

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.653.266 - SP (2017/0027680-0)**

**RELATORA** : **MINISTRA PRESIDENTE DO STJ**  
**RECORRENTE** : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
**ADVOGADOS** : ANDREA LAZZARINI SALAZAR - SP142206  
CLÁUDIA DE MORAES PONTES ALMEIDA E OUTRO(S) -  
SP261291  
**RECORRIDO** : UNIÃO  
**AGRAVANTE** : UNIÃO  
**AGRAVADO** : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
**ADVOGADOS** : ANDREA LAZZARINI SALAZAR - SP142206  
CLÁUDIA DE MORAES PONTES ALMEIDA E OUTRO(S) -  
SP261291

**DECISÃO**

Trata-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, bem como de agravo interposto pela UNIÃO contra a decisão que negou seguimento ao recurso especial fundado nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional.

Ambos os recursos pretendem a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3.<sup>a</sup> Região, assim ementado:

*"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSUAL. REEXAME NECESSÁRIO. ADMINISTRATIVO. HORMÔNIO DIETILESTILBESTROL (DES). FISCALIZAÇÃO DA CARNE BOVINA. UTILIZAÇÃO DE METODOLOGIA RECONHECIDAMENTE EFICAZ. DEVER DE EFICIÊNCIA. AMPLIAÇÃO DA AMOSTRAGEM DE ANÁLISES. DIVULGAÇÃO SEMANAL. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.*

*1 - [...]*

*2 - Com efeito, a Lei n. 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, prevê a obrigatoriedade da prévia fiscalização, bem como a repartição de competência dos entes federativos para esse fim, a teor do que prescrevem os artigos 1º, 4º e 7º, do aludido diploma legal, com redação dada pela Lei n. 7.889, de 23 de novembro de 1989.*

*3 - Observa-se, à vista dos mencionados dispositivos legais, o poder-dever de que goza a União Federal, por meio do Ministério da Agricultura, para proceder à fiscalização, compreendendo a inspeção de produtos de origem animal, o que abarca a proibição da venda de carne e derivados que apresentem substâncias de uso não permitido por lei, como é o caso do DES, produto reconhecidamente maléfico à saúde.*

*4 - Nesse passo, resta justificado o pedido do autor, sociedade civil sem fins lucrativos, destinada a promover a defesa do consumidor nas suas múltiplas espécies, podendo inclusive representar, perante os órgãos competentes, e propor ações judiciais na defesa dos direitos dos*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*consumidores, nos termos prescritos em seu Estatuto (fls. 12/22).*

*5 - [...]*

*7 - [...]*

*8 - Por oportuno, cumpre ressaltar que a "eficiência" constitui um dos princípios da Administração Pública, erigido ao patamar constitucional, a teor do art. 37, "caput", da Lei Maior (com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998), e decorrendo dele o "dever" de eficiência, haja vista o "poder-dever" de agir da autoridade pública.*

*9 - Assim, o dever de eficiência a que está vinculada a Administração Pública não escapa à apreciação do Poder Judiciário, não caracterizando, por isso, ofensa ao princípio da separação de poderes ou a competência discricionária de que goza o Órgão Administrativo.*

*10 - Constata-se, no caso em tela, à vista da farta documentação que instrui a presente ação civil pública, que a ré, não obstante no exercício da competência que lhe é delegada, proceda à normalização direcionada à proibição do uso de substâncias naturais ou artificiais com atividade anabolizante hormonal para fins de crescimento e ganho de peso em bovinos de abate, a teor do que prescreve o art. 1º da recente Instrução Normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA 55/2011 (D.O.U. 02/12/2011), que revogou a IN n. 10, de 27 de abril de 2001, que por sua vez revogou a IN n. 51, de 24 de maio de 1991, a mesma não logrou êxito em refutar as provas acostadas aos autos, restando demonstrado cabalmente que o exercício da atividade estatal concernente à fiscalização e inspeção do uso do dietilestilbestrol (DES) reclama maior "eficiência", o que compreende um controle rígido e amplo, dotado de suporte necessário e suficiente para fins de afastar a possibilidade de consumo de produto contaminado com a impugnada substância, haja vista o risco à saúde humana, envolvendo, por conseguinte, o direito à vida, cujo amparo constitucional se impõe, merecendo ampla guarida pelo Poder Judiciário (art. 5º, inc. XXXV da CF/88).*

*11 - Não se justifica a não aplicação ao mercado interno da mesma metodologia de inspeção utilizada para o produto destinado ao mercado externo, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia, mormente considerando tratar-se de método reconhecidamente mais eficaz à detecção do DES. Outrossim, restou devidamente comprovada a necessidade de ampliação da amostragem das análises feitas nos produtos de origem animal, por todo o explanado, considerando-se a quantidade de produtos de origem animal disponível para consumo humano, provenientes das mais diversas localidades, propriedades, fazendas e abatedouros, e sobretudo considerando que, apesar de tratar-se de produto proibido para fins de engorda do gado, é reconhecidamente utilizado clandestinamente, o que suscita ainda mais rigor da fiscalização/inspeção para o fim de atingir a maior eficácia em seu desiderato.*

*12 - Por seu turno, afigura-se consentâneo com o princípio da publicidade e da transparência que se promova a divulgação das análises realizadas pelos Laboratórios Oficiais no que respeita à detecção do uso do DES na carne bovina, valendo mencionar a recente Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), bem como o disposto nos arts. 5º, inc. XXXIII e 37, caput, da Constituição Federal.*

# Superior Tribunal de Justiça

Do mesmo modo, entendo que a determinação do magistrado quanto à divulgação semanal e não diária, nos órgãos oficiais, dos exames realizados na carne bovina para a detecção de anabolizantes/DES encontra-se em consonância com o princípio da razoabilidade, o qual deve reger os atos da administração pública, não havendo que se falar em sentença extra petita.

13 - Por derradeiro, no que tange à condenação na verba honorária, considerando-se a natureza da demanda, o valor atribuído à causa, e à luz dos demais critérios estabelecidos no § 4º, do art. 20, do Código de Processo Civil, mediante apreciação equitativa do magistrado, o qual está legitimado a utilizar tanto de percentuais sobre o valor da causa ou da condenação, como fixar os honorários em valor determinado, entendo afigurar-se razoável a condenação da ré no percentual arbitrado pelo Juízo de primeiro grau, qual seja, em 10% do valor atribuído à causa.

14 - *Apelação do autor provida. Apelação da União e remessa oficial não providas.* (fls. 1.073/1.077).

Sobrevieram embargos de declaração, que foram parcialmente acolhidos nos termos da seguinte ementa:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO. OMISSÃO PARCIAL. CONFIGURAÇÃO. EMBARGOS DO IDEC ACOLHIDOS. EMBARGOS DA UNIÃO PARCIALMENTE CONHECIDOS E, NA PARTE CONHECIDA, PARCIALMENTE ACOLHIDOS. INTEGRAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO DO JULGADO. MANUTENÇÃO DO DISPOSITIVO.

1 - Primeiramente, no que alude aos embargos interpostos pelo IDEC, assiste razão ao recorrente. Verifica-se que o acórdão embargado, não obstante o acolhimento do apelo do Instituto, omitiu-se, no tocante à fundamentação do julgado, quanto à determinação à ré de apreensão dos produtos contaminados com o anabolizante Dietilestilbestrol (DES) em circulação no mercado, sob pena de responsabilização civil e criminal em caso de descumprimento. Cumpre salientar, ademais, que tal encargo constitui poder-dever da ré (UNIÃO), de cuja atribuição legal não pode eximir-se, sob pena de responsabilidade.

2 - Passo ao exame dos embargos interpostos pela UNIÃO. Com efeito, assiste parcial razão à UNIÃO no tocante à omissão do acórdão embargado quanto à extensão dos efeitos da coisa julgada. Nesse aspecto, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, assim dispõe no art. 16, in verbis: "Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova" (grifos meus).

3 - Já no que se refere à questão da imposição de multa diária em caso de descumprimento da sentença, bem como no que respeita à fundamentação do poder discricionário e da separação de poderes, não assiste razão o inconformismo da UNIÃO. Ao contrário do que alega,

# Superior Tribunal de Justiça

verifica-se que o acórdão embargado apreciou as questões invocadas e essenciais à resolução da causa.

4 - Ademais, observa-se, no tocante à alegação de omissão quanto à violação ao art. 461, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil, e à vista das razões de apelação de fls. 852/853, que a UNIÃO, ora embargante, inovou em suas razões recursais, nesse aspecto, pelo que tal questão não merece conhecimento em sede de embargos.

5 - Em verdade, pretende a UNIÃO, ora embargante, reabrir discussão acerca de matéria solvida pela Turma julgadora, hipótese que se mostra incompatível com a estreita via dos embargos de declaração.

b - Uutrossim, não se justificam os embargos de declaração para efeito de prequestionamento, vez que o v. acórdão impugnado enfrentou as questões jurídicas definidoras da lide, não sendo necessária sequer a referência literal às normas respectivas para que seja situada a controvérsia no plano legal ou constitucional.

7 - Configurada, portanto, a omissão apontada, nos pontos explanados, de rigor o acolhimento dos embargos do IDEC e o conhecimento parcial e acolhimento parcial dos embargos da UNIÃO para fins de integrar a fundamentação do acórdão recorrido de fls. 938/948, para que conste a determinação à ré de apreensão dos produtos contaminados com o anabolizante Dietilestilbestrol (DES) em circulação no mercado, sob pena de responsabilização civil e criminal em caso de descumprimento, bem como reconhecida a aplicação do disposto no art. 16 da Lei nº 7.347/85, quanto aos efeitos da coisa julgada.

8 - Embargos de declaração do IDEC acolhidos. Embargos da UNIÃO parcialmente conhecidos e, na parte conhecida, parcialmente acolhidos. Mantido o dispositivo do julgado." (fl. 1.118/1.128).

O INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR alega, em síntese, que foi violado o art. 103, inciso I, do Código de Defesa de Consumidor, pois a sentença proferida em sede de ação coletiva tem abrangência nacional, não surtindo efeitos somente nos limites da competência territorial do órgão prolator.

Já no recurso especial da UNIÃO sustenta-se, além de divergência jurisprudencial, a violação ao art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil de 1973, por existir fato novo, consistente em novas normas que levariam à superação dos procedimentos de fiscalização fixados no âmbito da sentença coletiva, o que viria a ocasionar a extinção do processo sem julgamento do mérito, bem como aos arts. 461, § 4.º, e 644 do mesmo diploma legal, sob o fundamento de que não pode haver a imposição de multa cominatória contra a Fazenda Pública

É o Relatório. Decido.

**Recurso Especial do INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO**

**CONSUMIDOR**

A Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema nº 480, vinculado ao Recurso Especial Repetitivo nº 1.243.887/PR, da relatoria do Min. Luis Felipe Salomão, firmou entendimento no sentido de que *os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo*, nos termos da seguinte ementa:

*DIREITO PROCESSUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, CPC). DIREITOS METAINDIVIDUAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APADECO X BANESTADO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL.*

*FORO COMPETENTE. ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE. REVISÃO JURISPRUDENCIAL. LIMITAÇÃO AOS ASSOCIADOS. INVIABILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA.*

*1. Para efeitos do art. 543-C do CPC: 1.1. A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC).*

*1.2. A sentença genérica proferida na ação civil coletiva ajuizada pela Apadeco, que condenou o Banestado ao pagamento dos chamados expurgos inflacionários sobre cadernetas de poupança, dispôs que seus efeitos alcançariam todos os poupadores da instituição financeira do Estado do Paraná. Por isso descabe a alteração do seu alcance em sede de liquidação/execução individual, sob pena de vulneração da coisa julgada. Assim, não se aplica ao caso a limitação contida no art. 2º-A, caput, da Lei n. 9.494/97.*

*2. Ressalva de fundamentação do Ministro Teori Albino Zavascki.*

*3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.*

*(REsp 1243887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011)*

Nesse sentido, ainda, vale citar o seguinte julgado desta Corte:

*"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EFEITOS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO COLETIVA. ART. 2º-A DA LEI 9.494/1997. LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA AO TERRITÓRIO SOB JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA SENTENÇA. IMPROPRIEDADE. OBSERVÂNCIA AO ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL NO JULGAMENTO DO RESP 1.243.887/PR,*

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA, E PELO STF QUANTO AO ALCANCE DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS.**

1. Na hipótese dos autos, a quaestio iuris diz respeito ao alcance e aos efeitos de sentença deferitória de pretensão agitada em Ação coletiva pela Associação Nacional dos Servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. A controvérsia circunscreve-se, portanto, à subsunção da matéria ao texto legal inserto no art. 2º-A da Lei 9.494/1997, que dispõe sobre os efeitos de sentença proferida em ação coletiva, haja vista que o acórdão objurgado firmou entendimento no sentido de que o decisum alcança apenas aqueles substituídos que, no momento do ajuizamento da ação, tinham endereço na competência territorial do órgão julgador.

2. A res iudicata nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes da coisa julgada coletiva.

3. Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar exdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação coletiva. Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à "extensão" territorial do órgão prolator seria confusão atécnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais, mormente quando - por força do normativo de regência do Mandado de Segurança (hígido neste ponto) - a fixação do Juízo se dá (deu) em razão da pessoa que praticou o ato (ratione personae).

4. Por força do que dispõem o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, sufragados pela Lei do Mandado de Segurança (art. 22), impõe-se a interpretação sistemática do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu.

5. Incide, in casu, o entendimento firmado no REsp. 1.243.887/PR representativo de controvérsia, porquanto naquele julgado já se vaticinara a interpretação a ser conferida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (alterado pelo art. 2º-A da Lei 9.494/97), de modo a harmonizá-lo com os demais preceitos legais aplicáveis ao tema, em especial às regras de tutela coletiva previstas no Código de Defesa do Consumidor.

6. O Supremo Tribunal Federal ratificou o entendimento de que os efeitos da substituição processual em ações coletivas extravasam o âmbito simplesmente individual para irradiarem-se a ponto de serem encontrados no patrimônio de várias pessoas que formam uma categoria, sendo desnecessária a indicação dos endereços onde se encontram domiciliados os substituídos, uma vez que, logicamente, os efeitos de eventual vitória na demanda coletiva beneficiará todos os integrantes dessa categoria, independente de onde se encontrem domiciliados. (MS 23.769, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004).

7. Agravo Interno não provido. "

# Superior Tribunal de Justiça

(AgInt nos EDcl no AgRg no REsp 1431200/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/09/2016, DJe 07/10/2016.)

Assim, verifica-se que o acórdão recorrido está em desconformidade com o entendimento firmado no âmbito desta Corte, pois determinou a aplicação do disposto no art. 16 da Lei n.º 7.347/1985 para limitar a extensão dos efeitos da coisa julgada à competência territorial do órgão prolator.

## **Agravo em recurso especial da UNIÃO**

A questão suscitadas nas razões do recurso especial não foram apreciadas pelo Tribunal de origem à base da seguinte motivação:

*"Já no que se refere à questão da imposição de multa diária em caso de descumprimento da sentença, bem como no que respeita à fundamentação do poder discricionário e da separação de poderes, não assiste razão ao inconformismo da UNIÃO. Ao contrário do que alega, verifica-se que o acórdão embargado apreciou as questões invocadas e essenciais à resolução da causa.*

*Ademais, observa-se, no tocante à alegação de omissão quanto à violação ao art. 461, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil, e à vista das razões de apelação de fls. 852/853, que a UNIÃO, ora embargante, inovou em suas razões recursais, nesse aspecto, pelo que tal questão não merece conhecimento em sede de embargos." (fl. 1.124).*

Nessa linha, carecem do imprescindível prequestionamento, circunstância que atrai a incidência do enunciado das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido são os seguintes julgados desta Corte:

**"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. LICENÇA PARA ACOMPANHAR SERVIDOR. INDEPENDE DO CARÁTER COMPULSÓRIO DO INSTITUTO.**

*1. As matérias referentes ao dispositivo tido por contrariado não foram objeto de análise pelo Tribunal de origem. Desse modo, carece o tema do indispensável prequestionamento viabilizador do recurso especial, razão pela qual não merece ser apreciado, a teor do que preceituam as Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.*

*2. Mesmo que assim não fosse, o fundamento utilizado pelo acórdão recorrido não destoa da jurisprudência desta Corte, no sentido de que a concessão de licença para acompanhar cônjuge independe da natureza do afastamento - compulsório ou voluntário -, à minguada de restrição legislativa.*

*3. Agravo regimental a que se nega provimento."*

(AgRg no REsp 1521801/RN, Rel. Ministra DIVA MALERBI

# Superior Tribunal de Justiça

(DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2016, DJe 24/05/2016)

"PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXAME VIA APELO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. ALÍNEA "C". NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 60 DA LEI 8.213/1991 E DO ART. 437 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONTRARIEDADE A SÚMULA. APRECIÇÃO INVIÁVEL. APOSENTADORIA. REQUISITOS. REEXAME DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

(...)

3. A alegação sobre ofensa ao art. 60 da Lei 8.213/1991 e ao art. 437 do Código de Processo Civil não foi apreciada pelo acórdão recorrido; tampouco se opuseram Embargos de Declaração para suprir a alegada omissão. Dessa forma, não se observou o requisito do prequestionamento quanto ao ponto. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

(...)

6. Agravo Regimental não provido."

(AgRg no AREsp 823.037/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2016, DJe 19/05/2016)

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial para afastar a limitação da coisa julgada coletiva à competência territorial do órgão prolator e NEGO PROVIMENTO ao agravo da União Federal.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 15 de março de 2017.

MINISTRA LAURITA VAZ  
Presidente