

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR
CURSO DE ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE EM
DIREITO ADMINISTRATIVO

DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES
ENVOLVENDO INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

CURITIBA
JANEIRO DE 2005

SOLANGE CRISTINE SANTOS

**DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES
ENVOLVENDO INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

**Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Direito Público com
ênfase em Direito Administrativo, da
Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Direito Público sob
orientação do Professor e Ms. Guilherme
Freire de Barros Teixeira**

**CURITIBA
JANEIRO DE 2005**

TERMO DE APROVAÇÃO

SOLANGE CRISTINE SANTOS

**DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES
ENVOLVENDO INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista no Curso da Pós-Graduação em Direito Administrativo Público

Orientador: Prof^o Ms. Guilherme Freire de Barros Teixeira

Agradeço e dedico este trabalho a minha família.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	IV
RESUMO	V
INTRODUÇÃO	6
1. DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS – LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	9
2. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	20
4. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.....	27
5. DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS	42
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
ANEXO I	59
ANEXO II	62
ANEXO III	69

RESUMO

A relevância da tutela a título coletivo dos interesses individuais homogêneos levou o legislador a atribuir ao Ministério Público a incumbência de agir nesta modalidade de demanda ampliando de forma considerada a legitimação *ad causam* do *parquet*. E não obstante existir suficiente previsão legislativa, observa-se grande resistência oferecida pelos juristas, doutrinadores e até mesmo o legislador, quando pretendem restringir, limitar o manejo da Ação Civil Pública pelo Ministério Público no que diz respeito à defesa desses interesses, uma vez que a proteção dos interesses individuais desde que homogêneos e tratados coletivamente encontra respaldo na própria norma constitucional, Lei de Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor. O presente trabalho pretende abordar, a partir da opinião de autores, promotores de justiça, decisões de tribunais, etc. o tema da legitimidade do Ministério Público, demonstrando através do texto apresentado que a interpretação dada à tutela dos interesses difusos e coletivos deve prevalecer também em relação aos interesses individuais homogêneos.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, da vigente Carta Magna e da Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor as ações coletivas (*latu sensu*) ganharam especial relevância, tornando-se o Ministério Público, ante a destinação constitucional advinda do novo regramento da Constituição de 1988, que modificou profundamente o seu papel político-jurídico, seu destinatário natural na proteção e defesa dos interesses metaindividuais.

O controvertido tema da legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses individuais homogêneos vêm sendo objeto de intensos debates no cenário jurídico nacional, apresentando os aplicadores do direito, de um modo geral, resistência em conferir ao *parquet* a tutela coletiva de tais interesses, oferecendo uma justificação limitadora e equivocada do texto constitucional.

A edição da Lei de Ação Civil Pública, no dizer de Luís Roberto Barroso¹ “foi um salto do direito brasileiro para a contemporaneidade. Sem as honras do pioneirismo – a *class action* do direito norte-americano remonta meados da década de 60 – equipara-se ela às formulações mais avançadas dos diferentes sistemas jurídicos. Na sua disciplina, mereceram solução pelo menos raxoável três intrincadas complexidades processuais: a legitimação ativa, o tipo de tutela a ser proporcionada e os efeitos da decisão e da coisa julgada”. Com o

¹ *A Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira*. Revista Forense, vol. 317, p. 176-177

advento do Código de Defesa do Consumidor o processo civil coletivo ganhou os contornos atuais, especialmente em face da interação estabelecida entre o *codex* e a Lei de Ação Civil Pública, que explicitando os interesses² coletivos tutelados, incluiu de forma expressa sob a proteção desta, ao lado dos interesses difusos e coletivos, os interesses individuais homogêneos (artigo 81, incisos I, II e III da Lei 8.078/90).

Dentre as inovações trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor, uma das mais polêmicas é a questão da legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública na defesa de interesses individuais homogêneos. Aos titulares individuais determinados, de direitos subjetivos distintos e de igual natureza, decorrentes de uma mesma origem, atribuiu a Lei 8.078/90 a denominação de titulares de interesses individuais homogêneos, cuja potencialidade de dano ou ofensa possibilita sua defesa coletiva (interesses de origem comum – artigo 81, parágrafo único, inciso III, CDC) pelos legitimados do artigo 82, neles incluído o Ministério Público. É de se observar que a perfeita interação entre o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública vem consolidada pelo disposto no artigo 117 do CDC, que estabeleceu não só em face das relações jurídicas de consumo, mas no âmbito de todo e qualquer direito material constitucional coletivo a legitimação do Ministério Público à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais.

² Consoante observa Ricardo Ribeiro Campos, em artigo publicado na Revista de Direito do Consumidor nº 46, p. 252, e Kazuo Watanabe, no comentário ao artigo 81 da Lei 8.078/90, in Código Brasileiro de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto, Forense Universitária, 7ª Ed., 2001, p. 739, há na doutrina quem estabeleça distinção terminológica entre as expressões “interesse” e “direito”, contudo os “interesses” a partir do momento em que passa a ser amparado pelo direito, os “interesses” assumem o mesmo *status* de “direitos”, desaparecendo, portanto, qualquer razão prática e mesmo teórica à diferenciação entre eles, motivo pelo qual no presente trabalho os termos serão utilizados como sinônimos.

A resistência oferecida à legitimação do Ministério Público à tutela dos interesses individuais homogêneos se contrapõe ao movimento de facilitação ao acesso à Justiça e à tentativa de desafogar o Poder Judiciário. Dessa contraposição resulta como maior prejudicada a coletividade e porque não dizer o próprio Poder Judiciário, que ao invés de decidir uma única ação (na qual seriam beneficiadas, uma centena quiçá milhares de pessoas), decidirá individualmente para essa mesma coletividade, só que agora através centenas ou milhares de processos (com igual causa de pedir), o que resulta num desperdício de energia e trabalho jurisdicional, derivado do trato da mesma causa por parte de vários juízes. Outro ponto em desfavor a não aceitação da legitimação do *parquet* está no fato que muitas das vezes o indivíduo lesado, não ingressa com a ação para reparar o prejuízo sofrido, pelos inconvenientes de uma Justiça cara, morosa e, também, pela desvantagem econômica verificada, já que na maioria dos casos o dano a ser reparado, é de valor menor que o custo de uma demanda judicial.

Assim, a partir de tais considerações, este trabalho (que não pretende exaurir a questão), trará a baila, a partir da opinião dos aplicadores do direito, a discussão do tema, buscando demonstrar que a restrição imposta à legitimidade do *parquet* se contrapõe ao mandamento constitucional, que determina como prerrogativa do Ministério Público a defesa dos interesses metaindividuais, neles incluídos os interesses individuais homogêneos (subespécie de direitos coletivos).

1. DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS – LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA e CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Para melhor compreensão do tema em discussão, ou seja, estabelecer-se se o *parquet* possui ou não legitimidade para a defesa judicial de determinado direito, que segundo Ricardo Ribeiro Campos³ envolve “a própria indagação de qual é o papel institucional do Ministério Público – inclusive no que diz com o seu relacionamento com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – e qual o grau de seu compromisso com a defesa do sociedade”, forçoso se faz analisar os conceitos de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A conceituação dessas categorias de interesses metaindividuais vem definida no Código de Defesa do Consumidor, preferindo o legislador defini-los, a fim de evitar dúvidas e discussões doutrinárias, que persistiam e ainda persistem a respeito dessas categorias jurídicas.

A tutela coletiva abrange, no dizer de Kazuo Watanabe⁴ dois tipos de interesses: “os essencialmente coletivos, que são os “difusos”, definidos no inc. I do parágrafo único do art.

³ *Legitimidade do Ministério Público para Defesa de Interesses Individuais Homogêneos – sua compreensão a partir da teoria dos poderes implícitos e da interpretação sistemática da Constituição*, Revista de Direito do Consumidor nº 46, Revista dos Tribunais, 2003

⁴ WATANABE, Kazuo. *Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto*, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 739

81, e os “coletivos” propriamente ditos, conceituados no inc. II do parágrafo único do art. 81; b) os de natureza coletiva apenas na forma em que são tutelados, que são os “individuais homogêneos”, definidos no inc. III do parágrafo único do art. 81”.

Na conceituação dos interesses difusos na definição dada pelo Código de Defesa do Consumidor adotou-se o critério da indeterminação dos titulares e da inexistência de relação jurídica base entre eles (aspecto subjetivo) e da indivisibilidade do bem jurídico (aspecto objetivo). Já os interesses coletivos foram conceituados como os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base.

Os interesses ou direitos individuais homogêneos estão conceituados como aqueles divisíveis, titularizados por pessoas determináveis, decorrentes de origem comum, permitindo-se a sua tutela a título coletivo, sendo, portanto, a homogeneidade e a origem comum “os requisitos para o tratamento coletivo dos direitos individuais”.

A necessidade de adequação à nova realidade sócio-econômica, marcada pela economia de massa, tornam necessários mecanismos processuais mais eficazes e conformados à natureza da lide nos processos coletivos. Sobre a tutela jurisdicional coletiva oportuno fazer-se referência a texto escrito por Ada Pellegrini Grinover⁵:

“ 1 – O estudo dos interesses coletivos ou difusos surgiu e floresceu na Itália nos anos 70. Denti, Cappelletti, Proto Pisani, Trocker anteciparam o Congresso de Paiva

⁵ Apud ob. cit item 4, p. 724-729

de 1974, que discutiu seus aspectos fundamentais, destacando com a precisão as características que os distinguem: indeterminados pela titularidade, indivisíveis com relação ao objeto, colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, como a responsabilidade civil pelos danos causados no lugar da responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos, como a legitimação, a coisa julgada, os poderes e a responsabilidade do juiz e do Ministério Público, o próprio sentido da jurisdição, da ação, do processo.

2 – Em pouco tempo, tornou-se clara a dimensão social desses interesses. Surgia uma nova categoria política e jurídica, estranha ao interesse público e ao privado. Interesse Público, entendido como aquele que se faz valer em relação ao Estado, de que todos os cidadãos são partícipes (interesse à ordem pública, à segurança pública, à educação) e que suscita conflitos entre o indivíduo e o Estado. Interesses privados, de que é titular cada pessoa individualmente considerada, na dimensão clássica dos direitos subjetivos, pelo estabelecimento de uma relação jurídica entre credor e devedor, claramente identificados. Ao contrário, os interesses sociais são comuns a um conjunto de pessoas, em somente a estas. Interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida, Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contrastes grupos, categorias, classes de pessoas. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos

usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando de suas necessidades e seus anseios.

3 – O reconhecimento e a necessidade de tutela desses interesses puseram de relevo sua configuração política. Deles emergiram novas formas de gestão da coisa pública, em que se afirmaram os grupos intermediários. Uma gestão participativa, como instrumento de racionalização do poder, que inaugura um novo tipo de descentralização, não mais limitada ao plano estatal (como descentralização político-administrativa), mas estendida ao plano social, com tarefas atribuídas aos corpos intermediários e às formações sociais, dotados de autonomia e de funções específicas. Trata-se de uma nova forma de limitação ao poder do Estado, em que o conceito unitário de soberania, entendida como soberania absoluta do povo, delegada ao Estado, é limitado pela soberania social atribuída aos grupos naturais e históricos que compõem a nação. Em consequência, a teoria das liberdades públicas forjou uma nova ‘geração’ de direitos fundamentais. Aos direitos clássicos de primeira geração, representados pelas tradicionais liberdades negativas, próprias do Estado liberal, com o correspondente dever de abstenção por parte do Poder Público; aos direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, compostos por liberdades positivas, com o correlato dever do Estado a uma obrigação de *dare*, *facere* ou *praestare*, acrescentou-se o reconhecimento dos direitos de terceira geração, representados pelos direitos de solidariedade, decorrentes dos interesses sociais. E assim foi que o que apareceu inicialmente como mero interesse elevou-se

à dimensão de verdadeiro direito, conduzindo à reestruturação de conceitos jurídicos, que se amoldassem à nova realidade.

4 – Mas não bastava reconhecer os direitos de solidariedade. Era preciso que o sistema jurídico os tutelasse adequadamente, assegurando sua efetiva fruição. Da declaração dos novos direitos era necessário passar à sua tutela efetiva, a fim de se assegurarem concretamente as novas conquistas da cidadania. E como cabe ao direito processual atuar praticamente os direitos ameaçados ou violados, a renovação fez-se sobretudo no plano do processo. De um modelo processual individualista a um modelo social, de esquemas abstratos a esquemas concretos, do plano estático ao plano dinâmico, o processo transformou-se de individual em coletivo, ora inspirando-se no sistema das *class actions* da *common law*, ora estruturando novas técnicas, mais aderentes à realidade social e política subjacente. E nesse campo o Brasil tem algo a dizer.

5 – Mais pragmático, o Direito Processual brasileiro partiu dos exercícios teóricos da doutrina italiana dos anos 70, para construir um sistema de tutela jurisdicional dos interesses difusos que fosse imediatamente operativo. Em 1981, a Lei Ambiental nº 6.938 estabeleceu a legitimação do Ministério Público às ações de responsabilidade penal e civil (sendo esta reconhecida como de natureza objetiva) pelos danos provocados ao ambiente. E, desde 1977, uma reforma à lei da ação popular constitucional, de 1965, considerava ‘patrimônio público’ os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico ou turístico. Diversas ações populares em defesa de interesses difusos ligados ao meio ambiente foram ajuizadas, enquanto o dispositivo legal da lei ambiental permanecia no papel, dada a falta de resposta

processual a questões relevantes, como o regime da coisa julgada ou os controles sobre o exercício da ação. Mas a ação popular não tinha condições de cobrir o amplo espectro da tutela de interesses difusos, nem mesmo pelo que respeitava ao meio ambiente, uma vez que seu exercício ainda permanecia subordinado a uma ilegalidade proveniente da conduta comissiva ou omissiva do Poder Público, enquanto a ameaça ou a violação dos interesses difuso freqüentemente provinha das ações privadas. Por outro lado, a legitimação, atribuída exclusivamente ao cidadão, excluía os corpos intermediários, mais fortes e preparados do que o indivíduo à luta contra ameaças ou lesões ambientais. Veio assim à luz, em 1985, a Lei nº 7.347 sobre a denominação ação civil pública, destinada á tutela do ambiente e do consumidor, na dimensão dos bens indivisivelmente considerados e, conseqüentemente, dos interesses difusos propriamente ditos. A Constituição de 1988, depois, sublinho em diversos dispositivos a importância dos interesses coletivos: em primeiro lugar, elevando em nível constitucional a defesa de todos os interesses difusos e coletivos, sem limitações quanto à matéria, como função institucional do Ministério Público – extremamente autônomo e independente no Brasil – mas permitindo à lei a ampliação da legitimação ativa (art. 129, III e § 1º); referindo-se, depois à representação judicial e extrajudicial das entidades associativas para a defesa de seus próprios membros (art. 5º, XXI); criando o mandado de segurança coletivo, com a legitimação dos partidos políticos, dos sindicatos e das associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano (art. 5º, LXX); e ainda destacando a função dos sindicatos para a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria (art. 8º, III) e salientando a legitimação ativa dos índios e de suas comunidades e organizações

para a defesa de seus interesses ou direitos (art. 232). E, finalmente, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) veio coroar o trabalho legislativo, ampliando o âmbito de incidência da Lei da Ação Civil Pública, ao determinar sua aplicação a todos os interesses difusos e coletivos, e criando uma nova categoria de direitos ou interesses, individuais por natureza e tradicionalmente tratados apenas a título pessoal, mas conduzíveis coletivamente perante a justiça civil, em função da origem comum, que denominou direitos individuais homogêneos”.

Conclui a autora:

“Alguns anos após a introdução, no Brasil, da tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos, passando pela linha evolutiva que levou ao reconhecimento dos direitos individuais homogêneos, o balanço é francamente positivo. Depois de alguma tergiversação e de certas idas e vindas, até previsíveis em face da natural dificuldade de apreender plenamente toda a complexidade das novas normas, pode-se afirmar que os processos coletivos integram hoje a práxis judiciária. A notável quantidade de demandas e a adequada resposta jurisdicional iluminaram as novas técnicas processuais e demonstraram o empenho dos legitimados – primeiros dentre todos, o Ministério Público -, ampla gama das ações ajuizadas, o reconhecimento do corpo social. Pode-se afirmar, por certo, que os processos coletivos transformaram no Brasil todo o processo civil, hoje aderente à realidade social e política subjacente e às controvérsias que constituem seu objeto, conduzindo-o pela via da eficácia e da efetividade. E que, por intermédio dos processos coletivos, a sociedade brasileira vem podendo afirmar, de maneira mais articulada e eficaz, seus direitos de cidadania”.

Revela-se, assim, a importância da tutela coletiva em nosso Direito Positivo, cujo processo teve início em 1985, com a Lei da Ação Civil Pública, onde o legislador dividiu que o resultado dos conflitos nascidos das relações geradas pela economia de massa deve ser realizado como instrumento não apenas de solução da lide, mas também de mediação de conflitos sociais neles envolvidos. Processo este que facilita o acesso à justiça, em face do seu barateamento e da quebra de barreiras sócio-culturais, alcançando com o advento do Código de Defesa do Consumidor maior amplitude, inexistindo restrições quanto ao tipo de provimento jurisdicional demandado.

José Geraldo Brito Filomeno⁶ no capítulo em que trata das ações coletivas na Defesa do Consumidor, faz um apanhado panorâmico da tutela processual coletiva, ponderando que, a par de sua experiência junto ao Ministério Público de São Paulo, a rigor verifica-se duas grandes novidades nesse aspecto, quais sejam: a extensão da legitimidade processual para alcançar também entidades ou órgãos ainda que sem personalidade jurídica e a inclusão, ao lado dos chamados interesses difusos e coletivos os chamados interesses individuais homogêneos de origem comum (*class action*). Acrescenta que os pleitos coletivos conheceram os seguintes passos evolutivos:

“ (...) a *tutela difusa*, com o advento da mencionada Lei nº 7.347/85, já que a Lei nº 6.938/81 somente previa a tutela ambiental, e mesmo assim com exclusiva legitimidade do Ministério Público como substituto processual a *tutela coletiva*, com a Constituição Federal de 1988, já que o inciso III do art. 129 previu o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção “do patrimônio público e social, do meio

⁶ *Manual dos Direitos do Consumidor*, 6ª ed., São Paulo, Atlas, 2003, p. 313

ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos**; *a tutela de interesses individuais*, em última análise, mas *tratados coletivamente*, conforme estatuído pelo inciso III do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor” (destaques do autor).

E a expressão “outros interesses difusos ou coletivos” exprime um conceito sem restrição, aberto, onde o Constituinte ampliou a tutela alvitrada na ação civil pública, ficando acometida ao Ministério Público a função institucional de buscar através da ação civil, todo e qualquer tipo de interesse difuso ou coletivo. Em virtude do novo mandamento constitucional, faltava apenas que o legislador se adequasse à dimensão protetiva nele contida, o que ocorreu com a edição do Código de Defesa do Consumidor, que no seu art. 110, determinou fosse introduzido, no art. 1º da Lei 7.347/85, o inciso IV, com a seguinte redação: *IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo*⁷.

Portanto, ao normatizar o processo coletivo o legislador utilizou-se da expressão ação civil pública para referir-se à “ação para a defesa de interesses metaindividuais, proposta por diversos co-legitimados ativos, entre os quais o Ministério Público. Mais acertadamente, quando dispôs sobre a defesa em juízo de interesses metaindividuais, o CDC se referiu à ação coletiva, da qual o Ministério Público é apenas um dos co-legitimados. Como denominaremos, pois, uma ação que verse a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos? Se ela estiver sendo movida pelo Ministério Público, o mais correto, sob o enfoque puramente doutrinário, será chamá-la de ação civil pública. Mas, se

⁷ Cf. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Ação Civil Pública – Comentário por artigos*, Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2001, p.26-27

tiver sido proposta por qualquer outro co-legitimado, o mais correto denominá-la de *ação coletiva*”⁸.

Hoje, na esteira dos autores antes apontados, temos que o objeto da lei de ação civil pública ampliou-se consideravelmente, graças a reinserção do preceito “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (inciso IV, do art. 1º da Lei 7.347/85, acrescentado pelo art. 110 do CDC). Essa abertura, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, “veio, na seqüência, potencializada por duas inovações advindas no bojo da Lei 8.884, de 11.06.1994: a) no *caput* do art. 1º da Lei 7.347/85 a responsabilidade ali referida agora se estende aos danos *morais* (e não somente aos patrimoniais); b) a ação pode também referir-se à “infração da ordem econômica” (inc. V do art. 1º da Lei 7.347/85)”⁹.

Complementando o autor, a par da perfeita interação entre a parte processual do Código de Defesa do Consumidor e o da Lei de Ação Civil Pública, que se pode afirmar *com Nery e Nery*: “Não há mais limitações ao tipo de ação, para que as entidades enumeradas na LACP, art. 5º, e CDC, art. 82, estejam legitimadas à propositura da ACP para a defesa, em juízo, dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos”¹⁰

Hugo Nigro Mazzilli¹¹ afirma:

⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*, 8ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p. 17-18

⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*, 8ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p. 38

¹⁰ Ob. Cit. p. 39

¹¹ *A Defesa dos Interesses Difusos e Juízo*, 11ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 91

“Inexiste taxatividade na defesa judicial de interesses metaindividuais. Além das hipóteses expressamente previstas em diversas leis (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, investidores lesados no mercado de valores mobiliários, ordem econômica, livre concorrência), qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo pode em tese ser defendido em juízo pelo Ministério Público e demais legitimados do art. 5º da LACP e 82 do CDC”.

A ação civil pública, pois, é utilizada para a proteção dos interesses difusos e coletivos da sociedade, bem como dos interesses ou direitos individuais homogêneos. Não é demais lembrar a advertência feita por Ada Pellegrini Grinover¹² de que os institutos do processo civil tradicionais não atendem à necessidade da problemática dos interesses difusos e coletivos, “de sorte que o processualista moderno deve procurar outros meios de buscar a efetividade do processo, revisitando os institutos processuais concebidos para o debate de direitos individuais, dos quais ressaltam, por sumamente importantes, a legitimação para a causa, a litispedência e a coisa julgada. Essa advertência foi bem apreendida pelo CDC, que modificou a regra da interpretação restritiva dos casos de substituição processual e legitimação extraordinária, deixando aberta a possibilidade de serem propostas todas e quaisquer ações que forem necessárias à efetiva tutela dos direitos protegidos pelo CDC (relações de consumo) pela LACP (meio ambiente natural e meio ambiente cultural)”.

¹² Apud NERY JÚNIOR, Nelson in *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos autores do anteprojeto*, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 956

2. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS

No direito tradicional, inteirado basicamente por demandas individualizadas, a legitimidade ativa nas ações sempre vem enfocada no titular da pretensão, sendo os casos de substituição exceções no ordenamento jurídico. Quando se apresenta a necessidade da tutela de interesses coletivos, em que a titularidade é difusa, esparsa, o tema legitimação ativa traz uma série de questões a serem resolvidas.

Conforme observou Ada Pellegrini Grinover¹³, a Lei de Ação Civil Pública tem por objeto a tutela dos interesses coletivos (lato sensu), “exclusivamente em sua dimensão indivisível. Por isto, no âmbito das ações indenizatórias, a lesão reparável é apenas aquela provocada ao bem coletivo, indivisivelmente considerado”.

A legitimação ativa prevista na Constituição Federal, Lei nº 7.357/85 e na Lei nº 8.078/90 estende-se entre o Ministério Público, os entes políticos e seus órgãos descentralizados e as associações com mais de um ano, cujos estatutos prevejam a tutela do interesse cogitado *in concreto*, sendo, portanto, concorrente, disjuntiva e exclusiva conforme doutrina especializada.

¹³ Apud ob. cit. p. 100, nota 1

A Constituição Federal, no artigo 129, III, estabeleceu como uma das funções institucionais do Ministério Público “promover inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Também incumbe ao Ministério Público proteger os interesses individuais, desde que homogêneos e tratados coletivamente, na forma do inciso III, do parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

Ao definir, o art. 127 da Constituição Federal, o perfil institucional do Ministério Público determina ser o *parquet* instituição que tem por finalidade a defesa da ordem econômica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conferida legitimidade ao Ministério Público para propor ação civil pública na defesa de interesses difusos e coletivos, e muito embora a legitimação para a defesa de direitos individuais tratados coletivamente não esteja expressamente prevista no art. 129, da CF “é possível à lei ordinária cometer outras atribuições ao Ministério Público, desde que compatíveis com suas finalidades institucionais (art. 129, IX, CF)”¹⁴. E tendo sido a categoria dos direitos e interesses individuais homogêneos esboçada no Código de Defesa do Consumidor (art. 81, III), portanto, posterior à Constituição Federal, o ajuizamento pelo Ministério Público de ação civil pública para a defesa de interesses individuais homogêneos (tratados coletivamente) está em consonância com suas finalidades institucionais, sendo legítima essa atribuição ao *parquet* por força do disposto nos arts. 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor, de conformidade com o art. 127 e 129 da Constituição Federal.

¹⁴ NERY JUNIOR, Nelson. *Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto*, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 929

Ademais, a redação do inciso III da Constituição Federal torna superado qualquer questionamento quanto à legitimação para agir do Ministério Público, já que restabelece a previsão do inciso IV, do art. 1º da Lei de Ação Civil Pública, vetado por ocasião de sua sanção (reinserido na LACP pelo art. 110 do Código de Defesa do Consumidor), norma esta criada pelo legislador originário (LACP) visando a proteção, através da ação civil pública (instrumentos processuais), de qualquer outro interesse difuso ainda não identificado pela doutrina ou jurisprudência¹⁵.

Afirma José dos Santos Carvalho Filho¹⁶ que com a edição da Lei nº 7.347/85 poder-se-ia considerar o Ministério Público como mais um dos legitimados à propositura da ação civil pública, posto que a Constituição vigente sequer fazia menção a ação, nem tampouco refletia adequadamente a estrutura da instituição. Ressalta, contudo que com advento da Constituição de 1988 foi previsto especificamente esse tipo de ação e seu objeto, sendo ainda a sua propositura inserida como função institucional do Ministério Público (art. 129, CF). A instituição do Ministério Público, portanto, na linha constitucional foi erigida “a patamar de caráter indiscutivelmente político-diretivo da República, e, por todas as tarefas que foram cometidas, não é difícil qualificá-lo como verdadeiro *ombudsmann* da ordem interna”.

Acrescenta, ainda, que o exame do conjunto normativo concernente à ação civil pública deflue o Ministério Público como sendo a parte legitimada mais compatível com os objetivos a que visa, destacando as palavras de Hely Lopes Meirelles:

¹⁵ NERY JUNIOR, Nelson. *Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto*, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 929

¹⁶ *Ação Civil Pública – Comentários por Artigos*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2001, p.128-129

“A prioridade do Ministério Público para a propositura da ação e das medidas cautelares convenientes está implícita na própria lei, quando estabelece que ‘qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção’ (art. 6º)”.

Demonstra-se, assim, no escólio desses autores, que conquanto concorrente a legitimidade *ad causam*, tem o Ministério Público, por “toda a sua fisionomia jurídico-constitucional” e por seus objetivos institucionais, “o melhor encapamento” para proproção civil pública visando à proteção dos interesses individuais e transindividuais sujeitos a sua guarda.

Quanto a atuação do Ministério Público na defesa de interesses coletivos (*lato sensu*) interessante mencionar questão colocada por Rodolfo Camargo Mancuso¹⁷, que segundo observa foi objeto de debates doutrinários, qual seja, saber-se se o Ministério Público pode atuar em defesa de interesses difusos *lato sensu*, ou se apenas pode fazê-lo quando esses interesses venham explicitados em norma legal.

Pela corrente restritiva trouxe o autor a posição de Antônio Cláudio da Costa Machado¹⁸, que em tese sustentada na Faculdade de Direito da USP, argumentou que somente diante da especificidade, da concretude da norma (exemplificada no trabalho pelas Leis 7.853/89 e 7.913/89) pode o Ministério Público arvorar-se na tutela dos interesses

¹⁷ ob. cit. item 3, p. 115-117

¹⁸ apud. ob. cit. nota 38 p. 115

difusos, ou seja, antes da vigência da lei, inexistindo reconhecimento legal de tais interesses como jurisdicionalmente defensáveis não poderia o Ministério Público atuar em sua defesa.

Nessa linha Hely Lopes Meirelles¹⁹ vem afirmando, sob o que denominou de “recente patologia das ações civis públicas”, que essa ação não é instrumento de proteção a interesses não consagrados em lei. Conclui que “a regulamentação processual da ação civil pública não é auto-alimentável. Trata-se da criação e consagração de um instrumento processual da ordem jurídica, na qual *o adjetivo, por mais importante que seja, não pode prescindir do substantivo*” . Nesse sentido faz menção ao pronunciamento do então Procurador-Geral Sepúlveda Pertence, no Conflito de Atribuições nº 35: “Não basta o equipamento processual para viabilizar a proteção daqueles interesses sociais que, *sem lei, que os converta em direitos coletivos, o juiz entenda merecedores da proteção, ou o que é pior, contra a lei que os proteja em determinada medida*”. (grifos do autor)

Diversa é a posição de Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, trazida por Rodolfo de Camargo Mancuso em sua obra, que qualificando o art. 129, inciso III da Constituição Federal como norma aberta ou de extensão, afirma que ela existe precisamente para “que não seja necessária a edição de nova lei para colocar sob a proteção do Direito uma determinada situação jurídica. Fosse intenção do legislador constitucional restringir a atuação do Ministério Público, tê-lo-ia feito expressamente, dizendo “outros interesses difusos e coletivos **previstos em lei**””. (nossos grifos).

¹⁹ *Mandado de Segurança, ação popular, e ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*, 23 ed., atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 215-217

Mostra-se propenso Rodolfo de Camargo Mancuso a interpretação ampliativa do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, esclarecendo que, com efeito, o legislador não condicionou a tutela dos outros interesses difusos e coletivos a expressa previsão legal, logo ao aplicador do direito não cabe estabelecer restrições e que o fato de existirem algumas leis tutelarem especificamente determinados direitos, não significa que a disposição constitucional referida não seja auto-aplicável. “É dizer, cremos que a idéia é deixar à legislação ordinária a regulamentação, digamos assim, de certos aspectos processuais/procedimentais próprios da tutela judicial desses interesses (como o fez o Código de Defesa do Consumidor, instituindo uma parte processual – art. 81 *et seq.*); por fim, esse mesmo Código, em seu art. 110, cuidou de reinserir no art. 1º da Lei 7.347/85 o inciso IV, onde se dá ação civil pública para a tutela de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, reforçando a tese de que a *mens legis* sinaliza no sentido de uma interpretação ampliativa e não restritiva da parte final do inciso III do art. 129 da CF”.

Interessa, portanto, identificar-se a natureza do interesse que deflui da realidade social. Não pode como exposto ser relegado ao legislador processual reconhecê-lo na norma, a fim de legitimar a atuação do Ministério Público, como que a “autorizar o direito de ação”.

Hugo Nigro Mazzilli²⁰ assim esclarece as causas que justificam a ação ou a intervenção do Ministério Público: “a) o zelo de interesse indisponível ligado a uma pessoa (vg., um incapaz); b) o zelo de interesse indisponível ligado a uma relação jurídica (vg. Em ação de nulidade de casamento); c) o zelo de um interesse, ainda que não propriamente indisponível, mas de suficiente abrangência ou repercussão, que aproveite em maior ou

²⁰ *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 11ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 62-63

menor medida a toda a coletividade (v.g., em ação para a defesa de interesses individuais homogêneos, de larga abrangência social)”.

Ciro Expedito Scheraiber, Procurador de Justiça, em monografia apresentada para a obtenção do título de Especialista em Direito Civil do IBEJ Pós-Graduação²¹, discorre sobre a legitimação ativa para a tutela de interesses individuais, para concluir que “todas as espécies de ações são hábeis à tutela dos interesses coletivos, já porque existe perfeita interação entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, e destes com o sistema do Código de Processo Civil (vide os arts. 19 e 21 da LACP e 90 do CDC). (...) A Jurisprudência confirma: “A tutela de direitos difusos, conforme o objetivo da ação, pode justificar o efeito constitutivo, condenatório, mandamental e declaratório da ação civil pública, uma vez que o Código de Defesa do Consumidor ampliou as hipóteses de tutela dos direitos difusos, na relação de consumo (...)”

²¹ *Execução Coletiva no Direito do Consumidor*, Curitiba, 1999

3. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Insta, primeiramente considerar que o legislador no Código de Defesa do Consumidor houve por bem conceituar os chamados “interesses ou direitos” difuso, coletivo e individual homogêneo, conceituação esta, dantes tratada apenas doutrinariamente, o que dava margem a uma gama de interpretações conflitantes. E embora tais conceitos estejam encartados na lei consumerista são de perfeita aplicação aos interesses metaindividuais de outras áreas, em virtude das normas de extensão dos arts. 110 e 117 do CDC.

A defesa coletiva, portanto, será exercida quando se tratar de interesses ou direitos difusos (os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato); interesses ou direitos coletivos (os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si com a parte contrária por uma relação jurídica base); e, interesses ou direitos individuais homogêneos (os decorrentes de origem comum).

Rodolfo de Camargo Mancuso²² observa que:

“Para bem compreender esses conceitos legais, é preciso ter presente que essas três ordens de interesses constituem espécies do gênero “metaindividual” (ou

²² *Manual do Consumidor em Juízo*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 35

“transindividual”, como quer o CDC), mas há uma diferença fundamental entre, de um lado, os interesses difusos/coletivos e, de outro, os interesses individuais homogêneos. É que aqueles dois primeiros são *essencialmente, substancialmente, necessariamente coletivos, “lato sensu”*, na medida em que seu objeto é *indivisível* e os sujeitos concernentes são *indetermináveis (absolutamente, no caso dos difusos, e relativamente, no caso dos coletivos)*; já os individuais homogêneos são coletivos apenas *na forma, no modo de exercício*, sendo, pois, coletivos apenas em função de uma contingência episódica: a origem comum”.

Interpretando o disposto nos arts. 127 e 129, III e IX, da Constituição Federal, agrupa Ricardo Ribeiro Campos²³, os doutrinadores em três correntes principais.

A primeira nega a legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, sejam disponíveis ou indisponíveis, invocando para tanto o disposto no art. 129, inciso III da Constituição Federal que apenas relaciona o ajuizamento da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, não incluindo, portanto, a defesa de interesses individuais homogêneos. Aponta como filiados a essa corrente: Arnaldo Wald²⁴, Rogério Lauria Tucci²⁵ e Miguel Reale²⁶.

²³ *Legitimidade do Ministério Público para Defesa de Interesses Individuais Homogêneos – sua compreensão a partir da teoria dos poderes implícitos e da interpretação sistemática da Constituição*, Revista de Direito do Consumidor nº 46, Revista dos Tribunais, 2003

²⁴ *in* MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, e ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e argüição de descumprimento de preceito fundamental*, 23 ed., atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 161

²⁵ *Ação Civil Pública e sua abusiva utilização pelo Ministério Público*. AJURIS 56/35

A segunda deflui do texto constitucional a possibilidade de Ministério Público ajuizar ação civil pública objetivando a defesa de interesses individuais homogêneos desde que qualificados pela natureza de indisponibilidade. Segundo o autor, seus defensores argumentam que a legitimação estaria justificada pelo art. 127 da Constituição Federal que atribui ao Ministério Público a incumbência da defesa de “interesses indisponíveis”.

Para Ives Granda da Silva Martins, em parecer publicado na RT 707/19 “o MP não pode dispor de direito individual de um cidadão, sem que este o autorize, razão pela qual não lhe outorgou a Constituição Federal competência para proteção dos direitos individuais se não aqueles que são indisponíveis e, assim mesmo, por outro veículo processual que não o veículo da ação civil pública”. Acompanhando esta posição faz referência aos seguintes autores: Pedro da Silva Dinamarco²⁷, Carlos Ernani Constantino²⁸, Athos Gusmão Carneiro²⁹ e José dos Santos Carvalho Filho³⁰, dentre outros.

A terceira corrente orienta-se no sentido de que cabe ao Ministério Público a defesa de interesses individuais homogêneos disponíveis ou não, desde que presente o requisito da relevância social do bem jurídico tutelado ou da própria resolução coletiva dos conflitos. Invoca o art. 127, da Constituição Federal, observando que ele se refere não só aos direitos individuais indisponíveis, mas também aos interesses sociais. Assevera que o art. 129, inciso III, da Carta Magna refere-se aos interesses coletivos em sentido lato, mesmo porque a distinção entre interesses coletivos em sentido estrito e direitos individuais homogêneos só

²⁶ *Da Ação Civil Pública – Questões de direito público*. São Paulo, Saraiva, 1997

²⁷ *Ação Civil Pública, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 213*

²⁸ *Ação Civil Pública – A defesa dos interesses metaindividuais em juízo, pelo Ministério Público e entidades co-legitimadas*, Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil 10/26, mar.-abr. 2001

²⁹ *Ação Civil Pública – Direitos individuais homogêneos, limitações à sua tutela pelo Ministério Público*, Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil 12/5, jul.-ago. 2001

³⁰ *Manual de Direito Administrativo*, 9ª ed., Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2002, p. 835

adveio em 1990, e por norma infraconstitucional, o Código de Defesa do Consumidor. Aponta Hugo Nigro Mazzilli³¹, Antonio Gidi³², João Batista de Almeida³³ e Ada Pellegrini Grinover³⁴, dentre outros, como apoiadores desta corrente.

Neste sentido destacamos comentário de Ada Pellegrini Grinover na obra antes referida (nota 32):

“Assim, foi exatamente a relevância social da tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador ordinário a conferir ao MP e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda, mesmo em se tratando de interesses ou direitos disponíveis, em conformidade, aliás, com a própria Constituição, que permite a atribuição de outras funções ao MP, desde que compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX); e a dimensão comunitária das demandas coletivas, qualquer que seja seu objeto, insere-as sem dúvida da tutela dos interesses sociais referidos no art. 127 da Constituição. Quando muito, poder-se-ia exigir, caso a caso, que se aferisse a relevância social do objeto da demanda coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos, para o reconhecimento da legitimidade do MP (...)”

³¹ *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*, 7ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995, p. 80

³² *Legitimidade para Agir em Ações Coletivas*, Revista de Direito do Consumidor nº 14, São Paulo, Revista dos Tribunais, abr.-jun. 1995, p. 63-64

³³ *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 33

³⁴ *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos autores do anteprojeto*, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 801

Registre-se, ainda, neste contexto, manifestação de Hugo Nigro Mazzilli, na obra “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos”³⁵, igualmente citada por Ricardo Ribeiro Campos:

“Embora tenhamos, pois, um entendimento restritivo em matéria da defesa de interesses coletivos e individuais homogêneos pelo Ministério Público, não chegamos ao exagero de nega-la, pura e simplesmente. Equivocado, pois, o entendimento exposto em parecer de Ives Granda da Silva Martins, para quem não pode o Ministério Público ter forças superiores àquelas que a Constituição lhe ofereceu, e assim lhe seria vedada a defesa de quaisquer interesses individuais homogêneos. Ora, sobre ser elementar que a lei possa cometer outras atribuições ao Ministério Público, desde que compatíveis com suas finalidades, o art. 129, III, da Constituição de 1988, refere-se a interesses coletivos em sentido lato, até porque a distinção entre interesses coletivos, em sentido estrito e individual homogêneos, só adveio em 1990, com o Código do Consumidor”

Na seqüência, demonstra Hugo Nigro Mazzilli, com exemplos, as situações justificadoras ou não da atuação ministerial, alertando que para a defesa de meia dúzia de consumidores que tiveram seus carros danificados pela maresia, a expressão social não estaria presente, enquanto que para impedir o bloqueio de cruzados em todo o País (Plano Collor) ou obter a devolução de tributos ilegalmente retidos ou recolhidos de milhares de contribuintes, essa legitimação estaria presente, posto que negar a atuação do *parquet*, negar o interesse da sociedade como um todo na solução desses litígios e exigir que cada lesado

³⁵ 7ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995, p. 80

compareça em juízo para fazer valer o seu direito, seria “negar os fundamentos e objetivos da ação coletiva ou da ação civil pública”.

Teori Albino Zavaski³⁶, apresenta opinião que segue esta terceira orientação, destacando que somente nos casos em que se verifique que o dano a um conjunto de direitos individuais possa ser qualificada como lesão a interesses relevantes da comunidade, estaria presente a hipótese de lesão a interesse social, legitimadora da atuação do Ministério Público, na forma do art. 127 da Constituição Federal.

Ricardo Ribeiro Campos, em seu artigo, filia-se a corrente que entende pela legitimidade do Ministério Público na defesa judicial de interesses individuais homogêneos, independentemente de serem ou não disponíveis, cuja tutela se revista de especial relevância para a sociedade, entendendo, no entanto, que a justificção oferecida pela doutrina parte de uma interpretação equivocada, restritiva. Para este autor, interpretar isoladamente o art. 127, caput, final e inciso III, do art. 129 acaba por tolher o Ministério Público dos poderes-deveres que lhe foram atribuídos pelo Poder Constituinte, que fixou essas funções “para a defesa da sociedade e dos direitos constitucionais fundamentais”, consubstanciados nas garantidas da própria sociedade de que a Instituição, incumbida de ser o guardião da legalidade formal e material das liberdades públicas, do regime democrático e da separação dos poderes contra os abusos do poder Estatal, não sofrerá pressões no exercício de seu mister³⁷. Apresenta como solução para este impasse a adoção da “teoria dos poderes implícitos”, a partir da qual se o constituinte atribuiu ao Ministério Público o relevante dever de zelar para que os agentes

³⁶ Apud. Artigo cit. item 21

³⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 11ª, ed. São Paulo , Atlas, 2002, p. 511

públicos observem os direitos assegurados na Constituição Federal, inegavelmente lhe conferiu também todos os meios necessários e idôneos para que cumpra o seu mister.

Para Rodolfo de Camargo Mancuso³⁸ os interesses metaindividuais, neles incluídos os individuais homogêneos, foram alçados ao nível constitucional, por força do disposto nos arts. 127 e 129, III, da CF). Observa que a jurisprudência e a doutrina manifestam, ainda, alguma restrição quando se trate de interesses individuais homogêneos (o que não ocorre com os difusos e coletivos), ao argumento de que muitas das vezes se tratam de interesses meramente individuais, sem nenhum qualificativo que justifique o “tratamento processual coletivo”, o que em seu entender acaba por obstacularizar a legitimação ativa para a tutela de tais interesses.

Em sua obra “Ação Civil Pública - Em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores”, Rodolfo de Camargo Mancuso³⁹ reconhece vertente jurisprudencial reticente quanto ao reconhecimento da legitimidade ativa do Ministério Público no que pertine à defesa dos interesses individuais homogêneos, seja sob o fundamento de se tratarem de interesses essencialmente individuais, seja sob o fundamento de que o art. 129, III da Constituição Federal restringe a “outros interesses difusos e coletivos” (Resp 46.130-8-PR, Rel. Min. Demócrito Delgado, DJ 20.06.1994; Resp 47019-6-MG, rel. Min. César Asfor Rocha, DJ 06.06.1994, Resp 35.644-0-MG, rel. Min. Garcia Vieira, DJ 04.10.1993). Registra, ainda, trabalhos doutrinários dessa linha restritiva, como “Ação Civil Pública e Ministério Público: exorbitância refreada pelos Tribunais” de José Rogério Cruz e Tucci (*in* Processo Civil – Realidade e Justiça, São Paulo, Saraiva, 1994, p.

³⁸ *Manual do Consumidor em Juízo*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 4

³⁹ 8ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p. 118

69); “usos e Abusos da Ação Civil Pública (análise de sua patologia)” de Arnaldo Wald (*in* I Ciclo de Estudos de Direito Econômico, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, 1993).

Aponta como ponto de equilíbrio nessa controvérsia a análise do disposto no art. 127 da Constituição Federal, onde diz que ao *parquet* compete a “defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Ou seja, quando o interesse for individual, ele deve vir revestido, qualificado pela nota da indisponibilidade, “valer dizer, da *prevalência* do caráter de ordem pública em face do bem de vida direito e imediato perseguido pelo interessado.

Conforme observa Kazuo Watanabe⁴⁰:

“A indivisibilidade do bem jurídico tutelando, nota mais marcante dos interesses ou direitos difusos e coletivos, deve dizer respeito a toda a coletividade (difusos) ou a todo o grupo, categoria ou classe de pessoas (coletivos), o que significa que entidades privadas e públicas, inclusive o Ministério Público, não estão legitimadas para a tutela de interesses individuais agrupados (exclusão feita à hipótese prevista no inc. III do mesmo dispositivo), mormente em se tratando de interesses contrapostos de membros de um mesmo grupo, classe ou categoria de pessoas. Essa mesma interpretação deve prevalecer em relação ao inc. III do art. 129, CF, sob pena de se transformar o Ministério Público em defensor de interesses individuais disponíveis, quando a sua atribuição institucional é mais relevante, ao que se extrai do texto dos arts. 127 e segs. da Constituição Federal (...). Em linha de princípio

⁴⁰ *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos autores do anteprojeto*, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, p. 757

somente os interesses individuais indisponíveis estão sob a proteção do *parquet*. Foi a relevância social da tutela a título coletivo dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador a atribuir ao Ministério Público e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda molecular (...) Como já ressaltado, somente a *relevância social* do bem jurídico tutelando ou da própria tutela coletiva poderá justificar a legitimação do Ministério Público para a propositura de ação coletiva em defesa de interesses privados disponíveis”.

No que pertine à controvérsia suscitada a respeito da possibilidade, ou não, de tutela de interesses individuais homogêneos através da ação civil pública, entende José dos Santos Carvalho Filho, ser a confusão reinante justificável, ante a imprecisão do quadro normativo regulador. Assevera que a Lei nº 7.347/85 originariamente não fazia qualquer referência às categorias dos interesses metaindividuais sob sua tutela, limitando-se a indicar quais as espécies de interesses que estariam sob sua proteção. Pondera que a Constituição de 1988 incluiu dentre as funções institucionais do Ministério Público a proteção de outros interesses difusos e coletivos, observando, conforme dito neste trabalho, que a conceituação dos interesses metaindividuais ocorreu com a edição do Código de Defesa do Consumidor, que ao lado dos interesses difusos e coletivos, conceituou uma terceira categoria jurídica de defesa coletiva, a dos interesses individuais homogêneos.

Ainda, quanto a posição de Ives Granda da Silva Martins, que em artigo escrito para a revista *Ciência Jurídica*, nº 62, p. 10 a 22, considerou afrontadora ao inciso III, do art. 129 da Constituição Federal a tutela de interesses individuais homogêneos pelo Ministério Público, manifestou-se o em. Ministro Mauricio Correa, no Recurso Extraordinário nº 163231-3/SP, j. em 26.02. de 1997, que discorrendo sobre a legitimidade *ad causam* do

parquet para a defesa de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos: “não pressinto inconstitucionalidade da parte final do dispositivo [inciso III, do art. 129 da CF] (...) pois em verdade o Ministério Público está por esse mecanismo credenciado a defender os interesses coletivos, interesses esses que são os dos autos e consignados no preceito constitucional e regulamentados pela Lei Orgânica do Ministério Público (artigo 25, IV, a) e pelo Código de Defesa do Consumidor (artigo 81, II e III). (...) Estaria o MPE extrapolando as suas atribuições? Parece-me que não, pois dessa forma procedendo fez com base no dispositivo constitucional do artigo 129, III, da Carta Política, que a ele assegura a proteção de outros interesses difusos e coletivos, e fundadamente assim estava legitimado não só pela norma constitucional, senão também pelo próprio Código de Defesa do Consumidor e por sua Lei Orgânica, que ao MP cometeram, dentre outros, o dever de proteger os direitos coletivos. Se o universo de alunos e de seus pais é indeterminado, mas determinável, porque basta a coleta de dados perante a instituição recorrida para se levantar a nominata respectiva, nem por isso se retira o caráter de interesses coletivos, que pelo referido Código são transindividuais de natureza indivizível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base. E é exatamente o que ocorre nestes autos, em que há um objeto comum que os une, consubstanciado no aumento que a todos atingiu; há um grupo, objeto dos mesmos interesses e interligados pela mesma causa e uma parte contrária, no caso a Associação Notre Dame de Educação e Cultura, que atrai a legitimidade da postulação pela relação jurídica-base”.

Clayton Maranhão⁴¹, Promotor de Justiça da Comarca de Curitiba ao sustentar sua tese em Congresso ocorrido nesta Capital, manifestou posição defendendo que os direitos

⁴¹ Tese 39 - *Para uma efetiva tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos*, 13º Congresso Nacional do Ministério Público, Livro de Teses, vol. 2, 1999, CIETEP, Curitiba - Paraná

individuais homogêneos podem ser tutelados pelo Ministério Público, e não só os concernentes às relações de consumo, mas todo e qualquer interesse individual homogêneo, de acordo com os arts. 6º, 83 e 90 do Código de Defesa do Consumidor, c.c. os arts. 1º, IV e 21 da Lei de Ação Civil Pública, lembrando já existir suficiente previsão normativa a ensejar ação coletiva condenatória visando a tutela de qualquer interesse individual homogêneo:

“A partir do instante em que o CDC fez incluir na LACP o inciso IV do art. 1º, a ação civil pública, até então submetida à tutela jurisdicional típica – **numerus clausus** -, passou a ser instrumento de tutela coletiva de todo e qualquer interesse difuso e coletivo, aí compreendidos os interesses individuais homogêneos que, no dizer de Barbosa Moreira, são **acidentalmente coletivos**, submetendo-se à racionalidade da tutela jurisdicional atípica – **numerus apertus**. Sempre que as demandas sociais identifiquem novas espécies de interesses difusos e coletivos, é porque pode ser coletivamente tuteladas pela via da ação **coletiva preventiva**, também denominada **inibitória**. Mas se nesses, como em todos os casos, o ilícito já se praticou, abre-se espaço, então, para a tutela **coletiva ressarcitória** dos interesses individuais homogêneos. (...) Preferi, no entanto, realçar a abordagem do tema da legitimidade, posto que este é o estado atual da jurisprudência, que resiste à implementação do sistema processual civil coletivo com diversos casos de extinção sem julgamento do mérito, por carência da ação – o Ministério Público, mesmo passados quase dez anos do Código de Defesa do Consumidor, ainda luta para demonstrar, até as instâncias superiores, que detém representação adequada da sociedade civil na tutela repressiva do dano coletivo a interesses individuais homogêneos”.

Segue, concluindo:

“(...) o capítulo do CDC que versa sobre a ação coletiva para a defesa de interesses individuais homogêneos, dada a natureza jurídica de norma processual, é aplicável analogicamente para além das relações de consumo, na medida em que o acesso á ordem jurídica justa e a garantia constitucional da *ação*, de estatura constitucional (art. 5º, XXXV, CF/88), não consentem seja a ação coletiva enclausurada somente para os consumidores, remetendo qualquer outro dano individual homogêneo para o arcaico setor do sistema processual individualista”.

No mesmo sentido a tese apresentada pela Promotora de Justiça do Estado de São Paulo, Maria Fátima Vaquero Ramalho Leyser⁴²: “(...) não vislumbro, portanto, como divisar incompatibilidade no art. 21 da Lei nº 7.347/85 e o Título III da Lei nº 8.078/90 (arts. 81 a 104). O art. 21, como se afiançou, acima, apenas acrescentou, à legislação preexistente, mais uma hipótese de cabimento de ação civil, possibilitando por essa via, a defesa dos “interesses individuais homogêneos”. (...) Portanto, a lei é expressa (art. 21), ao autorizar a proteção dos ‘direitos individuais homogêneos’ por intermédio da ação coletiva (art. 81, III, da Lei 8.078). Não há como se restringir a aplicação da lei, sob pretextos de que, os titulares do direito, uma vez passíveis de identificação têm ação própria – caso em que ficaria excluída a ação do Ministério Público (...)”

⁴² Tese 42 – *Legitimidade do Ministério Público nas ações envolvendo interesses individuais homogêneos: inconstitucionalidade do ICMS na energia elétrica*, 13º Congresso Nacional do Ministério Público, Livro de Teses, vol. 2, 1999, CIETEP, Curitiba - Paraná

Concluindo que “o Ministério Público é legitimado ativo para propor ações envolvendo interesses individuais homogêneos (disponíveis ou indisponíveis)”.

A Ação Civil Pública, desde a sua criação, em 1985, foi inspirada na “public actions” e “class actions” do direito norte-americano. Nasceu, porém, deficiente, ratificando a Constituição Federal/88 a necessidade de que este instrumento tivesse maior amplitude, fato que legalmente foi corrigido com a edição da Lei nº 8.078/90 (Arts. 110, 111 e 117), que fez incluir a defesa de qualquer outro interesse difuso ou coletivo como objetivo da Ação Civil Pública, restabelecendo o inciso IV, do art. 1º da Lei 7.347/85, antes vetado, e transformando-o em instrumento hábil para defesa do interesse difuso da sociedade civil na preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa, bem como dos interesses coletivos de aposentados e contribuintes entre outros. Ada Pellegrini Grinover, a respeito, pontificou: “O objetivo da Ação Civil Pública ampliou-se para abranger hoje a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo e não apenas aqueles interesses que a lei protegia, que eram os relativos ao meio ambiente, no sentido amplo e ao consumidor. Hoje a Lei Federal nº 7.347/85 possibilita a proteção de qualquer interesse difuso e coletivo”.

O Ministro Maurício Corrêa, quando Relator do RE 163.231-SP, Brasília, 17 a 28 de março de 1997, asseverou no trecho abaixo transcrito:

“Que se afirme na espécie interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão nitidamente cingidos a uma mesma relação jurídica básica e nascidos de uma relação origem comum, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque incluem grupos, que conquanto atinjam as pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais, no sentido do alcance da

ação civil pública, posto que sua concepção finalística destina-se à proteção do grupo. Não está, como visto, defendendo o Ministério Público subjetivamente o indivíduo como tal, mas sim a pessoa enquanto integrante desse grupo. Vejo, dessa forma, que me permita o acórdão impugnado, gritante equívoco ao recusar a legitimidade do postulante, porque estaria a defender interesses fora da ação definidora de sua competência. No caso agiu o Parquet em defesa do grupo, tal como definido no Código Nacional do Consumidor (art. 81, incisos II e III) e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8625, de 12 de fevereiro de 1993, cujo artigo 25, inciso IV, letra a, o autoriza como titular da ação, dentre muitos, para a proteção de outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.” (...)

Ainda, neste julgado cumpre destacar trecho do voto em. Ministro Celso de Mello:

“Assentadas tais premissas, entendo que o Ministério Público dispõe de legitimidade ativa para promover ação civil pública, em ordem a questionar a legalidade do aumento mensalidade escolares, eis que a pretensão em causa objetiva, última análise, em sede de processo coletivo, conferir tutela efetiva a direitos individuais, de extração constitucional, caráter homogêneo, decorrentes de origem comum e objeto de proteção dispensada pelo ordenamento positivo e, particular, pelo Código de Defesa do Consumidor. Nesse contexto, e por iniciativa legítima do Ministério Público, põe-se em evidência a defesa jurisdicional dos interesses coletivos da própria comunidade de pais e alunos de estabelecimentos escolares privados, com o objetivo de impedir a fixação arbitrária dos valores pertinentes às mensalidades escolares. O Ministério Público do Estado de São Paulo, a justificar a sua própria legitimidade ativa para a instauração da presente causa, apoiou-se em fundamentos

jurídicos irrepreensíveis que bem demonstram a plena correção desse entendimento: *Ao contrário do estatuído no v. Aresto guerreado que frontalmente agride a Carta Magna, notadamente o inc. III do seu art. 129, confere-se ao órgão à proteção dos chamados 'interesses difusos coletivos', além dos 'individuais homogêneos de origem comum', (...) explicitados pelo art. 81 da Lei 8.078/90. Do claro texto da legislação trazida à colação depreende-se que há traços comuns a ambas as categorias por primeiro elencadas (i.e., quanto aos interesses difusos e coletivos), a saber: a transindividualidade e a sua indivisibilidade. Sua indivisibilidade – E, a propósito da sobredita indivisibilidade, acentua o eminente Prof. J. BARBOSA MOREIRA, com a costumeira clareza e propriedade que lhe são peculiares, que ela diz respeito 'a um bem (...) indivisível, no sentido de insuscetível de divisão (mesmo ideal), em 'quotas' atribuíveis individualmente a cada um dos interessados; estes põem numa espécie de comunhão tipificada pelo fato que a satisfação de um só implica por força na satisfação de todos, assim como a lesão de um constitui, ipso facto, lesão da inteira coletividade.(...)*

4. DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

Registre-se que certa vertente jurisprudencial tem se revelado reticente quanto ao reconhecimento da legitimidade ativa do Ministério Público quanto se trata de interesse individual homogêneo, sob o argumento de que o interesse em sua essência remanesce individual, ou que a dicção do art. 129, III da CF se restringe a outros interesses “difusos e coletivos” ou que embora de origem comum a questão não se reveste de interesse público e relevância social.

Assim os Tribunais Superiores já negaram o uso da ação civil pública para o Ministério Público pleitear judicialmente a defesa de direitos individuais afetos a determinado grupo ou, ainda, não reconhecendo a relevância social em casos específicos, consoante os julgados a seguir transcritos:

RE 213631/MG – MINAS GERAIS – MINISTRO ILMAR GALVÃO, j. 09.12.1999, DJ 07.04.2000. EMENTA: MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE RIO NOVO – MG. EXIGIBILIDADE IMPUGNADA POR MEIO DE AÇÃO PÚBLICA, SOB ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELO NÃO-CABIMENTO, SOB INVOCAÇÃO DOS ARTS. 102, I, a E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma

exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Recurso não conhecido.

RE 195056 – PARANÁ – MINISTRO CARLOS VELLOSO, j. 09.12.99, DJ 14.11.2003 (republicação). EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSTOS. IPTU. MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE. (...) O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança e pleitear a restituição de imposto – no caso o IPTU – pago indevidamente, nem essa ação seria cabível, dado que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo (Lei 7.347/85, art. 1º, II, art. 21, redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625/93, art. 25, IV; C.F., art. 129,III), nem seria possível identificar o direito do contribuinte com interesses sociais e individuais indisponíveis (C.F., art. 127, caput). IV – R.E. não conhecido.

RESP 47019-6 – MINAS GERAIS, MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA, j. 11.05.1994, D.J. 05.09.1994. RELATÓRIO: “ (...) A defesa a título coletivo só será exercida quando tratar de direitos difusos ou “interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (parágrafo único, item II). E , para estas finalidades, estaria legitimado o Ministério Público (art. 82, inciso I). (...) Entendo que, no caso, não estamos diante de interesses ou direitos transindividuais e

indivisíveis que pudessem ser defendidos pelo Ministério Público, através da presente ação civil pública, movida contra o recorrido... A defesa, no caso, é de um grupo de alunos, de um determinado colégio particular e não de interesses ou direitos coletivos que pudessem ser defendidos pelo Ministério Público. A este compete a relevante missão de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos (CF artigo 129, inciso III). Como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe-lhe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Lei nº 8.652/93. artigo 1º, caput). Na espécie não estão sendo defendidos o patrimônio público e social, a ordem jurídica, o regime democrático, ou qualquer direito difuso ou coletivo. Com inteira razão, a meu ver, o Eminentíssimo Desembargador Relator do venerando aresto hostilizado (fls. 442/456), ao acentuar em seu brilhante voto acompanhado por todos os membros da Egrégia Quinta Câmara Civil do Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais, que: “Ora, no presente caso, não se está frente a interesses difusos e coletivos, mas de interesses individuais homogêneos, que afasta por completo, a legitimidade do Ministério Público, para propor a ação civil pública. (...) A consagração da legitimidade ativa “*ad causam*” do Ministério Público, para propor ação civil pública na hipótese de interesses individuais homogêneos me parece extremamente perigosa, pois tal legitimidade pode suprimir inclusive, o direito subjetivo público do indivíduo para propor determinadas ações de seu interesse.

Neste sentido, ainda, RESP 46.130-8-PR, relator Ministro Garcia Vieira, D.J. 20.06.1994 e RESP 35.664-7-MG, relator Ministro Garcia Vieira, D.J. 04.01.1993, RESP

171.283-PR, relator Ministro José Delgado, D.J. 10.05.1999, 175.888-PR, Ministro Demócrito Reinaldo, D.J. 03.05.1999, RESP 5.074-SP, Ministro Garcia Vieira, D.J. 31.10.1994.

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL nº 166.731-4, da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada do Paraná (acórdão 158120), j. 03.09.2002, D.J. 04.10.2002. EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TAXA DE COLETA DE LIXO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA – CÓDIGO DO CONSUMIDOR (LEI Nº 8.078/90) – TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS – LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTESTADA PELO MUNICÍPIO E NÃO ACATADA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA – AGRAVO RETIDO OPORTUNAMENTE INTERPOSTO – ARGÜIÇÃO DE CARÊNCIA ACOLHIDA – INTERPRETAÇÃO DOS ARTIGOS 102, I “A” E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) Vale dizer, portanto que a ação civil pública pode ser utilizada pelo Ministério Público sempre que se estiver diante de interesses ou direitos de natureza não apenas indisponível, mas também indivisível, circunstância em que, obviamente, a sentença, concluindo pela procedência, valerá para todos os membros da sociedade, como prevê o art. 16 da Lei n.º 7.347/85. (...) Não tem o Ministério Público, portanto, legitimidade para promover, por via de ação civil pública, a defesa de interesses coletivos, como tais considerados os de que seja titular “grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica de base” (art. 81, parágrafo único, inc. II da Lei nº 8.078/90), e de interesses ou direitos individuais homogêneos (inc. III), situações que comportarão ações individuais ou coletivas de iniciativa de associações a que se refere o inc. IV

do art. 82 do referido diploma legal, cuja sentença, quando favorável, aproveitará a todos os filiados da entidade, nesse sentido havendo de ser entendida a expressão *erga omnes* contida no art. 16 da Lei nº 7.347/85”.

Contudo, após manifestações em contrário, felizmente a jurisprudência dos nossos tribunais vêm reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos, ainda que somente naquelas situações onde esteja presente o interesse público e a relevância social, sob o argumento de que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No que respeita à relevância social sua aferição pelos tribunais tem se dado em razão da dimensão ou característica do dano, como pela relevância do bem jurídico a ser protegido, no caso concreto.

Destacamos trechos extraídos do voto proferido pelo eminente relator Ministro Ruy Rosado de Aguiar, no RESP 404.239 –PR, que ilustram a mudança de posicionamento, antes afastando por completo a legitimidade para no presente acolhê-la em face do interesse público e relevância social. Referido julgado reconheceu a legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos (revisão de contratos de compra e venda de imóveis populares adquiridos por intermédio do Sistema Nacional de Habitação), apontando que a relevância social da intervenção ministerial, nos temas a que faz referência (financiamento bancária para aquisição de casa própria, mensalidade escolar, consórcio, parcelamento do solo urbano, etc.), surge da necessidade da coletividade ser protegida contra práticas comerciais ilícitas e contra contratos com cláusulas abusivas, aduzindo que impedir a atuação do *parquet* na defesa de interesses

metaindividuais seria negar acesso à Justiça, impedindo a aplicação dos novos instrumentos processuais que surgiram justamente para facilitar a tutela dos interesses das massas:

“1. Este Tribunal, em diversos julgamentos, tem admitido a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, de relevante interesse social, como acontece com os contratos de administração de consórcios, de administração e locação de imóveis, contratos bancários de adesão, parcelamento do solo, financiamento bancário para a aquisição de casa própria, contratos de promessa de compra e venda de imóveis, etc. (...) Constatou do voto do eminente Dr. Hermes Siedler da Conceição Jr.: Não há como não reconhecer no caso concreto que o afirmado superfaturamento dos imóveis na ordem de 31% afirmado pelo Ministério Público repercute na esfera jurídica de um grande número de pessoas (...) atingindo, ainda, a coletividade, porque o dinheiro para financiar os ditos imóveis é tirado do FGTS, cujos recursos têm origem nos contratos de trabalho, que deve ser preservado dos abusos cometidos pelos seus gestores e desvio de finalidade por acaso ocorrido. É justamente neste tipo de demanda que o Judiciário exerce com efetividade o seu papel de pacificar com justiça os conflitos (escopo social), democratizando o acesso à justiça, porque a ação civil pública representa a fuga do modelo individualista tradicional para o processo destinado à defesa de direitos coletivos. (...) O caso é típico de ação civil pública na defesa de interesses individuais homogêneos, de evidente interesse da coletividade uma vez que, com recursos do FGTS, foram realizados negócios aparentemente ilícitos, em prejuízo, de inúmeros mutuários de baixa renda. (...) Por isso, sempre votei pela legitimidade do Ministério Público e de associações civis

para promoverem ações dessa natureza: “É certo que, versando sobre a competência do Ministério Público, o art. 127 da CR refere-se a interesses individuais indisponíveis e que a LONMP, em seu art. 25, nela inclui apenas as ações coletivas sobre direitos indisponíveis. Porém, a regra do art. 127 da CR ‘interesses individuais indisponíveis’ tem seu complemento no art. 129 (‘exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com a sua finalidade’), e o LOMPU, de edição posterior, inclui entre os instrumentos de atuação do Ministério Público, ‘propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos’ (art. 6º, XII). Isso está a evidenciar que as disposições normativas que se referem a direitos indisponíveis não são excludentes de outras hipóteses de intervenção do Parquet.(...) A atuação do Ministério Público na propositura de ações coletivas deve ser explicada à luz do enunciado pela teoria institucional ou objetivista, que justifica a participação do ente estatal quando ‘as barreiras sociais para se judicializarem questões individuais são tão graves, que se legitima extraordinariamente entidades públicas a perseguir coletivamente, por exemplo, indenizações individuais, em uma representação artificial e aprioristicamente adequada, cuja finalidade é a eficácia da ordem jurídica no sentido de impedir uma prática lesiva por parte do réu, que se aproveita de condições sociais desfavoráveis das vítimas.(...) O interesse social dessa intervenção deflui da necessidade de ser cumprida a lei que regula atividade de importância crucial para a coletividade (mensalidade escolar, prestação da casa própria, etc.), que deve estar protegida de práticas comerciais ilícitas e de contratos com cláusulas abusivas, o que deve ser preferentemente evitado. Se a prevenção não foi possível, que possa a infração ser de pronto reprimida através de providência judicial eficaz como o é a ação coletiva,

especialmente quando a operação é massificada, com pluralidade de prejudicados, nem sempre em condições de enfrentarem uma demanda judicial. (...) Eliminada a ação coletiva do Ministério Público, certamente tais condutas não só estariam sendo livremente praticadas, como ainda ampliadas, aprofundando a ilegalidade abusiva e aumentando o prejuízo dos cidadãos que com elas negociam. O interesse pela atuação objetiva da ordem jurídica, que anima e caracteriza a intervenção ativa do Ministério Público em ações dessa natureza, fundamenta a competência que lhe foi atribuída pela lei ordinária para a propositura de ações coletivas. Cortar a possibilidade de sua atuação na fase em que vive a nossa sociedade, será cercear o normal desenvolvimento dessa tendência de defesa de interesses metaindividuais e impedir, através da negativa de acesso à Justiça, o reiterado objetivo das modernas leis elaboradas no país.(...) O em. Prof. Nelson Nery Jr. Assim explicou a legitimação do Parquet: ' O que legitima o MP a ajuizar a ação na defesa de direitos individuais homogêneos não é a natureza desses mesmos direitos, mas a circunstância da sua defesa ser feita por meio de ação coletiva. A propositura de ação coletiva é de interesse social, cuja defesa é mister institucional do MP'. (...) Posto isso, invocando a Súmula 83/STJ, não conheço do recurso, uma vez que, nos termos do art. 6º, Vii, d, da L.C. 75/93 e dos arts. 81 e 82 do CDC, a ação é cabível, e o Ministério Público tem legitimidade para promover a ação. É o voto. "

São favoráveis a tese acolhida no acórdão do Recurso Especial acima mencionado os precedentes jurisprudenciais a seguir transcritos:

RESP nº 308486/MG, 3ª Turma, rel. em. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ 02.09.2002. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL

PÚBLICA. TELEVISÃO POR ASSINATURA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGENEOS. DISSÍDIO. PRECEDENTES DA CORTE. 1. O Ministério Público está legitimado pelo Código de Defesa do Consumidor para ajuizar defesa coletiva quando se tratar de interesses ou direitos individuais homogêneos. 2. A televisão por assinatura tem 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. 3. Há entre os assinantes direito individual homogêneo, decorrente de origem comum, que autoriza a intervenção do Ministério Público. 4. Recurso Especial não conhecido.

RESP nº 286732/RJ, 3ª Turma, relator em. Min. Nancy Andrighi, D.J. 12.11.2001. RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL E CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATOS DE SEGURO-SAÚDE. PRÊMIO. REAJUSTAMENTO DE VALORES. ATO ADMINISTRATIVO. DESCONFORMIDADE COM AS REGRAS PERTINENTES. Segundo as áreas de especialização estabelecidas em razão da matéria no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça compete à Segunda Seção processar e julgar feitos relativos a Direito Privado em geral. O debate sobre a legitimidade do Ministério Público para ajuizar Ação Civil Pública em favor dos consumidores do serviço de saúde de seguro-saúde situa-se no campo do Direito Privado. É cabível ação civil pública para requerer a suspensão de cobrança a maior de prêmios de seguro-saúde. Em tal caso, o interesse a ser defendido não é de natureza individual, mas de todos os consumidores lesados que pactuaram com as empresas de seguro-saúde. O Ministério Público Estadual tem legitimidade para

propor a ação porquanto se refere a defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos, em que se configura interesse social relevante, relacionados com o acesso à saúde.

RESP nº 255947/SP, 3ª Turma, rel. em. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, D.J. 08.04.2002. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. COOPERATIVA HABITACIONAL. ADMINISTRAÇÃO EM DETRIMENTO DOS COOPERADOS APURADA EM INQUÉRITO CIVIL. PRECEDENTES DA CORTE. 1. Tem o Ministério Público, na forma de vários precedentes da Corte, legitimidade ativa para defender interesses individuais homogêneos, o direito à aquisição de casa própria, obstado pela administração de cooperativa habitacional em detrimento dos cooperados, como apurado em inquérito civil. 2. Recurso especial conhecido e provido.

RESP nº 302192/RJ, 4ª Turma, em. rel. Ruy Rosado de Aguiar, D.J. 25.06.2001. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA. CONSÓRCIO. A associação civil instituída para a defesa de consumidores tem legitimidade para promover ação civil pública em defesa de tantos quantos, sejam ou não seus associados, tenham celebrado contrato de adesão com a administradora ré, para a declaração da nulidade da cláusula de exclusão de juros e de correção monetária das parcelas a serem restituídas ao consorciado desistente. Precedentes. Demais questões não incluídas na lide. Recurso não conhecido.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais (C.F. 127).

A ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/85, recebeu *status* constitucional no artigo 129 da Carta Magna de 1988, ao determinar dentre as funções institucionais do Ministério Público se insere a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A partir da edição da LACP os direitos difusos e coletivos passaram a integrar o complexo das funções do Ministério Público, sendo que com o advento da nova ordem constitucional restou ampliada a atuação do órgão ministerial para albergar esses interesses, atuação esta consolidada pelo Código de Defesa do Consumidor, que em seu artigo 81.

Com a edição do Código de Defesa do Consumidor os conceitos de interesses ou direitos difusos e coletivos resultaram delimitados, sendo difuso o interesse que abrange número indeterminado de pessoas, unidas pelo mesmo fato, e coletivos aqueles pertencentes a grupos ou categorias de pessoas determináveis, possuindo uma só base jurídica. Portanto, a indeterminabilidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinabilidade a daqueles interesses que envolvem os interesses coletivos. Contudo, o mesmo diploma legal instituiu uma outra espécie de direito coletivo foi instituída, com a denominação de interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum, constituindo-se em subespécie de direitos coletivos tutelados pelo Estado, do que se conclui

que o mesmo tratamento dispensado aos interesses difusos e coletivos também se estende aos individuais homogêneos.

Portanto, está o Ministério Público por força de tais mecanismos, credenciado a defender os interesses coletivos através de ação civil pública, neles incluídos os individuais homogêneos (nascidos de uma mesma origem). Não se trata aqui de intromissão na atuação reservada à advocacia, mas senão na prerrogativa constitucional de defender, em nome coletivo, pessoas vítimas de arbitrariedades cometidas em face de práticas comerciais ilícitas, como nos casos a que se referem os julgados trazidos à colação, onde a satisfação de um interessado implica necessariamente na satisfação de todos. Em todas as hipóteses impostas ao Ministério Público de defender determinados interesses ou bens jurídicos, poderá o Órgão Ministerial adotar as medidas judiciais necessárias e idôneas para alcançar essa finalidade, competindo-lhe a defesa judicial de interesses individuais homogêneos, indisponíveis ou não, cuja tutela se revista de interesse público e relevância para a sociedade, na forma dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, Lei de Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor, não sendo lícito aos operadores do direito pretenderem reduzir, limitar a atuação do Ministério Público.

Se é certo que os interessados integrantes da coletividade caracterizada dentro dos direitos homogêneos podem exigir isoladamente, em ação própria, as providências requeridas nos feitos coletivos, não menos certo é afastar a atuação do Ministério Público, ante a presença de interesses coletivos, à vista de sua competência instituída no art. 129, III, da Constituição Federal. Os interesses metaindividuais, ou de caráter transindividual, constituem valores cuja titularidade transcendem a esfera meramente subjetiva. São direitos que pertencem a todos, considerados em perspectiva global e a complexidade desses múltiplos

interesses não permite sejam discriminados e identificados na lei, não comportando rol exaustivo. O sistema de direito positivo brasileiro, conferiu ao Ministério Público, considerando sua posição de relevo e de importância político-jurídica, a condição de legítimo guardião dos interesses sociais, outorgando-lhe o exercício de uma de suas mais relevantes atribuições de ordem institucional, a promoção da ação civil pública.

Assim compete ao Ministério Público a defesa judicial de interesses individuais homogêneos, indisponíveis ou não, cuja tutela esteja revestida de interesse público e relevância social. Conforme dito, o interesse social da intervenção ministerial deflui da necessidade de ser cumprida a lei, prevenindo ou reprimindo conduta lesiva através de providência judicial eficaz como a ação coletiva, especialmente porque há pluralidade de prejudicados, nem sempre em condições de enfrentarem uma demanda judicial (hipossuficiência).

“O interesse pela atuação objetiva da ordem jurídica, que anima e caracteriza a intervenção ativa do Ministério Público em ações dessa natureza, fundamenta a competência que lhe foi atribuída pela lei ordinária para a propositura de ações coletivas. (...) A filosofia do egoísmo, que impregnou a atmosfera cultural dos últimos tempos, não concebe que alguém se possa deixar mover por outra força que o interesse pessoal. Nem faltou quem ousasse enxergar a regra de ouro: a melhor maneira de colaborar na promoção do bem comum consistiria, para cada indivíduo, em cuidar exclusivamente de seus próprios interesses. O compreensível entusiasmo com que se acolheu, há dois séculos, e se cultua até hoje, em determinados círculos, essa lição de Adam Smith, explica o malogro da sociedade moderna em preservar de modo satisfatório bens e valores que, por não pertencerem individualmente a quem quer que seja, nem sempre se vêem bem representados e ponderados

ao longo do processo decisório político-administrativo, em geral sensível à influência de outros fatores (A Tutela dos Interesses Difusos, p. 105)⁴³.

⁴³ RESP 404239-PR, voto citado às fls. 45 *usque* 47.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Batista de. A ação civil coletiva para a defesa dos interesses ou direitos individuais homogêneos. Revista de Direito do Consumidor, vol. 34. São Paulo. Revista dos Tribunais, abril-junho 2000.

_____. Aspectos controvertidos da Ação Civil Pública. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2001.

CAMPOS, Ricardo Ribeiro. Legitimidade do Ministério Público para defesa de interesses individuais homogêneos: sua compreensão a partir da teoria dos poderes implícitos e da interpretação sistemática da Constituição. Revista de Direito do Consumidor, vol. 46. São Paulo. Revista dos Tribunais, abril-junho de 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública. Comentários por artigo. 3ª edição. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2001

FILOMENO, José Geraldo Brito. Manual dos Direitos do Consumidor, 6ª ed., São Paulo, Atlas, 2003, p. 313

GIDI, Antonio. Legitimidade para agir em ações. Revista de Direito do Consumidor, vol. 7. São Paulo. Revista dos Tribunais, abril-junho 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública e a defesa de interesses individuais homogêneos. Revista de Direito do Consumidor, vol. 5. São Paulo, Revista dos Tribunais, janeiro-março de 1993.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7ª edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2001.

LEYER, Maria Fátima Vaquero Ramalho. Legitimidade do Ministério Público nas Ações envolvendo interesses individuais homogêneos: inconstitucionalidade do ICMS na Energia Elétrica. 13º Congresso Nacional do Ministério Público, Livro de Teses, v.2. CIETEP, Curitiba, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública – Em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores – *Lei 7.347/85 e legislação complementar*. 8ª edição. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2002.

MARANHÃO, Clayton. Para uma efetiva tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos. 13º Congresso Nacional do Ministério Público, Livro de Teses, v.2. CIETEP, Curitiba, 1999.

MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor e outros Interesses Difusos e Coletivos. 9ª edição. São Paulo. Saraiva, 1997.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 11ª, ed. São Paulo , Atlas, 2002, p. 511

SCHERAIBER, Ciro Expedito. Execução coletiva no Direito do Consumidor. IBEJ, Curso de Pós-Graduação em Direito Processual Civil. Curitiba, 1999.

UFPR. Normas para apresentação de documentos científicos. Curitiba, UFPR, v. 8, 2000

ANEXO I – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CAPÍTULO IV

DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Seção I

DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, promovendo-os por concurso público de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal, na forma da lei;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX – exercer outras funções que forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

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

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.

§ 3º O ingresso na carreira far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, e observada, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II e VI.

ANEXO II - LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Lei nº 7.347/85

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências

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

I – ao meio ambiente;

II – ao consumidor;

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

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

V – por infração da ordem econômica e da economia popular.

VI – à ordem urbanística.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública par veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins de Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado).

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I – esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II – inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambientes, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou a patrimônio artístico, estético, histórico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministério Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto de ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura de ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil, promoverá o arquivamento dos autos de inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará desde logo, outro órgão do Ministério Público para ajuizamento da ação.

Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º. A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participaram necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Parágrafo único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Art. 15. Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.

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 deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Art. 18. Nas ações de que trata esta Lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Art. 19. Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta lei, o Código de Processo Civil , aprovado pela Lei n. 5869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.

Art. 20. O fundo de que trata o art. 13 desta lei será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Art. 22. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO III – CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – LEI nº 8.078/90

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências

TÍTULO III

Da Defesa do Consumidor em Juízo

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

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

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sem titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 82. Para fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I – o Ministério Público;

II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código;

IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Parágrafo único. (vetado)

(...)

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste Título as normas do Código de Processo Civil e da Lei 7nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

CAPÍTULO II

Das Ações Coletivas para a Defesa de Interesses Individuais Homogêneos

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o dispositivo nos artigos seguintes.

Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação atuará sempre como fiscal da lei.

Parágrafo único. (vetado).

(...)

TÍTULO VI

Disposições Finais

Art. 110. Acrescente-se o seguinte inciso IV ao art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

<<IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo>>.

Art. 111. O inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a ter a seguinte redação:

<<II – inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.>>

(...)

Art. 117. Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes:

<<Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.>>