/2019 - grifou-se).**

"*CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. CONSUMIDOR. CONTINÊNCIA ENTRE AS AÇÕES. POSSIBILIDADE DE PROVIMENTOS JURISDICIONAIS CONFLITANTES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.*

**1. A presença do Ministério Público federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência 'ratione personae') consoante o art. 109, inciso I, da CF/88.**

# Superior Tribunal de Justiça

**2.** *Evidenciada a continência entre a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em relação a outra ação civil pública ajuizada na Justiça Estadual, impõe-se a reunião dos feitos no Juízo Federal.*

**3.** *Precedentes do STJ: CC 90.722/BA, Rel. Ministro José Delgado, Relator p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ de 12.08.2008; CC 90.106/ES, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ de 10.03.2008 e CC 56.460/RS, Relator Ministro José Delgado, DJ de 19.03.2007.*

**4.** *DECLARAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL DA 15ª VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA O JULGAMENTO DE AMBAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS.*

**5.** *CONFLITO DE COMPETÊNCIA JULGADO PROCEDENTE." (CC 112.137/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 24/11/2010, DJe 1º/12/2010 - grifou-se)*

De todo modo, como bem advertiu o Ministro Herman Benjamin, "(...) a questão de

*uma ação ter sido ajuizada pelo MPF não garante que ela terá sentença de mérito na Justiça Federal, pois é possível que se conclua pela ilegitimidade ativa do Parquet Federal, diante de eventual falta de atribuição para atuar no feito" (REsp nº 1.804.943/PB, Segunda Turma, julgado em 25/6/2019, DJe 1º/7/2019), ponto que será apreciado em tópico específico.*

## 5) Do litisconsórcio passivo facultativo

O art. 46 do Código de Processo Civil de 1973 dispunha o seguinte:

*"Art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando:*

*I - entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide;*

***II - os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito;***

***III - entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir;***

*IV - ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito." (grifou-se)*

Nas demandas coletivas de consumo, não há **litisconsórcio passivo**

# Superior Tribunal de Justiça

**necessário** entre todos os fornecedores de um mesmo produto ou serviço submetidos aos mesmos regramentos que dão suporte à pretensão deduzida em juízo, tal como decidido no seguinte julgado:

*"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DESTINADA A IMPOR À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEMANDADA A OBRIGAÇÃO DE ADOTAR O MÉTODO BRAILLE NOS CONTRATOS BANCÁRIOS DE ADESÃO CELEBRADOS COM PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA VISUAL. 1. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESCABIMENTO, NA HIPÓTESE. (...) 7. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.*

*1. A instituição financeira demandada, a qual se imputa o descumprimento de um dever legal, não mantém com as demais existentes no país (contra as quais nada se alega) vínculo jurídico unitário e incindível, a exigir a conformação de litisconsórcio passivo necessário. A existência, por si, de obrigação legal a todas impostas não as une, a ponto de, necessariamente, serem demandadas em conjunto. In casu, está-se, pois, diante da defesa coletiva de interesses coletivos stricto sensu, cujos titulares, grupo determinável de pessoas (consumidores portadores de deficiência visual), encontram-se ligados com a parte contrária por uma relação jurídica base preexistente à lesão ou à ameaça de lesão. E, nesse contexto, os efeitos do provimento judicial pretendido terão repercussão na esfera jurídica dos consumidores portadores de deficiência visual que estabeleceram, ou venham a firmar relação contratual com a instituição financeira demandada, exclusivamente.*

*(...)*

*7. Recurso especial parcialmente provido" (REsp 1.315.822/RJ, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/3/2015, DJe 16/4/2015 - grifou-se).*

Contudo, **nada impede que o autor, em litisconsórcio facultativo, direcione**

**a demanda contra um ou mais réus**, até mesmo por razões de economia processual, desde que se faça presente alguma das hipóteses em que se admite a formação do litisconsórcio (art. 46 do CPC/1973) e que todos os demandados tenham legitimidade para figurar no polo passivo da ação.

A esse respeito, confira-se a lição de Cândido Rangel Dinamarco:

*"(...)*

*Diz-se facultativo o litisconsórcio, quando admissível mas não exigido. O litisconsórcio facultativo ativo formar-se-á segundo a vontade exclusiva dos diversos sujeitos que optem por reunir-se para demandar em conjunto; o passivo, pela opção do autor em relação aos sujeitos que pretenda*

# Superior Tribunal de Justiça

*ter como réus em sua demanda. Desde que configurada alguma das hipóteses de admissibilidade estabelecidas no art. 46 do Código de Processo Civil, a facultatividade do litisconsórcio é uma inherência da liberdade de agir e da amplitude da garantia constitucional do direito de ação.*" (*Instituições de direito processual civil*, v. 2, 6. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2009, pág. 420 - grifou-se)

No caso em apreço, diante da conexidade resultante da absoluta identidade da

causa de pedir e do pedido, o Ministério Público Federal optou pelo ajuizamento de uma única ação coletiva contra diversas instituições financeiras que cobravam de seus clientes a questionada tarifa pela emissão de cheque de baixo valor.

Em regra, havendo litisconsortes passivos que, a princípio, deveriam ser demandados em foros distintos, como na espécie, deve ser aplicada a norma prevista no art. 94, § 4º, do Código de Processo Civil de 1973, segundo a qual, "*havendo dois ou mais réus, com diferentes domicílios, serão demandados no foro de qualquer deles, à escolha do autor*", como bem enfatiza Cândido Dinamarco:

"(...)

*No tocante à competência, notadamente a territorial, existe a regra específica do art. 94, § 4º do Código de Processo Civil, segundo a qual 'havendo dois ou mais réus, com diferentes domicílios, serão demandados no foro de qualquer deles, à escolha do autor'. Trata-se de um concurso eletivo de foros, que, nos termos em que está formulado pela lei, só se impõe nas causas não sujeitas a qualquer foro especial (supra, n. 241); também não se aplica quando o litisconsórcio não for fundado em verdadeira conexidade, mas em mera afinidade de questões, que é uma conexidade degradada. Embora nada diga a lei de modo expresso, em caso de dois foros especiais diferentes entre si a propositura da demanda em litisconsórcio fundado na conexidade prorroga a competência de um deles.*" (*Instituições de direito processual civil*, v. 2, 6. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2009, pág. 372 - grifou-se)

No caso, contudo, a norma do art. 94, § 4º, do Código de Processo Civil de 1973

deve ser interpretada em conjunto com o disposto no art. 109, I, da Constituição Federal, que fixa a competência da Justiça Federal para processar e julgar as causas em que empresa pública federal for interessada na condição de autor, ré, assistente ou oponente.

# Superior Tribunal de Justiça

Anota-se, por oportuno, que não se aplica à hipótese o precedente desta Corte Superior no qual se decidiu que,

"(...) como no litisconsórcio facultativo comum o címulo subjetivo ocasiona cumulação de pedidos, **não sendo o juízo competente para conhecer de todos eles**, ao fim e ao cabo **fica inviabilizado o próprio litisconsórcio**, notadamente nos casos em que a competência se define ratione personae, como é a jurisdição cível da Justiça Federal" (REsp 1.120.169/RJ, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 20/8/2013, DJe 15/10/2013 - grifou-se).

Isso porque, no caso em análise, a Justiça Federal é competente para conhecer

do pedido em relação a todos os demandados, não só por figurar o Ministério Público Federal no polo ativo e a Caixa Econômica Federal no polo passivo da relação processual, mas também por estar caracterizado o interesse federal que justifica a atuação do *parquet* federal, como se verá a seguir.

## 6) Da legitimidade ativa do Ministério Público Federal em relação às instituições financeiras privadas

Em voto lapidar da lavra do saudoso Ministro Teori Zavascki, proferido no julgamento do REsp nº 440.002/SE, definiu-se com absoluta clareza a amplitude da atuação do Ministério Público Federal, motivo por que se pede vênia para transcrevê-lo na íntegra:

"(...)

*Põe-se em foco, no presente caso, um tema freqüente em nossos pretórios, nem sempre enfrentado com clareza, que é o da distribuição da competência, entre justiça federal e justiça estadual, para processar e julgar ações civis públicas destinadas a tutelar direitos transindividuais (coletivos e difusos). As dificuldades para encontrar linha objetiva de orientação se agravam porque, no geral dos casos, não se dá ênfase ao problema que subjaz à questão competencial, que é o da repartição de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. Realmente, também a ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, a saber: cabe aos juízes federais processar e julgar 'as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho'. Ocorre que, nessa espécie de ação, o direito tutelado tem natureza transindividual, a significar que são indeterminados os titulares do direito material. Não estando legitimado, para*

# Superior Tribunal de Justiça

*o pólo passivo, nenhum ente federal, estaria descartada a competência da Justiça Federal? Esta pergunta envolve não uma questão de competência, e sim de legitimidade.*

**Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal.** Nesse caso, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público Federal está investido de personalidade processual, e a sua condição de personalidade processual federal determina a competência da Justiça Federal. É exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em habeas-data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte.

**Figurando o Ministério Público Federal, órgão da União, como parte na relação processual, a um juiz federal caberá apreciar a demanda, ainda que seja para dizer que não é ele, e sim o Ministério Público Estadual, o que tem legitimização ativa para a causa.** Para efeito de competência, como se sabe, pouco importa que a parte seja legítima ou não. A existência ou não da legitimização deve ser apreciada e decidida pelo juiz considerado competente para tanto, o que significa que a questão competencial é logicamente antecedente e eventualmente prejudicial à da legitimidade das partes. Para efeito de competência, o critério ratione personae (que é o estabelecido no art. 109, I, da CF) é considerado em face apenas dos termos em que foi estabelecida a relação processual. Em outras palavras, para efeito de determinação de competência, o que se leva em consideração é a parte processual, o que nem sempre coincide com a parte legítima. Parte processual é a que efetivamente figura na relação processual, ou seja, é aquela que pede ou em face de quem se pede a tutela jurisdicional numa determinada demanda. Já a parte legítima é aquela que, segundo a lei, deve figurar como demandante ou demandada no processo. A legitimidade ad causam, consequentemente, é aferível mediante o contraste entre os figurantes da relação processual efetivamente instaurada e os que, à luz dos preceitos normativos, nela deveriam figurar. Havendo coincidência, a parte processual será também parte legítima; não havendo, o processo terá parte, mas não terá parte legítima.

**Reafirma-se, assim, que a simples circunstância de se tratar de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal. Por isso mesmo é que se enfatiza que a controvérsia posta não diz respeito, propriamente, à competência para a causa e sim à legitimidade ativa. Competente, sem dúvida, é a Justiça Federal. Cabe agora, portanto, investigar se, à luz do direito, o ajuizamento dessa ação, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos, é atribuição do Ministério Público Federal ou do Estadual.** Concluindo-se pela ilegitimidade daquele, a solução não será a da declinação de competência,

# Superior Tribunal de Justiça

mas de extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC.

*Quando se trata de repartir competências (legislativas, administrativas ou jurisdicionais), o princípio a ser seguido, decorrente de nosso sistema federativo, é o de reconhecer como da esfera estadual toda a matéria residual, ou seja, a que não estiver conferida, por força de lei ou do sistema, ao órgão federal. Para os fins aqui perseguidos, o princípio é o mesmo. Ocorre que a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, que seria a sede normativa adequada para explicitar as atribuições desse órgão (CF, art. 128, § 5º), não foi nada feliz no particular. Os seus artigos 5º e 6º, por exemplo, ao tratar das funções institucionais e da competência do 'Ministério Público da União', elencou, na verdade, funções institucionais e competências do próprio Ministério Público, que são também comuns, portanto, às do Ministério Público dos Estados. No ponto que aqui interessa, outorgou-se ao Ministério Público 'da União' competência para 'promover o inquérito civil e a ação civil pública', entre outras hipóteses, para a proteção 'dos direitos constitucionais' (art. 6º, VII, a), 'do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico' (VII, b) (...) e de 'outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos' (VII, d), sem maiores explicações e, aparentemente, incluindo toda a competência residual. Bem se vê que tais dispositivos não podem ser entendidos na extensão que decorre de sua interpretação puramente literal. Devem, ao contrário, ter seu alcance compreendido à luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente do antes referido princípio federativo.*

*O limitador implícito na fixação das atribuições do Ministério Público da União é, certamente, o da existência de interesse federal na demanda. Caberá a ele promover, além das ações civis públicas que envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral), todas as que devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais). Será da alcada do Ministério Público Federal promover ações civis públicas que sejam da competência federal em razão da matéria – as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, XI) – ou em razão da pessoa – **as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais**, ou as que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I).*

*Este último ponto merece explicitação. Na ação civil pública, a legitimação ativa é em regime de substituição processual. Versando sobre direitos transindividuais, com titulares indeterminados, não é possível, em regra, verificar a identidade dos substituídos. Há casos, todavia, em que a tutela de direitos difusos não pode ser promovida sem que,*

# Superior Tribunal de Justiça

ao mesmo tempo, se promova a tutela de direitos subjetivos de pessoas determinadas e perfeitamente identificáveis. É o que ocorre nas ações civis públicas em defesa do patrimônio público ou da probidade administrativa, cuja sentença condenatória reverte em favor das pessoas titulares do patrimônio lesado. Tais pessoas certamente compõem o rol dos substituídos processuais. Havendo, entre elas, ente federal, fica definida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Mas outras hipóteses de atribuição do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ações civis públicas são configuradas quando, por força do princípio federativo, ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em razão dos bens e valores a que se visa tutelar.

É o caso dos autos. Aqui, a demanda visa a tutelar o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acréscimos, que, nos termos do art. 20, VII, da Constituição, são bens da União, sujeitos ao poder de polícia de autarquia federal, o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Leis 6.938/81, art. 18, e 7.735/89, art. 4º).

Em suma, a competência para a causa é da Justiça Federal, porque se trata de demanda promovida pelo Ministério Público Federal, órgão da União, que está legitimado a promovê-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área que compõe o patrimônio da União e submetida ao poder de polícia de autarquia federal" (Primeira Turma, julgado em 18/11/2004, DJ 6/12/2004 - grifou-se).

Do referido julgado, é possível extrair a tese central de que **o Ministério Público Federal terá legitimidade para o ajuizamento de ações civis públicas sempre que ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em virtude dos bens e valores a que se visa tutelar.**

Nos termos do art. 21, VIII, da Constituição Federal, **compete à União "administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada"** (grifou-se).

O art. 4º da Lei nº 4.595/1964, em seu inciso VIII, prevê a competência do **Conselho Monetário Nacional** para, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República, **regular a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições monetárias, bancárias e creditícias**, ao passo que o art. 9º atribui ao **Banco Central do Brasil** competência para **cumprir e fazer cumprir** as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e **as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional**.

Desse modo, verifica-se que as atividades desenvolvidas pelas instituições

# Superior Tribunal de Justiça

financeiras, **sejam elas públicas ou privadas**, subordinam-se ao conteúdo de normas regulamentares editadas por órgãos federais e de abrangência nacional, estando a fiscalização quanto à efetiva observância de tais normas a cargo dessas mesmas instituições, a revelar a **presença de interesse nitidamente federal**, suficiente para conferir legitimidade ao Ministério Público Federal para o ajuizamento da ação civil pública.

Na esfera penal, para definir a legitimidade ativa do Ministério Público Federal, Eugênio Pacelli de Oliveira defende:

"(...)

*De uma maneira geral, sempre que houver uma norma autorizando a gestão, administração ou fiscalização de qualquer atividade ou serviço, por órgão da Administração Pública Federal, estará caracterizado o interesse público federal.*" (Curso de Processo Penal, 3. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pág. 236 - grifou-se)

Em outras circunstâncias nas quais ficou evidenciada a presença de interesse

público federal, esta Corte reconheceu a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura de ação civil pública visando à defesa de interesses individuais homogêneos, a exemplo dos seguintes julgados:

*"AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÓRGÃO DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE SEGURADOS. LESÃO. AÇÕES JUDICIAIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO. INTERESSE DO INSS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FUNÇÃO INSTITUCIONAL.*

1. *As questões relativas à natureza da causa e eventual interesse de ente federal, a fim de determinar a competência da Justiça Federal, são exclusivamente direito, susceptíveis de exame em recurso especial.*

2. *A competência para o processo e julgamento de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, órgão da União, é a da Justiça Federal.*

3. *'Não se confunde competência com legitimidade das partes. A questão competencial é logicamente antecedente e, eventualmente, prejudicial à da legitimidade. Fixada a competência, cumpre ao juiz apreciar a legitimação ativa do Ministério Público Federal para promover a demanda, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos.'*

4. *A Previdência Social tem por finalidade garantir aos seus beneficiários meios indispensáveis de sobrevivência, por motivo de incapacidade,*

# Superior Tribunal de Justiça

*desemprego voluntário, idade avançada, tempo de serviço, prisão ou morte de quem dependiam (art. 1º da Lei 8.213/91), pessoas, portanto, se encontram em situação de hipossuficiência.*

5. A alegada lesão dos segurados do INSS, em caráter coletivo e continuado, por organização concebida com essa finalidade, configura ofensa do próprio sistema previdenciário, que tem por objeto a manutenção de seus segurados, circunstância que justifica o interesse federal.

6. **O Ministério Público Federal, no exercício de sua função institucional (Constituição Federal, art. 129, incs. I e II; Lei Complementar 75/93, art. 6º, XII; e Estatuto do Idoso, art. 74), tem legitimidade para ajuizar ação civil pública com o escopo de impedir o oferecimento de serviços de advocacia, que alega ser feito mediante a cobrança excessiva e abusiva de honorários, para a propositura de ações judiciais referentes ao já pacificado direito à revisão de benefícios previdenciários mediante a incidência do IRSM.** 7. Agravo interno provido para o fim de dar provimento ao recurso especial." (AgInt no REsp 1.528.630/SP, Rel. p/ acórdão Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 27/6/2017, DJe 8/9/2017 - grifou-se).

**"PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. QUESTIONAMENTO ACERCA DE REGULARIDADE DE EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO E DAS LICENÇAS AMBIENTAIS CONCEDIDAS. LEGITIMIDADE DO MPF. COMPETÊNCIA.**

1. Compete à Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, decidir acerca da legitimidade do Ministério Público Federal no polo ativo de ação civil pública ajuizada para discutir a regularidade de empreendimento imobiliário e das licenças ambientais concedidas na ilha de Florianópolis/SC.

2. Conforme entendimento deste Tribunal, 'não se confunde competência com legitimidade das partes. A questão competencial é logicamente antecedente e, eventualmente, prejudicial à da legitimidade. Fixada a competência, cumpre ao juiz apreciar a legitimação ativa do Ministério Público Federal para promover a demanda, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos (REsp 440.002/SE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2004, DJ 06/12/2004, p. 195).

4. Agravo interno a que se nega provimento." (AgInt no REsp 1.103.429/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/3/2017, DJe 27/3/2017 - grifou-se).

**"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADULTERAÇÃO DE COMBUSTÍVEL. DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA PARA REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SOBRE COMBUSTÍVEIS ATRIBUÍDA À AUTARQUIA FEDERAL (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP).**

1. Extrai-se dos autos que a vexata quaestio envolve a tutela de direitos individuais homogêneos de consumidores e difusos, tendo em vista que se

# Superior Tribunal de Justiça

trata de matéria atrelada à comercialização de combustível automotor fora dos padrões da ANP, isto é, adulterado.

2. **É indiscutível a legitimidade do Ministério Público Federal para propor a presente ação, porquanto, além de se verificar que o feito está relacionado à tutela de direitos coletivos, os quais, in casu, por sua própria natureza extravasam limites estaduais, nota-se que a fiscalização e a regulamentação da venda de combustíveis pertence a ente autárquico federal, qual seja, a Agência Nacional do Petróleo.** 3. **Se há interesse da União, em âmbito administrativo, na regulamentação e fiscalização do comércio de combustíveis por intermédio de autarquia federal, então não se pode afastar a legitimidade ativa do MPF.**

4. *Agravo Regimental não provido.*" (AgRg no REsp 1.518.698/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/8/2015, DJe 16/11/2015 - grifou-se).

**"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO DE TELECOMUNICAÇÕES. LITISCONSÓRCIO ATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA.**

1. O Ministério Público Estadual não possui legitimidade para a propositura de ação civil pública objetivando a tutela de bem da União, porquanto é atribuição inserida no âmbito de competência do Ministério Público Federal, submetida ao crivo da Justiça Federal, coadjuvada pela impossibilidade de atuação do Parquet Estadual quer como parte, litisconsorciando-se com o Parquet Federal, quer como custos legis. Precedentes desta Corte: REsp 876.936/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 13/11/2008; REsp 440.002/SE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 6/12/2004.

2. É que 'Na ação civil pública, a legitimação ativa é em regime de substituição processual. Versando sobre direitos transindividuais, com titulares indeterminados, não é possível, em regra, verificar a identidade dos substituídos. Há casos, todavia, em que a tutela de direitos difusos não pode ser promovida sem que, ao mesmo tempo, se promova a tutela de direitos subjetivos de pessoas determinadas e perfeitamente identificáveis. É o que ocorre nas ações civis públicas em defesa do patrimônio público ou da probidade administrativa, cuja sentença condenatória reverte em favor das pessoas titulares do patrimônio lesado. Tais pessoas certamente compõem o rol dos substituídos processuais. Havendo, entre elas, ente federal, fica definida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Mas outras hipóteses de atribuição do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ações civis públicas são configuradas quando, por força do princípio federativo, ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em razão dos bens e valores a que se visa tutelar [...]'. REsp 440.002/SE, DJ de 6/12/2004.

# Superior Tribunal de Justiça

3. In casu, a ação civil pública objetiva a tutela da prestação de serviço público de telecomunicações, que está inserido na esfera federal, segundo a dicção do inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, evidenciado-se, dessa forma, o envolvimento de interesses nitidamente federais e, consequentemente, legitimando a atuação do Ministério Público Federal na causa.
4. *Agravo regimental não provido." (AgRg no REsp 976.896/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 6/10/2009, DJe 15/10/2009 - grifou-se).*

Registra-se, por fim, invocando mais uma vez a lição de Cândido Rangel Dinamarco, que a admissibilidade da conglomeração de dois ou mais sujeitos como demandantes ou como demandados tem o objetivo de favorecer a **harmonia de julgados** e a **economia processual**, preponderando um ou outro a depender do tipo de litisconsórcio:

"(...)

*É mais econômico realizar um processo só, ainda que possa ser mais complexo e durar mais, do que fazer dois processos, com duplicação dos atos e dos custos de cada um deles. Por outro lado, é de toda conveniência evitar conflitos entre julgados, que podem ser causa de injustiças e desmerecem a seriedade das instituições judiciais: nos casos em que as situações jurídicas materiais de dois sujeitos são interligadas com as de outros, cumprem-se mais adequadamente os objetivos da jurisdição se as situações de todos vierem a ser definidas em um só momento, por uma sentença só e sem discrepâncias ou incoerências comprometedoras. Em alguns casos, sendo mais intenso o vínculo entre dois ou mais sujeitos, ou entre os interesses que defendem, prepondera o objetivo da harmonia de julgados (litisconsórcio unitário, julgamento necessariamente uniforme para todos os litisconsórcios - infra, n. 572); onde é mais tênué a vinculação, com pretensões que se ligam por mera relação de afinidade de questões, o litisconsórcio é motivado preponderantemente pela economia de julgados." (ob. cit., págs. 341-342 - grifou-se).*

Na espécie, ao manter a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e a competência da Justiça Federal, mesmo em relação às instituições financeira privadas, atende-se a ambos os propósitos.

Assim, deve ser mantida a legitimidade do Ministério Público Federal para figurar no polo ativo da demanda, inclusive contra as instituições financeiras privadas, tendo em vista a existência de interesse federal a ser tutelado.

# Superior Tribunal de Justiça

## 7) Dispositivo

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais interpostos pelo BANCO

CENTRAL DO BRASIL e pela UNIÃO (CMN), apenas para excluí-los do polo passivo da lide, e nego provimento aos demais recursos.

É o voto.

