



A EXECUÇÃO DE DECISÕES COLETIVAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA QUESTÃO DE INTERESSE SOCIAL¹

THE ENFORCEMENT OF COLLECTIVE DECISIONS BY THE BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY: A MATTER OF SOCIAL INTEREST

Sérgio Cruz Arenhart²

Gustavo Osna³

RESUMO: O tema da tutela coletiva de direitos individuais, ao longo dos últimos anos, tem merecido especial atenção por parte de nossa teoria do processo civil. Nesse palco, insere-se um problema bastante particular: o regime e os critérios para a execução da decisão coletiva. O presente artigo enfrenta uma temática específica inserida nessa seara: a legitimidade do Ministério Público para efetivar a decisão coletiva. Nesse sentido, valendo-se de metodologia dedutiva e de levantamento bibliográfico e exploratório, demonstra-se, primeiramente, como o Superior Tribunal de Justiça, apreciando o REsp 1801518/RJ, manifestou posição restritiva à atuação do *Parquet*. Na sequência, porém, argumenta-se que essa leitura não confere o melhor tratamento à matéria. Em resumo, além de limitar a efetividade do processo coletivo e de sujeitá-lo a uma insegura aferição casuística, o posicionamento desconsidera um ponto basilar e que corresponde à principal conclusão aqui alcançada: sempre que admissível, a proteção coletiva de direitos individuais possuirá, por si só, um relevante interesse social.

PALAVRAS-CHAVE: Processo coletivo; execução; Ministério Público.

ABSTRACT: Over the last years, collective litigation of individual rights has been receiving special attention at Brazilian civil procedure. On this field, an important and particular issue usually arises: the rules and the parameters related to the collective decision enforcement. This article investigates a specific issue connected to this problem: the procedural legitimacy of the Brazilian Public Ministry to enforce a collective decision. In this sense, the essay adopts deductive reasoning and provides a bibliographic and exploratory research in order to first demonstrate how the Brazilian Superior Tribunal de Justiça, at the Resp 180518/RJ, delivered an opinion that restrains the activity of the *Parquet*. Nonetheless, we argue that this posture does not provides the best approach to the topic. Indeed, it not only reduces the effectiveness of collective litigation and ties it to a casuistic and unpredictable analysis, but also disregards an essential aspect: if the collective litigation is admissible, then it protects, by its own, a relevant social interest.

KEYWORDS: Collective litigation; enforcement; Public Ministry.

¹ Artigo enviado em 31/05/2022 e aprovado em 30/06/2022.

² Professor Associado dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado da UFPR. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Pós-doutor pela Università degli Studi di Firenze. Professor Visitante na Universidade de Zagreb (Croácia). Procurador Regional da República e ex-juiz Federal. Curitiba/PR, Brasil. E-mail: arenhart@mpf.mp.br

³ Professor Adjunto dos Programas de Graduação e de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da PUC/RS. Doutor em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Mestre em Direito das Relações Sociais e Bacharel em Direito pela UFPR. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Advogado. Curitiba/PR, Brasil. E-mail: gustavo@mosadvocacia.com.br.



1. INTRODUÇÃO

É sabido que o tema da tutela coletiva de direitos individuais, ao longo dos últimos anos, tem merecido especial atenção por parte de nossa teoria do processo civil. Nesse palco, entram em cena aspectos como a pluralidade de técnicas inserida no seu âmbito, o espaço nele existente para a autocomposição ou a imperatividade de que o cânone da proporcionalidade sirva para a compreensão da matéria ⁴. Do mesmo modo, e com especial importância para os presentes fins, insere-se um problema bastante particular: o regime e os critérios para a execução da decisão coletiva.

Afinal, de que modo essa efetivação deve se materializar? Que técnicas se mostram mais úteis ou frutíferas nesse campo? De que maneira a adoção de atos executivos deve ser compatibilizada aos valores e às balizas que norteiam a própria composição do processo coletivo?

Já se sustentou em outras oportunidades que o tema é, efetivamente, central para a conformação da máxima efetividade da matéria ⁵. Nesse sentido, é indispensável se pensar em técnicas executivas que caminhem em sentido rente a esse propósito – valendo-se de percursos como a consolidação invertida do comando e combatendo os perigos da atomização.

Não obstante, em recente decisão proferida no âmbito do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, parecem ter sido dados passos significativos na direção contrária. Em termos breves e introdutórios, o problema apreciado pela Corte teve como núcleo a possibilidade de efetivação *coletiva*, pelo Ministério Público, de decisão proferida em medida também *coletiva* por ele proposta. A conclusão alcançada, contrária a essa via

4 Enfrentando amplamente a temática do processo coletivo, ver, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. 4 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2022. A respeito da autocomposição nessa seara, ver, ainda, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. In. *Revista de Processo*. v.316. São Paulo: Ed. RT, 2021. Especificamente quanto ao cânone da proporcionalidade, ver, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Complexity, proportionality and the ‘pan-procedural’ approach: some bases of contemporary civil litigation. In. *International Journal of Procedural Law*. n. 4. Cambridge: Intersentia, 2014.

5 Ver aqui, *passim*, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. Também, especificamente quanto à execução da decisão coletiva afeta a direitos individuais, ARENHART, Sérgio Cruz. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. OSNA, Gustavo. Cumprimento de Sentenças Coletivas: Da Pulverização à Molecularização. In. *Revista de Processo*. v. 222. São Paulo: Ed. RT, 2013.



processual, parece acender importantes luzes amarelas para nosso sistema de tutela coletiva, exigindo atenção.

O presente artigo pretende, inicialmente, enfrentar de forma breve esse pronunciamento, destacando seus principais contornos. Após, procura-se demonstrar como, a partir de uma compreensão funcional e sistemática de nosso modelo de processo coletivo, essa leitura não parece ser a mais adequada. Em poucas palavras, é preciso repensar a dinâmica posta no respeitável comando – sob pena de se criar embaraços e dubiedades sensíveis para o nosso arcabouço processual.

2. A LEITURA JURISPRUDENCIAL E SUA NECESSÁRIA REVISÃO: EM DEFESA DA TUTELA COLETIVA

2.1. A Execução da Decisão Coletiva pelo Ministério Público: Análise do REsp 1801518/RJ

Para compreender o problema posto, considera-se oportuno traçar um breve quadro argumentativo ligado à sua conformação. E isso porque, diante dessa moldura, passa a saltar aos olhos sua importância e seu protagonismo.

Esse propósito pode ser facilitado pelo recurso à via exemplificativa. Para tanto, tomemos como premissa o seguinte quadro hipotético: uma companhia telefônica, com relevante poder de mercado junto ao público brasileiro, realiza uma mesma cobrança de todos os seus consumidores. Imaginemos que esse débito possui legalidade questionável, suscitando diferentes indagações.

Nessa hipótese, é certo que qualquer usuário vitimado pela cobrança poderia ingressar em juízo pleiteando a sua reparação. Como consequência, seria viável que o Judiciário recebesse um verdadeiro *tsunami* de ações relacionadas a essa questão: diferentes consumidores, com domicílios e capacidades também diversas, poderiam litigar individualmente sobre o mesmo problema.

Contudo, mesmo uma análise preliminar revela que esse cenário traria uma série de inconvenientes. Em síntese, surgiriam óbices tanto à gestão jurisdicional quanto ao acesso à justiça, na medida em que: (i) a pulverização do debate permitiria que diferentes sujeitos, embora questionando a mesma cobrança, recebessem respostas diametralmente



opostas; (ii) a análise reiterada do mesmo problema comprometeria a própria administração do serviço justiça, impondo uma utilização pouco razoável dos seus recursos; e (iii) do mesmo modo, a pulverização ocasionaria uma instabilidade contínua e indesejada ⁶.

É exatamente para lidar com essa espécie de problema que a proteção coletiva de direitos individuais se mostra uma técnica provida de especial riqueza em nosso modelo normativo. Por meio dela, estipula-se um caminho processual aglutinado para fazer frente ao problema, valorizando-se um enfoque *panproporcional* ⁷. No cenário fático descrito acima, seria assim possível, por exemplo, que se cogitasse a condução coletiva ao Judiciário da cobrança irregular, imaginando-se a propositura de Ação Civil Pública, pelo Ministério Público, voltada especificamente a esse fim.

É precisamente partindo dessa premissa que o posicionamento jurisprudencial aqui descrito merece especial atenção. Em síntese, o exemplo indicado acima poderia levar a algumas sucessivas indagações: na hipótese de o *Parquet* conduzir o debate coletivo, ser-lhe-ia dado promover, de imediato, a execução de eventual condenação judicialmente proferida? Seria possível que viesse a se valer diretamente de medidas voltadas à reparação dos membros da classe prejudicada?

6 Esmiuçando esses aspectos, e as vantagens oportunizadas pela tutela coletiva de direitos individuais, ver ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. p.77 e ss. Também, ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. São Paulo: Ed. RT, 2013. Ainda, OSNA, Gustavo. *Direitos individuais homogêneos: pressupostos, fundamentos e aplicação no processo civil*. São Paulo: Ed. RT, 2014.

7 “This base of analysis and the associated macro perspective are clearly in harmony with the requirements of the complexity of contemporary civil litigation. In this context, the pan-procedural approach collaborates in the modulation of adjudication in a way that observes the whole picture of the judiciary, highlighting its barriers and providing an isonomic distribution of procedural activity among all the cases waiting for an answer. The design suggests that, once this approach is adopted, each case stops being seen as a single piece, and the puzzle is understood from a global perspective. A natural consequence of this is that, considering the limits of the public budget, the efforts provided in a case should be harmonised with the institutional efficacy of the judiciary. Each case should be treated equally, setting a new requirement based on parameters of necessity, adequacy and proportionality. Thus, every answer and every collision of fundamental rights starts to be seen in another plane: the macroscopic plane”. ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Complexity, proportionality and the ‘pan-procedural’ approach: some bases of contemporary civil litigation*. p. 199. Também aqui, ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. Ainda, OSNA, Gustavo. *Processo civil, cultura e proporcionalidade: análise crítica da teoria processual*. São Paulo: Ed. RT, 2017.



Foi essa a espécie de indagação respondida pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça no caso em comento. Em tal ocasião, o debate de fundo possuiu contorno análogo àquele aqui sinalizado. Esquemáticamente, a decisão em exame, proferida no contexto de recurso especial interposto por sociedade incorporadora, delineou se seria possível que o *Parquet* efetivasse provimento favorável aos consumidores integrantes do grupo.

O tema pode ser bem percebido pelos próprios dizeres da Corte. Elucidando o problema, assim se fez primeiramente constar:

“a controvérsia tem origem em ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - MPRJ em face da incorporadora ora recorrente, visando, em síntese, a revisão da cláusula contratual de retenção de parcelas pagas, tendo-se pleiteado a redução do percentual de retenção (pactuado entre 75% e 90%), para o percentual de apenas 25% das parcelas pagas. Pleiteou-se, também, a repetição de dobro do indébito”.

Com esse pano de fundo, após a prolação de sentença de procedência da medida, o *Parquet* teria então requerido que “a incorporadora fosse intimada a cumprir a sentença coletiva, comprovando nos autos a restituição do indébito aos consumidores”. Conforme sustentado pela ré coletiva, porém, o Ministério Público não possuiria legitimidade para tanto – residindo aí o cerne do debate.

De fato, acolhendo a tese em questão, o Superior Tribunal de Justiça destacou de maneira preliminar que :

“no caso dos autos, os direitos são individuais homogêneos porque divisíveis (cada adquirente faz jus a uma repetição individualizada, conforme o montante de parcelas pagas) e decorrentes de uma origem comum, qual seja, a abusividade da cláusula de retenção de parcelas pagas”. Ocorre que, pela compreensão então conferida à estrutura normativa, “na fase de execução da sentença coletiva, a cognição judicial se limita à função de identificar o beneficiário do direito reconhecido na sentença (*cui debeat*) e a extensão individual desse direito (*quantum debeat*), pois, nessa fase processual, a controvérsia acerca do núcleo de homogeneidade do direito já se encontra superada”.

Seria por força desse elemento que a execução proposta não poderia tomar lugar. Afinal, consolidando a *ratio* do pronunciamento, poder-se-ia alegar que “o interesse social, que justificaria a atuação do *parquet*, à luz do art. 129, inciso III, da Constituição, está vinculado ao núcleo de homogeneidade do direito, sobre o qual não se controverte na fase de execução”.

Haveria, então, um raciocínio silogístico a ser preservado: de um lado, a



autorização outorgada ao Ministério Público para a defesa coletiva de direitos individuais estaria condicionada à existência de uma eventual relevância social ou de um possível interesse social ligados ao tema, por imperativo constitucional; de outro, ao menos no caso concreto, compreendeu-se que esses fatores estariam limitados e circunscritos à fase de conhecimento – não alcançando as providências executivas.

Respeitosamente, porém, o entendimento não nos parece adequado – fragilizando de modo significativo nosso sistema de tutela coletiva. É preciso compreender as suas debilidades, com o especial e respeitoso propósito de demonstrar a necessidade de que a leitura não prospere.

2.2. Ainda a “Relevância Social”: Dubiedade, Porosidade e (Incerta) Distinção

De fato, o primeiro gargalo que nos parece intrínseco ao posicionamento em questão consiste no próprio fato de ele oferecer posição nuclear, para aferição de eventual legitimidade do *Parquet* para a efetivação da decisão coletiva, a noções como “relevância social” ou “interesse social”. E isso porque, inequivocamente, referidos vocábulo são bastante porosos – permitindo uma ductibilidade interpretativa que já levou a caminhos dúbios e pouco desejados ⁸.

⁸ Observando esse elemento, Schauer nota que o reconhecimento da abertura interpretativa faz com que um mesmo suporte possa ser compreendido de modo substancialmente diverso por diferentes atores. Problematicando a questão, o autor assim pontua: “under what circumstances will which officials be given the freedom to exercise their own judgment and make their own choices, and under what circumstances will that freedom be constrained or even mostly eliminated? When a judge is determining which custody decision is in the best interests of the child, for example, she might be faced with a choice between a wealthy mother who can provide the child with high-quality education, housing, recreation, and culture and a less wealthy father who appears to understand the child better than the mother. Under these circumstances, some judges would prefer the mother and others the father, but the basic idea of discretion is that neither of these decisions, given the “best interests of the child” standard, would be legally incorrect. People might criticize one or the other decision for being morally wrong, psychologically ignorant, or based on erroneous factual premises, and so it would not be correct to say that the two decisions are equally right. But it would be correct to say that the two decisions are equally legally right, and thus that either decision would, in the ordinary course of things, be upheld on appeal”. SCHAUER, Fredericks. *Thinking like a Lawyer – A new introduction to legal reasoning*. Cambridge: Harvard University Press, 2009. p.190. É exatamente partindo desse ângulo, inclusive, que Daniel Mitidiero sustenta a pertinência dos precedentes judiciais, e a necessidade de que os Tribunais Superiores atuem com real modelagem de Corte Suprema – apta a exercer papel orientativo, em redução à incerteza decorrente da dubiedade interpretativa. Em seus dizeres, Até por isso, como nota Daniel Mitidiero, a composição de precedentes exige a consolidação de um real modelo de Corte Suprema (e não apenas Superior) em nossos órgãos de vértice. Nas palavras do autor, “a Corte Suprema – seja como corte de vértice da organização judiciária, seja como corte constitucional alocada pra



Para compreender esse problema, é pertinente notar que para parte da doutrina, ancorada em uma interpretação restritiva do art. 127 da Constituição⁹, a presença de um hipotético relevante interesse social representaria verdadeira condição *sine qua non* para que se reconhecesse a legitimidade do Ministério Público para a defesa de direitos individuais homogêneos. Partindo desse ângulo, que se tornou predominante nos Tribunais, seria assistida legitimidade ao órgão para proteger coletivamente direitos individuais desde que fosse aferida em relação a eles a existência de “relevância social”¹⁰ (e, nessa hipótese, mesmo que a atuação processual se desse com vistas à proteção de uma única pessoa¹¹).

Como brevemente sinalizado, contudo, não é árduo notar que essa opção traz consigo um constante traço de insegurança, além de poder contrariar a própria maximização de efetividade que deveria nortear a tutela jurisdicional. De um lado,

fora da estrutura do Poder Judiciário – caracteriza-se por pressupor, do ponto de vista da teoria do direito, a dissociação entre texto e norma jurídica (...) é competente para orientar a aplicação do Direito mediante precedentes formados para a consecução da unidade do Direito. A função da Corte Suprema é proativa, de modo que via a orientar a interpretação e aplicação do Direito por parte da sociedade civil, por parte de seus próprios membros e por parte de todos os órgãos jurisdicionais, tendo a sua atuação direcionada para o futuro (...) a eficácia das decisões da Corte Suprema vincula toda a sociedade civil e todos os órgãos do Poder Judiciário, constituindo o precedente fonte primária do Direito”. MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do Controle à Interpretação, da Jurisprudência ao Precedente*. 2 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2014. p.54.

9 “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

10 A leitura, assim como a exposição de outros conceitos aos quais já se procurou sujeitar a legitimidade ativa do Ministério Público, é aprofundada em ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. Veja-se ainda, nesse sentido, o Informativo de Jurisprudência 532/2013 do Superior Tribunal de Justiça, afirmando-se que “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública cujos pedidos consistam em impedir que determinados hospitais continuem a exigir caução para atendimento médico-hospitalar emergencial e a cobrar, ou admitir que se cobre, dos pacientes conveniados a planos de saúde valor adicional por atendimentos realizados por seu corpo médico fora do horário comercial. Cuida-se, no caso, de buscar a proteção de direitos do consumidor, uma das finalidades primordiais do MP, conforme preveem os arts. 127 da CF e 21 da Lei 7.347/1985. Além disso, tratando-se de interesse social compatível com a finalidade da instituição, o MP tem legitimidade para mover ação civil pública em defesa dos interesses e direitos dos consumidores difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme o disposto no art. 81 do CDC”.

11 Assim o Informativo de Jurisprudência 523/2013 do Superior Tribunal de Justiça, estabelecendo que “o Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública contra a concessionária de energia elétrica com a finalidade de evitar a interrupção do fornecimento do serviço à pessoa carente de recursos financeiros diagnosticada com enfermidade grave e que dependa, para sobreviver, da utilização doméstica de equipamento médico com alto consumo de energia. Conforme entendimento do STJ, o MP detém legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública que objetive a proteção do direito à saúde de pessoa hipossuficiente, porquanto se trata de direito fundamental e indisponível, cuja relevância interessa à sociedade”.



franqueia-se um sistema tendente à limitação do processo coletivo ¹². De outro, estabelece-se um parâmetro de densidade hermenêutica duvidável (sendo incerto fixar o que, efetivamente, seria “relevância social”).

Essa situação é percebida quando se observa que, ao estabelecer a “relevância social” como pedra de toque para a aceitação da legitimidade do órgão ministerial, o Superior Tribunal de Justiça já adotou encaminhamentos que não parecem apresentar harmonia recíproca – gerando uma desconfortável zona cinzenta.

O maior exemplo dessa questão pôde ser identificado na edição de Súmula específica para destacar a impossibilidade de manejo de Ação Civil Pública pelo *Parquet* em decorrência de eventos relacionados ao pagamento de seguro veicular obrigatório (DPVAT). Tratava-se do teor de sua Súmula 470, segundo a qual “*o Ministério Público não tem legitimidade para pleitear, em ação civil pública, a indenização decorrente do DPVAT em benefício do segurado*”.

Observando os precedentes do enunciado, extrai-se que a eventual vedação da legitimidade *ad causam* seria tributável à imposição de vetores como a disponibilidade do direito e a presença (ou ausência) de interesse ou de relevância sociais. É o que se depreende do REsp 858.056/GO, de cuja ementa se extrai que :

“o fato de a contratação do seguro ser obrigatória e atingir a parte da população que se utiliza de veículos automotores não lhe confere a característica de indivisibilidade e indisponibilidade, nem sequer lhe atribui a condição de interesse de relevância social a ponto de torná-la defensável via ação coletiva proposta pelo Ministério Público”¹³.

A questão, todavia, parece apresentar coerência reduzida com alguns entendimentos prolatados em momentos diversos pelo próprio Superior Tribunal de Justiça – corroborando a dificuldade de fixação de tais parâmetros, à luz do direito

12 Assim, *passim*, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*.

13 Indo além, em seu voto, afirmou o Relator do caso, Min. João Otávio de Noronha, que “na presente hipótese, os direitos são individuais, autônomos e disponíveis, fato que afasta a competência do Ministério Público para o ajuizamento da presente ação. Há de se considerar que, não obstante a Carta Magna estabelecer que ao Ministério Público compete a defesa dos direitos individuais indisponíveis, essa regra tem ganhado contornos mais brandos na interpretação doutrinária e jurisprudencial, principalmente após o advento do Código de Defesa do Consumidor. Isso se verifica nas hipóteses em que os interesses lesados tenham natureza divisível e individual, mas caráter de indivisibilidade e indisponibilidade, por tocarem a relevantes interesses sociais, de forma que, se lesados, repercutam negativamente na ordem social”, complementando que “do contrário, poder-se-ia absurdamente considerar que todo interesse que diga respeito à uma parcela da sociedade possa ser classificado como basilar; isso nivelaria tais valores numa superfície indesejável, banalizando os que são radicados como força informadora social”.



material envolvido, como requisito para a legitimidade do *Parquet*¹⁴. Com efeito, note-se que a Corte havia declarado, no ano de 2002, ser cabível a atuação do Ministério Público em Ação Civil Pública versando sobre televisão por assinatura, afirmando ter ela “*hoje importante presença como instrumento de lazer, contribuindo para a qualidade de vida dos cidadãos, e alcançando significativas parcelas da população, não estando confinada aos estratos mais abastados*”¹⁵. A mesma postura foi encampada para aspectos como a discriminação das cobranças de contas telefônicas¹⁶, demonstrando elasticidade conceitual que tornava a Súmula questionável. Não por acaso, então, o Supremo Tribunal Federal esvaziou o enunciado ao se pronunciar sobre o problema em sentido contrário, estabelecendo que :

“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

14 O Superior Tribunal de Justiça, aliás, consignou que a defesa coletiva do consumidor pelo Ministério Público, mesmo quando envolva interesses disponíveis, “é expressão da defesa dos interesses sociais” (STJ, Corte Especial, EREsp 1.378.938/SP, rel. Min. Benedito Gonçalves. DJe 27.06.2018).

15 Afirmou o relator do caso, Min. Carlos Alberto Menezes Direito, que “o Código de Defesa do Consumidor, expressamente, estabeleceu a definição legal dos direitos individuais homogêneos, ou seja, “os decorrentes de origem comum”, e, igualmente, no art. 82 conferiu a legitimação ativa ao Ministério Público para a defesa coletiva quando se tratar de interesses ou direitos individuais homogêneos. Ora, o argumento apresentado pela empresa recorrente, no sentido de que a atividade que desempenha não se reveste de relevância social, não tem força para desqualificar a legitimação ativa do Ministério Público considerando que, sem dúvida, há, no caso, direitos individuais homogêneos de consumidores de serviços de televisão por assinatura, pouco importando o universo de pessoas alcançado, sendo certo que, como está no especial, dispõe a recorrente de 22.000 assinantes, correspondendo a 5% da população de Uberlândia. De igual modo, o fato de ter nascido a ação da impugnação manifestada por cinco assinantes, na minha compreensão, não tem força para afastar a legitimidade do Ministério Público. O fato é que o direito é individual homogêneo, nos termos da lei especial, o que basta para justificar a iniciativa. Mas, além disso, a televisão a cabo, por assinatura, com o número de assinantes alto, hoje com significativa presença na vida dos cidadãos, não confinada aos de classe mais abastada, tem repercussão suficiente, como instrumento de lazer social, e, portanto, ligada à qualidade de vida, para autorizar a intervenção do Ministério Público” (STJ, 3ª Turma, REsp 308.486/MG, j. 22.06.2012).

16 REsp 162.026/MG, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, 2ª Turma, DJ 11.11.2002.



coletiva.¹⁷”

Ora, acreditamos que essa opacidade possui aqui especial importância na medida em que, a partir da leitura do caso concreto mencionado no tópico anterior, a decisão proferida pela Corte de Vértice somente pode ser compreendida a partir de um pilar: o fato de, na específica circunstância processual que ensejou a interposição do Recurso Especial, não se ter reconhecido a existência de relevância social ou de interesse social. Isso quer dizer, então, que *nada impediria* que em situações diversas, providas de diferenciações ligadas à gênese do direito ou mesmo à classe que o titulariza, fosse atingida outra conclusão.

De fato, a partir dos argumentos judicialmente postos para refutar a legitimidade do *Parquet*, não seria ele claramente legítimo caso de tratasse de pretensão titularizada por grupo vulnerável? Esse resultado também não seria atingido a depender da dispersão ou da numerosidade da classe cujos interesses individuais são judicialmente tutelados?

Sendo esse o cenário, a decisão em questão, caso tomada como paradigma, certamente poderá impor uma sucessiva reanálise e rediscussão da matéria – em um trabalho constante de aferição casuística. Afinal, ela não parece vedar de imediato a atuação ministerial, mas apenas sujeitá-la à demonstração de que se faz presente, à luz das circunstâncias do caso, um relevante interesse social. Como visto, contudo, nossa jurisprudência tem sido cambaleante nesse particular. Cria-se com isso uma evidente álea à segurança jurídica: se, na dicção de Humberto Ávila, um sistema seguro deve ser cognoscível, confiável e calculável¹⁸, nossa realidade parece caminhar na contramão desses postulados.

2.3. A Tutela Coletiva e a Execução Coletiva Possuem, Por Si Só, Relevante Interesse Social

Não bastasse a questão anterior, parece existir ainda um ponto adicional a ser aqui mencionado. É que, mesmo que se concluísse que a atuação do Ministério Público em

17 RE 631.111 RG, rel. Min. Teori Zavascki, j. 07.08.2014.

18 Ver, ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica – Entre permanência e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.



sede da defesa coletiva de direitos individuais homogêneos depende de “relevância social” ou de “interesse social” (fator com o qual não se concorda ¹⁹), consideramos que a própria compreensão do mecanismo levaria a um resultado irrefutável. É que, sempre que a tutela coletiva se mostrar cabível e recomendada, ela será, *de per si*, socialmente relevante – justificando o agir do *Parquet*.

Elucidando esse ponto, é importante recordar que a proteção aglutinada de direitos pode abrir uma nova perspectiva para a tutela de interesses de massa, desonerando a estrutura jurisdicional ao permitir que pretensões que seriam julgadas inúmeras vezes por inúmeros magistrados sejam resumidas em um único processo – passando por uma única fase instrutória e gerando uma única decisão²⁰. Sob essa perspectiva, a coletivização é uma medida de otimização do exercício jurisdicional e da jurisdição; uma questão de gerenciamento de processos, na expressão de Adrian Zuckerman²¹. Nesse toque, a técnica vai ao encontro de relevantes balizas de gestão judiciária e reconhece que a readequação do processo contemporâneo no sentido de sua facticidade não passa por tópicos exclusivamente jurídicos (como foi central para a construção da própria *class action* estadunidense²²). Há um teste matemático certo, reforçado pelo pensamento de Bone²³:

19 A questão é exposta em ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. p.323 e ss.

20 Nas palavras de Gidi, “o objetivo mais imediato das ações coletivas é o de proporcionar eficiência e economia processual, ao permitir que uma multiplicidade de ações individuais repetitivas em tutela de uma mesma controvérsia seja substituída por uma única ação coletiva [...] a possibilidade de julgar em um único processo uma controvérsia complexa envolvendo inúmeras pessoas, por outro lado, representa uma notável economia para o Judiciário”. GIDI, Antonio. *A Class Action como instrumento de tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Ed. RT, 2007.

21 Sobre o tema, veja-se ZUCKERMAN, Adrian. The challenge of civil justice reform: effective court management of litigation. *City University of Hong Kong Law Review*, Kowloon, 2009. p. 49-71. Sobre o tema, ver recentemente, na doutrina brasileira, ALFF, Hannah Pereira. *Gestão Judiciária e Técnicas do Processo Agregado*. Londrina: Thoth, 2021.

22 “Historically, the class action was developed as a mechanism to vindicate in one suit the claims of a group of individuals with common grievances. Three fundamental policy considerations underlie the class action concept: reducing the burden on the courts; eliminating the risk to parties of inconsistent determinations by different courts relating to the same issue; and most importantly, providing a vehicle for redressing small injuries to a large number of persons”. LAUGHLIN, James P. Federal Appellate Review of the Grant or Denial of Class Action Status. In. *Boston College Industrial and Commercial Law Review*. n.18. Boston: Boston College, 1976. p.101.

23 “By adjudicating lots of otherwise separate suits in one proceeding, the class action avoids the high social costs of relitigating issues common to the different suits [...] there is considerable benefit in being able to litigate the common issues only once”. BONE, Robert G. *Civil Procedure – The Economics of Civil Procedure*. New York: Foundation Press, 2003.



se antes 1.000 conflitos poderiam corresponder a mil processos, a técnica permite que a tutela se dê em apenas um.

Além disso, considerando que a pulverização de demandas repetitivas viabiliza que o Poder Judiciário lhes confira resposta diversa (em ruptura com quaisquer parâmetros de isonomia), a coletivização constitui ferramenta de combate ao problema. É que, ao reunir direitos afins em um mesmo processo, garante-se que todos serão tutelados por uma única sentença, inviabilizando os conflitos intrínsecos à pulverização. Procedente ou não o pedido, os indivíduos que se encontram em posições análogas enfrentarão a mesma decisão ²⁴. Em um ambiente que se proponha seguro e previsível, ancorando-se ainda no postulado da igualdade, não restam dúvidas de que essa estabilização pode impactar profunda e positivamente nossa realidade social.

Enfim, retomando esses dois pilares, é possível arguir: se há uma via processual capaz de reduzir significativamente os custos materiais e imateriais do Poder Judiciário para dar conta de determinada situação, não é correto afirmar que o emprego desse meio possui interesse e relevância sociais? Se determinado percurso procedimental é capaz de maximizar a consecução dos postulados da isonomia e da igualdade, a adoção desse trajeto não se mostra, inevitavelmente, provida de um relevante interesse social?

Além de as perguntas já demonstrarem a prevalência que caracteriza a tutela coletiva, essa inclinação se mostra ainda mais firme ao recordarmos que a coletivização traz consigo uma terceira gama de benefícios para a prestação jurisdicional. Em síntese, a técnica, se efetivamente empregada, desempenha um vigoroso papel na concretização da garantia de acesso à justiça. Ato contínuo, mostra-se justificada e virtuosa em um ambiente vocacionado a esse fim.

Realmente, por aglutinar uma série de interesses individuais em uma única demanda, o processo coletivo permite a superação dos desestímulos e das limitações materiais que poderiam afastar o sujeito do ingresso em juízo. Com isso, torna-se

24 “Os juízes chegam, com frequência, a conclusões e decisões variadas e até mesmo antagônicas (...), por conseguinte, pessoas em situações fáticas absolutamente idênticas, sob o ponto de vista do direito material, recebem tratamento diferenciado diante da lei, decorrente tão somente da relação processual. O direito processual passa a ter, assim, caráter determinante e não apenas instrumental. E, sob o prisma do direito substancial, a desigualdade diante da lei torna-se fato rotineiro e não apenas esporádico, consubstanciando, portanto, ameaça ao princípio da isonomia”. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2009. p. 35-36.



irrelevante se teria condições de arcar com a causa ou se dispunha da informação necessária para buscar o provimento judicial - criando uma alternativa pragmática para que eventual direito material seja garantido a todos aqueles que estejam inseridos no grupo de vítimas. Embora não se limite a esse campo, esse dado chega a ser radicalizado nas hipóteses de danos de pequeno porte²⁵, responsáveis pela composição do cenário que John Coffee Jr. relacionou às *class action* para tutela de direitos “tipo b”²⁶.

Ora, considerando esse rol de vantagens e de benefícios, parece-nos certo que a possibilidade de uso da técnica de coletivização, *de per se*, satisfaz o preceito do art. 127 do texto constitucional e é amparada pela abertura conferida pelo art. 129, inc. IX, também da Constituição (que expressa ser função do Ministério Público exercer outras atividades a ele conferidas, desde que compatíveis com a sua finalidade)²⁷. Desse modo, a natureza dos interesses individuais a serem coletivamente protegidos, ou a imputação a

25 Em relação às *small claim* e seu especial relevo no campo das relações de consumo, cita-se GILLES, Miriam. *Class dismissed: contemporary judicial hostility to small claim consumers class actions*. Cardozo Working Paper, New York, n. 278, 2009.

26 O autor segmenta as *class actions* em três grupos, adotando o potencial de mercado dos direitos individuais tutelados coletivamente como pedra de toque para a classificação. Em suas palavras, “Type A class actions are those in which each claim would be indepently marketable even in the absence of the class action device. By “marketable” I mean either that the client could convince an attorney to take the case on a contingent fee basis or that the client would herself pay the attorney on some other basis [...] Type B class actions are those in which no claim would be independently marketable [...] Type C class actions are those in which there are both marketable and unmarketable claims”. COFFEE JR., John. *The regulation of entrepreneurial litigation: balancing fairness and efficiency in the large class action*. In. *University of Chicago Law Review*. n.54. Chicago: University of Chicago, 1987. p. 877-906.

27 Nesse sentido, aliás, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) expressamente confere ao Ministério Público a prerrogativa de ajuizar ação civil pública para a defesa de interesses indisponíveis ou individuais homogêneos dos idosos (arts. 74, I, e 81, I, da lei), o que demonstra que esses conceitos não se confundem e que a atuação do Parquet pode ir além da tutela de interesses indisponíveis. Isso é ainda mais evidenciado quando se vê que a lei dá ao Ministério Público atribuição específica para “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis” (art. 74, VII, da lei). Identicamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) prevê expressa atribuição ao Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública para a proteção de direitos individuais da criança e do adolescente, independentemente de qualquer consideração sobre a relevância social ou não desse interesse. Esses exemplos demonstram não haver qualquer incompatibilidade entre a atuação do Ministério Público na proteção de interesses individuais e as funções institucionais a ele reservadas pela Constituição da República. Demonstrando a inexistência de imbricação desses conceitos, a Lei Orgânica do Ministério Público Federal afirma que compete àquele órgão “promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos” (art. 6º, VII, da Lei Complementar 75/93 – grifo nosso), além de permitir-lhe “propor ação civil coletiva para a defesa de interesses individuais homogêneos” (art. 6º, XII, da Lei Complementar 75/93).



eles de qualquer atributo específico, não nos parece servir legitimamente como elemento limitador da legitimidade ativa do órgão.

Partindo dessa premissa, é igualmente certo que o raciocínio em questão também deve se aplicar para a fase de cumprimento da decisão judicial, englobando os diferentes atos a serem adotados nesse bojo. A situação, aliás, nem poderia ser diversa. Afinal, viabilizar a aglutinação processual apenas na fase de conhecimento, mas impor um posterior fracionamento no momento de execução, seria, em termos bastante claros, *sepultar as vantagens que se inserem no núcleo da matéria*

Verdadeiramente, para ilustrar esse elemento, é válido retomar o exemplo trazido no início do presente ensaio. Naquela ocasião, fez-se menção à hipótese de uma companhia telefônica, com relevante poder de mercado junto ao público brasileiro, que realiza uma mesma cobrança, desprovida de legalidade, de todos os seus consumidores. A partir desse arcabouço, indicou-se que os direitos *individuais* resultantes da situação são, redundantemente, *individuais*. Não obstante, salientou-se que os enfrentar de modo processualmente pulverizado poderia engendrar diferentes externalidades negativas – prejudicando a gestão jurisdicional, colocando em risco a isonomia e estabelecendo embaraços ao acesso à justiça.

Tendo em vista esse cenário, é possível notar, com relativa clareza, que subordinar a decisão *coletiva* a execuções *individuais* faria com que referidos gargalos não fossem combatidos – mas *apenas postergados*. Em poucas palavras, não se inibe o problema, simplesmente o deslocando para um momento processual superveniente ²⁸.

De fato, observando cada um dos possíveis ganhos trazidos pela coletivização, nota-se que sua concretização exige que também a efetivação da decisão se dê de maneira coletivizada. Caso contrário, as liquidações e execuções individuais, fatalmente, trarão um congestionamento sensível à esfera jurisdicional (onerando-a desnecessariamente) e colocarão em xeque a igualdade entre os litigantes (dada a potencialidade de que também nesse momento sejam suscitados elementos passíveis de cognição). Em acréscimo, o

28 Assim, *passim*, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. Também, especificamente quanto à execução da decisão coletiva afeta a direitos individuais, ARENHART, Sérgio Cruz. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. OSNA, Gustavo. *Cumprimento de Sentenças Coletivas: Da Pulverização à Molecularização*.



relevante ganho trazido pela ação coletiva ao acesso à justiça é decididamente deixado de lado – vez que a proteção passa a ser condicionada à capacidade pessoal de impulsionamento do processo ²⁹.

Como consequência, a execução individual da decisão coletiva deve ser opção incomum e escassa. Pelas vantagens agregadas, a efetivação coletiva do próprio comando tende a ser, na maior parcela dos casos, mais vantajosa e harmônica às necessidades do sistema processual. Sendo assim, é reluzente que sua consolidação trará consigo, nessas hipóteses, uma carga indissociável de interesse social e de relevância social – embasando e justificando a legitimidade ativa do *Parquet* para esse palco.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cediço, em nosso atual ambiente processual civil, que pensar na construção do processo sem levar em conta sua capacidade de garantir uma real proteção do direito material é tarefa inócua. Não é por outro motivo que, atualmente, insere-se no coração da disciplina seu comprometimento com a efetiva tutela dos direitos. Somente assim sua conformação pode ser legítima, enquadrando-se ao seu atual ambiente cultural e contextual.

Esse mesmo pano de fundo, evidentemente, deve ser mantido e valorizado no contexto da tutela coletiva de direitos individuais. Por força disso, considera-se que as potencialidades e os benefícios próprios à disciplina devem ser perseguidos do *começo* ao *fim* de sua estruturação. Somente assim uma técnica de coletivização total pode, de fato, alcançar os diferentes benefícios que se inserem em sua base.

29 A questão foi celebrenemente exposta por Cappelletti e Garth. Nas palavras dos autores, trata-se das inúmeras barreiras que precisam ser *pessoalmente* superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através de nosso aparelho judiciário”. Esclarecendo, afirmam que “num primeiro nível está a questão de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível. Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. Ela diz respeito a toda a população em muitos tipos de conflitos que envolvem direitos (...) mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção”. CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 1988. p. 22-23



O presente artigo buscou demonstrar como, respeitosamente, essa premissa torna necessária a revisão do posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no âmbito do RESp nº 1801518/RJ.

Como visto, a Corte, nessa ocasião, condicionou a possibilidade de execução da decisão coletiva, pelo Ministério Público, a um eventual preenchimento de parâmetros como o interesse ou a relevância social nessa etapa do processo. Não obstante, quer parecer que essa postura, além de subordinar o processo coletivo a parâmetros limitadores providos de acentuado casuísmo (o que, em sua história, tem apenas gerado insegurança), desconsidera que a própria concretização da matéria é socialmente relevante. Como consequência, consideramos que a execução coletiva, *de per si*, disporá desse atributo – conferindo-se plena legitimidade para que o *Parquet*, independentemente de qualquer fator adicional, atue nesse particular.

REFERÊNCIAS:

- ALFF, Hannah Pereira. *Gestão Judiciária e Técnicas do Processo Agregado*. Londrina: Thoth, 2021.
- ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. São Paulo: Ed. RT, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. OSNA, Gustavo. Cumprimento de Sentenças Coletivas: Da Pulverização à Molecularização. In. *Revista de Processo*. v. 222. São Paulo: Ed. RT, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Complexity, proportionality and the ‘pan-procedural’ approach: some bases of contemporary civil litigation. In. *International Journal of Procedural Law*. n. 4. Cambridge: Intersentia, 2014.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. 4 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. In. *Revista de Processo*. v.316. São Paulo: Ed. RT, 2021.
- ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica – Entre permanência e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.



- BONE, Robert G. *Civil Procedure – The Economics of Civil Procedure*. New York: Foundation Press, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 1988.
- COFFEE JR., John. The regulation of entrepreneurial litigation: balancing fairness and efficiency in the large class action. In. *University of Chicago Law Review*. n.54. Chicago: University of Chicago, 1987.
- GIDI, Antonio. *A Class Action como instrumento de tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Ed. RT, 2007.
- GILLES, Miriam. Class dismissed: contemporary judicial hostility to small claim consumers class actions. Cardozo Working Paper, New York, n. 278, 2009.
- LAUGHLIN, James P. Federal Appellate Review of the Grant or Denial of Class Action Status. In. *Boston College Industrial and Commercial Law Review*. n.18. Boston: Boston College, 1976.
- MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2009.
- MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do Controle à Interpretação, da Jurisprudência ao Precedente*. 2 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2014.
- OSNA, Gustavo. *Direitos individuais homogêneos: pressupostos, fundamentos e aplicação no processo civil*. São Paulo: Ed. RT, 2014.
- OSNA, Gustavo. *Processo civil, cultura e proporcionalidade: análise crítica da teoria processual*. São Paulo: Ed. RT, 2017.
- SCHAUER, Fredericks. *Thinking like a Lawyer – A new introduction to legal reasoning*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- ZUCKERMAN, Adrian. The challenge of civil justice reform: effective court management of litigation. *City University of Hong Kong Law Review*, Kowloon, 2009.