

### 3. COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

#### 3.1 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DOS INTERESSES E DIREITOS COLETIVOS

ADIRSON ANTÔNIO GLÓRIO DE RAMOS

Pós-graduado em Direito Público

Pós-graduado em segurança pública – Fundação João Pinheiro

Mestrando em Direito Empresarial – Universidade de Itaúna

#### 1. Acórdão

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 379.495-7 - SÃO PAULO

RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO

RECORRENTE(S): MUNICÍPIO DE SANTOS

ADVOGADO(A/S): ILZA DE OLIVEIRA JOAQUIM

RECORRIDO(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEGITIMIDADE – MINISTÉRIO PÚBLICO – TRANSPORTE COLETIVO – PASSAGEM – PREÇO. O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública voltada a infirmar preço de passagem em transporte coletivo.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, sob a presidência do ministro Sepúlveda Pertence, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao recurso extraordinário. Ausente, justificadamente, o Ministro Eros Grau.

Data do julgamento: 11 de outubro de 2005.

MINISTRO MARCO AURÉLIO

RELATOR

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 379.495-7 SÃO PAULO

RELATÓRIO: O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assentou a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública com o fim de reduzir reajuste na tarifa de transporte coletivo, tendo em vista tratar-se de interesse difuso, conforme dispõem os artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, e as Leis nºs 8.078/90 e 8.625/93. Quanto à autonomia municipal, consignou que o Juízo, em momento algum, negou a competência da Prefeitura de Santos para fixar tarifas de transporte coletivo.

Com os embargos declaratórios, buscou-se a manifestação da Corte de origem no tocante à afronta aos artigos 1º, 2º, 30, inciso V, e 34, inciso VII, do Diploma Maior. Os declaratórios foram desprovidos, ante a inexistência de omissão ou obscuridade.

O recorrente, Município de Santos, aponta como violados os artigos 1º, 2º, 30, 34, inciso VII, alínea “c”, e 129, da Carta da República, alegando a ilegitimidade do Ministério Público, por não se cuidar de interesse difuso, não sendo a ação civil pública o instrumento indicado para a redução de tarifa de transporte coletivo. Argúi a ofensa ao princípio federativo e à autonomia municipal, já que a fixação do valor da referida tarifa é atribuição do Poder Executivo Municipal.

O especial simultaneamente interposto não foi conhecido, em virtude da falta de prequestionamento e do envolvimento de matéria constitucional.

O Juízo primeiro de admissibilidade negou seqüência ao extraordinário, que veio a ser processado por força do provimento do agravo em apenso, quando o ministro Maurício Corrêa proclamou: “subam os autos principais para melhor exame”.

O parecer da Procuradoria Geral da República é pelo não-conhecimento do recurso por falta de prequestionamento e em face da correta interpretação do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

É o relatório.

**VOTO: O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Na interposição deste recurso, foram atendidos os pressupostos gerais de recorribilidade. A peça, subscrita por procuradora do Município, restou protocolada no prazo dobrado a que tem jus o recorrente. A notícia do acórdão atacado foi publicado no Diário de 30 de setembro de 1997, terça-feira (folha 185), ocorrendo a manifestação do inconformismo em 30 de outubro imediato, quinta-feira (folha 187).

Vale registrar que as matérias veiculadas no extraordinário foram objeto de debate e decisão prévios. Decidiu-se quanto à legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública ante o disposto nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, fazendo-se referência à Lei nº 8.625/93 e às disposições do Código do Consumidor. Esclareceu-se não desrespeitada a autonomia municipal. Cumpre, então, adentrar a questão de fundo.

Observe-se que os parâmetros deste processo não guardam semelhança com os que levaram a Corte – no julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 195.056-1/PR e 213.631-0/MG, relatados, respectivamente, pelos ministros Carlos Velloso e Ilmar Galvão, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 14 de novembro de 2003 e de 7 de abril de 2000 - a concluir não contar o Ministério Público com legitimidade para a ação civil pública, em se tratando de aumento abusivo de tributo. Em momento algum, é discutida questão tributária, em si, mas o preço do transporte coletivo, que, é

sabença geral, extravasa o campo dos interesses individuais. Tem-se situação concreta em que se faz em jogo interesses difusos a envolver segmentos indeterminados da sociedade, surgindo a natureza indivisível, considerado até mesmo o inciso I do parágrafo único do artigo 81 do Código do Consumidor. Ora, impróprio seria pensar-se, no tocante ao preço das passagens, em atuação individual daqueles que são transportados. Está-se diante de situação concreta a atrair a competência do Ministério Público tal como prevista no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

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

[...]

Assim decidiu a Corte no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 491.195-7/SC - relator ministro Sepúlveda Pertence, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de maio de 2004 -, quando a Primeira Turma, por unanimidade, proclamou a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública versando controversia sobre relação de consumo. Naquele caso, cuidava-se de contrato de *leasing*. O Plenário, também a uma só voz, no Recurso Extraordinário nº 163.231-3/SP - relator ministro Maurício Corrêa, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 29 de junho de 2001 - concluiu pela legitimidade do Ministério Público em defesa de tomadores de serviços, tendo em vista as mensalidades escolares.

Inegavelmente, a relação é de prestação de serviços, submetida ao Código do Consumidor, mostrando-se adequada a legitimidade prevista no texto da Lei Maior e repetida no artigo 82 do referido Código – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Também não cabe potencializar, a ponto de se afastar a preservação de direitos difusos, a autonomia municipal. A fixação da tarifa é, de início, incumbência do município, mas isso não obstaculiza o questionamento em juízo a partir do acesso assegurado constitucionalmente.

Por tais razões conheço do extraordinário e o desprovejo.

#### EXTRATO DE ATA

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 379.495-7 SÃO PAULO

Decisão: A Turma negou provimento ao recurso extraordinário. Unânime. Ausente, justificadamente, o Ministro Eros Grau. 1ª Turma, 11.10.2005.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à

Sessão os Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Carlos Britto. Ausente, justificadamente, o Ministro Eros Grau.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Delza Curvello Rocha.

Ricardo Dias Duarte

Coordenador

## 2. Razões

O acórdão em estudo firma o Ministério Público como parte legítima para propor a ação civil pública voltada a infirmar preço de passagem em transporte coletivo, entretanto, pretende-se ampliar o campo de visão em torno do assunto, haja vista, ser o órgão ministerial o verdadeiro defensor da cidadania, possuindo *legitimatío ad processum* e capacidade postulatória, quando o assunto é alusivo aos direitos coletivos.

Segundo Mazzili (1998, p. 8), “[...] a ação civil pública ou coletiva presta-se à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; por meio dela, alguns poucos legitimados substituem processualmente a coletividade de lesados.”

Estando em sedimentação na doutrina e na jurisprudência, caminhar no sentido oposto seria andar na contra-mão da história, principalmente com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil – CF/88, a qual num rol exemplificativo, elencou os direitos e garantias fundamentais.

## 3. Justificativa

O tema adquire uma maior relevância a partir do momento em que se vivifica uma política voltada para o fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais, cabendo ressaltar que o Estado de Direito pode ser compreendido a partir do reconhecimento dos direitos fundamentais, tutelados de forma ampla e irrestrita.

Nesse sentido, cabe salientar que a dicotomia direito público e direito privado, cuja origem, historicamente é atribuída aos romanos seguindo o critério da utilidade pública (dizia respeito às coisas do Estado) ou do particular (pertinente ao interesse de cada um), consagrando o reconhecimento exclusivo na ordem jurídica e política, das figuras do Estado e do indivíduo, afastando qualquer referência a entes intermediários, encontra-se superada no direito brasileiro com o advento da Constituição (1988), a qual instituiu no Direito Pátrio uma nova *summa divisio* em que não há que se falar em privado e público, mas em coletivo e individual, ambos de interesse público, voltado para o geral, para o coletivo. As relações outrora consideradas privadas e separadas pela dicotomia Direito Público x Direito Privado, atualmente estão inseridas na norma pública e têm por escopo satisfazer os interesse particulares, contudo, preservando o interesse social. Nesse sentido, diante da realidade social contemporânea, principalmente se levarmos em conta a complexidade da vida em sociedade na atualidade, o que faz surgir novos direitos e novos deveres, todos na órbita do *coletivo*, mesmo que não sejam considerados públicos, nos faz afirmar que a dicotomia público e privado encontra-se superada (ALMEIDA, 2003).

São, portanto, direitos e deveres pertinentes ao grupo social e não, a um indivíduo isoladamente, justamente por não haver exclusividade, sendo que todos os integrantes do grupo são titulares (interesses transindividuais).

A Carta Magna, em seu preâmbulo, consagra a instituição de um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias e, dessa forma, cabe a assertiva de que toda relação jurídica é provida de aspecto social.

Finalmente, urge a necessidade de levar o tema à discussão não somente daqueles que têm o dever de operar o Direito, mas a toda uma sociedade, principalmente os leigos, cujos direitos, num passado recente foram ou podem ter sido lesionados justamente por lhe faltar o conhecimento, ou até mesmo em virtude da ausência de um guardião. A importância do Ministério Público, no atual contexto social, é afirmada de forma destacada por Paes (2003, p. 201 – 202):

Essa tendência do Ministério Público deverá ser manifestada, igualmente, na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por tal motivo, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social, como são os deficientes, os idosos, etc. Assim, o promotor passa a ter um importante papel como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais. Os grandes litígios necessitam ser afrontados por um órgão independente e fortalecido, com segurança suficiente para garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do Estado, entre os quais sobressai o bem comum.

[...]

O Ministério Público tem a principal missão de defender o Estado de Direito, cujo moderno conceito é o da existência efetiva, dentro da comunidade politicamente organizada, de uma ordem jurídica em que predominam os direitos humanos; igualmente deve prevalecer uma ordem econômica e social justa, verdadeira aspiração da sociedade civil e do Estado e incumbência dos Governos de realizar sem conotações paternalistas. Sendo evidente que o Ministério Público afronta as forças negativas da sociedade, neutraliza o poder econômico quando contrário ou nocivo à sociedade, combate os mecanismos de repressão quando espúrios ou violentadores dos direitos humanos e sociais, transformando-se, no cotidiano de sua atuação discreta e silenciosa, no último e, muitas vezes, no único baluarte de defesa capaz de evitar o esmagamento do povo e da sociedade, pelas pressões e antagonismos que se lhe opõem, no caminho da conquista do bem comum.

#### 4. Finalidade

Ao estudar o assunto busca-se demonstrar que a ação do Ministério Público em de-

fesa da sociedade não é restrita, mas ampla, de forma a pleitear a defesa dos direitos difusos e coletivos. Conforme define Rezende Filho (apud THEODORO JÚNIOR, 1997, p. 147) o Ministério Público “[...] é a personificação do interesse coletivo ante os órgãos jurisdicionais”, ou seja, o representante da “[...] ação do poder social do Estado junto ao Poder Judiciário”. O tema nos faz ampliar o conhecimento em torno da atuação do *Parquet*, para muitos, restrita à acusação do réu perante o tribunal do juri, por sinal, bastante vetusta, em tempos de direitos e garantias fundamentais.

Segundo preconiza a Constituição (1988), art. 2º, “[...] são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, sendo o Ministério Público essencial à função jurisdicional do Estado, cuja incumbência é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, art. 127, caput). Dentro dessa ótica, pode-se, de forma cristalina afirmar que o Ministério Público atua como verdadeiro defensor da sociedade e da lei e, o que é de maior relevo, com independência e liberto de qualquer ingerência, sendo fundamental no sistema.

## 5. Comentário

A sociedade brasileira atual que viveu diante de ditaduras, golpes de Estado e manobras políticas com o escopo de tomar, sustentar e garantir o poder político, fatores que contribuem para o enfraquecimento do cidadão perante o direito, vê-se numa nova ordem constitucional em que os direitos e garantias fundamentais, próprios do Estado de Direito, entraram num novo ciclo, passando a ter tratamento especial e fortalecendo o cidadão cada vez mais cômico de seus direitos.

A sociedade, como um todo, sofre mudanças nos campos político, social e filosófico. No Brasil, principalmente com a promulgação da Constituição da República, ficou patente o divisor entre o período ditatorial e o Estado de Direito que se instalara. A partir de então, as instituições se viram forçadas a operar mudanças no modo de agir perante a coletividade. Hoje, o tempo é das liberdades e garantias constitucionais, da busca do direito ferido, positiva ou negativamente, junto ao Judiciário.

O acórdão, que ora se propõe a comentar, aborda tema pertinente à tutela do Direito Coletivo, de natureza e fundamentos constitucionais estando sedimentado como instrumento de proteção e efetivação dos direitos coletivos em face do Estado Democrático de Direito, instalado com o advento da Constituição da República. Lazarini (1999, p. 417) afirma:

O Estado, sabemos, para realizar o bem comum, exerce uma ampla atividade social. Nela é reconhecida uma atividade jurídica, com quatro setores bem distintos, ou seja, a) o da declaração do direito, b) o da distribuição da justiça, c) o da manutenção da ordem pública e d) o da defesa contra o inimigo externo. Reconhece-se, também, a existência de uma atividade

social em sentido estrito, em outros quatro setores, como a) o da busca do equilíbrio entre o desenvolvimento da população e a área territorial, b) o da educação e instrução públicas, c) o da saúde pública, e d) o da ordem econômica.

Portanto, pode-se observar, até com certa facilidade, que o Estado possui uma enormidade de funções que têm por escopo o bem-estar público. Nesse contexto, aflorou no arcabouço jurídico brasileiro uma gama enorme de direitos e garantias fundamentais inerentes ao cidadão, entretanto, quando a coletividade tem o seu direito ferido o assunto ainda é tratado de forma embrionária. Segundo Duguit (apud MALUF, 1995, p.21) “[...] o Estado é a força a serviço do Direito” e, principalmente num Estado de Direito, são várias as instituições destinadas a garantir direitos ao cidadão, tanto no plano individual quanto no coletivo.

Maluf (1995, p. 37- 38, grifo do autor) afirma que:

*Limita a soberania o direito grupal*, porque sendo o fim do Estado a segurança do bem comum, compete-lhe coordenar a atividade e respeitar a natureza de cada um dos grupos menores que integram a sociedade civil. A família, a escola, a corporação econômica ou sindicato profissional, o município ou a comuna e a igreja são grupos intermediários entre o indivíduo e o Estado, alguns anteriores ao Estado, como é a família, todos eles com sua finalidade própria e um direito natural à existência e aos meios necessários para a realização dos seus fins. Assim, o poder de soberania exercido pelo Estado encontra fronteiras não só nos direitos da pessoa humana como também nos direitos dos grupos e associações, tanto no domínio interno como na órbita internacional.

Nesse contexto, temos o Ministério Público, legítimo representante do cidadão e da coletividade, principalmente, quando partimos do entendimento de que o Estado de Direito é aquele que estabelece um ordenamento jurídico que possa obrigar a todos, ou seja, governantes e governados, razão pela qual há que se considerar que o direito coletivo, está fundamentado na Constituição do País e, por conseguinte, em todo o seu ordenamento jurídico (correlato). No entanto, cabe mencionar que, ao tratar da problemática da legitimidade *ad causam* ativa coletiva no sistema brasileiro, Almeida (2003, p. 497, grifo do autor) afirma:

Um dos temas mais complexos do *direito processual coletivo comum* diz respeito à legitimidade ativa. Durante muitos anos grande parte da doutrina e da jurisprudência recusava aceitar a legitimidade ativa a determinados *corpos intermediários* para a defesa em juízo de interesses massificados, como os difusos,

coletivos e individuais homogêneos.

Nota-se, assim, que o tema ainda está em fase de sedimentação na doutrina e na jurisprudência, entretanto, caminha a passos largos em favor do reconhecimento da legitimidade do Ministério Público, como se vê no acórdão em estudo.

### **5.1 Ementa Conclusiva do Comentário**

Ação civil pública. Legitimidade do Ministério Público. Defesa dos interesses difusos e coletivos. O Ministério Público, de forma independente, age de forma a garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do Estado, sendo, portanto, um legítimo representante do cidadão e da coletividade. O permissivo para a atuação do Ministério Público encontra-se na lei.

### **5.2 Legitimidade do Ministério Público para a Proposição da Ação Civil Pública**

Segundo o art. 3º do Código de Processo Civil, “[...] para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade”. Portanto, entendemos que para o exercício válido do direito de ação há que se preencher certas condições, inferindo-se como *conditio sine qua non* a possibilidade jurídica do pedido, o interesse de agir e a legitimidade de parte. Por possibilidade jurídica do pedido entendemos como sendo o ato de se pleitear um pretensão direito amparado no direito material positivo, desde que a norma permita a sua busca em juízo.

O interesse de agir, segundo Leibman (apud THEODORO JÚNIOR, 1997, p. 55) é instrumental e secundário, surge da necessidade de obter através do processo a proteção ao interesse substancial. Theodoro Júnior (1997, p. 2) o define como sendo a necessidade que a parte tem de usar o processo para sanar o prejuízo já ocorrido ou para afastar o perigo da ameaça de lesão. Legitimidade ou qualidade para a causa pode ser definida como sendo a titularidade ativa e passiva (autor e réu). Portanto, somente aquele que possui legitimidade para a causa pode comparecer em juízo para pleitear um direito, seja individual ou coletivo.

A Constituição da República, ao preconizar que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, constitucionalmente o único órgão com tal prerrogativa e garantindo-lhe autonomia funcional e administrativa, ampliou de forma incontestada sua competência, deixando-o a salvo da ingerência dos outros Poderes, inferindo-se que o Promotor de Justiça não atua em defesa dos interesses do Executivo ou do Legislativo, mas busca a realização dos interesses da sociedade (CARVALHO, 1997, p. 419).

A Constituição define como função institucional do Ministério Público, dentre outras, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Ressalta-



se que o legislador constituinte não concedeu exclusividade ao Ministério Público, o que significa dizer que outros órgãos poderão possuir idêntica legitimidade, desde que estipulado em lei. Aliás é o que preconiza o art. 6º do Código de Processo Civil: “[...] ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando estipulado em lei”. É justamente na lei que encontramos o permissivo para que o Ministério Público atue em defesa dos interesses coletivos e difusos, a iniciar, conforme já exposto, pela Constituição da República. Inobstante, para Conde-Pumpido Ferreiro (apud PAES, 2003, p. 209):

*Mejor que ninguna otra, refleja esta postura de un Ministerio Público, como órgano del Estado, con entidad propia e independiente, el proyecto de ley brasileño, estableciendo las normas generales que deben ser adoptadas en la organización de los Ministerios Públicos estatales. En su artículo 1º declara que: ‘El Ministerio Público, institución permanente y esencial para la función jurisdiccional del Estado, es responsable ante la nación, de la defensa del orden jurídico y de los intereses inalienables de la sociedad, de la fiel observancia de la Constitución y de las leyes’. Dispone también que son ‘principios institucionales’ del Ministerio Público el de unidad, el de indivisibilidad y el autonomía funcional (artículo 2º) y que goza de autonomía administrativa y dotación presupuestaria propia (artículo 4º), con lo que queda asegurada su independencia. La consideración de órgano responsable tan solo ante la nación señala aquel carácter de órgano autónomo de la estructura política del Estado y su condición de institución esencial para la función jurisdiccional lo incardina en el ámbito del Poder Judicial, aunque claramente diferenciado de la potestad jurisdiccional que corresponde a los jueces e independiente de éstos, como lo es de los otros poderes.*

A Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu art. 25, preconiza um entendimento ainda mais amplo, haja vista que além das funções previstas nas Constituições Federal, Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe ao Ministério Público, promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Nota-se que o dispositivo, em sua parte final, amplia a atuação do Promotor de Justiça a todo e qualquer interesse difuso, coletivo e individual indisponível e homogêneo. Em outra oportunidade, o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1995) jurisprudenciou no sentido de reconhecer a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública em defesa do patrimônio público:

PROCESSUAL CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. INTELIGÊNCIA DO ART. 129, III, DA CF/88, C/C O ART. 1º DA LEI Nº 7.347/85. PRECEDENTE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

I – O campo de atuação do MP foi ampliado pela Constituição de 1988, cabendo ao parquet a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo art. 1º da Lei 7.347/85.’ (REsp nº 31.547-9/SP).

II - Recurso especial não conhecido.

Portanto, doutrinar de forma a negar a legitimidade do Ministério Público para pleitear tais interesses junto ao Poder Judiciário ou até mesmo junto a outros órgãos criados pelo Estado, seria ir contra os princípios norteadores do Estado de Direito, cujos pilares se encontram justamente nos direitos e garantias fundamentais. Segundo Arantes (1999. p. 83):

O Ministério Público brasileiro está passando por um importante processo de reconstrução institucional que, associado à normatização de direitos coletivos e à emergência de novos instrumentos processuais, tem resultado no alargamento do acesso à Justiça no Brasil e, em especial, na canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial. O Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de *judicialização de conflitos políticos* e, no sentido inverso, de *politização do sistema judicial*. (destaques do autor)

A Lei nº 8.078/90, que dispõe sobre a proteção do consumidor, em seu art. 82, legitima, dentre outros, o Ministério Público, admitindo-se todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequação e efetiva tutela, para a proteção dos direitos e interesses protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor. Preconiza o art. 81, do CDC, que a defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em Juízo individualmente, ou a título coletivo, sendo que a defesa coletiva será exercida quando se tratar de interesses ou direitos difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; interesses ou direitos coletivos, assim entendidos 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 e interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Ressalta-se que o art. 92 do mencionado diploma legal reza que nas ações para a defesa de interesses individuais homogêneos, caso o Ministério Público não ajuíze a ação, sempre atuará como fiscal da lei, não havendo, portanto, como afastá-lo quando tais direitos estiverem em jogo. O Ministério Público já não atua como mero guardião da lei. Atualmente, assume uma postura de maior realce perante a sociedade. Segundo Almeida (2003, p. 513):

É sob essa concepção de *custos societatis* e *custus juris* que o Ministério Público destaca-se hoje como o principal legitimado ativo no direito processual coletivo comum. Essa hegemonia do *Parquet*, como legitimado ativo para a defesa dos interesses massificados, decorre certamente de dois fatores básicos. O primeiro está fundamentado no seu próprio perfil constitucional, ou seja, Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e defensora da ordem jurídica do regime democrático e dos *interesses sociais* (art. 127, *caput*, da CF). O outro fator decorre do próprio exercício prático de suas atribuições constitucionais, visto que é hoje público e notório que o *Parquet* é a Instituição mais atuante, seja no campo extrajudicial, seja no jurisdicional, na tutela dos direitos ou interesses coletivos, especialmente por intermédio do inquérito civil e do ajuizamento de ações civis públicas. (destaques do autor)

## 6. Conclusão

O legislador, ao conceituar as espécies de direito coletivo no art. 81, da Lei nº 8.078 (CDC), utilizou uma fórmula aberta possibilitando que uma gama enorme de direitos, inclusive os individuais homogêneos, os quais na sua essência não são coletivos, objeto da tutela coletiva, beneficiando socialmente o consumidor, considerado, *in tese*, o elo fraco da relação jurídica, evitando, assim, o retardamento da efetiva tutela de tais direitos, que poderia ocorrer em razão de dúvidas e discussões doutrinárias a respeito do assunto, resguardando todos os direitos massificados, independente ou não de estar relacionado às relações de consumo.

Conclui-se, em face do caminho trilhado pela doutrina e pela jurisprudência, conforme desprende-se da decisão analisada, que o Ministério Público possui legitimidade para atuar em várias vertentes, em especial, na ação civil pública quando na defesa de interesses e direitos coletivos, em especial dos consumidores.

Sinteticamente, cabe relacionar alguns dos múltiplos fatores que dificultam ou até mesmo impedem a aplicação efetiva do direito processual coletivo no Brasil e, creio,

agem direta ou indiretamente no sistema, empecilhando o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público, cuja função precípua é a busca do bem comum, para propor a ação civil pública em defesa da coletividade. Nesse sentido, ressalta-se o distanciamento da população da Justiça, o qual não pleiteia, por razões sociais, políticas, econômicas, jurídicas, culturais e filosóficas, seus direitos sociais fundamentais, chegando a ficar inerte diante de variadas situações; o sistema jurídico, por meio dos seus operadores, mostra-se apegado em demasia às regras ortodoxas do Código de Processo Civil e do Código Civil, diplomas em que se busca a solução dos conflitos massificados, aliada à tímida atuação dos demais legitimados ativos, tendem a fazer com que a doutrina e a jurisprudência resistam no reconhecimento da legitimidade ativa do Ministério Público para o ajuizamento de ações coletivas (Almeida, 2003). Lovato (2006, p. 15) afirma que:

Os direitos coletivos passaram a ter maior cobertura por parte do Estado com o advento do CDC, protegendo, assim, os princípios que regem os indivíduos singular ou coletivamente, e que são cláusulas pétreas da CF. Um maior controle nas políticas de consumo e na ordem financeira estão nas mãos dos cidadãos, que têm o poder de invocar o Estado para proteger seus interesse frente às ameaças oriundas das relações mercantis da sociedade capitalista.

Ao propor a ação civil pública com vistas a infirmar preço de passagem em transporte coletivo, o *Parquet* age em defesa de interesse difuso, cujos titulares são indetermináveis, indivisíveis e de origem comum, sendo o Ministério Público, pela sua abrangência, legalmente legitimado. Nesse sentido afirma Mazzili (1998, p. 21), “[...] está o Ministério Público destinado à defesa de interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade, e ao zelo dos interesses sociais, coletivos ou difusos, vedada sua atuação fora da vocação institucional. Só exercitará a defesa de interesses individuais homogêneos, ainda que indisponíveis, se tiverem suficiente abrangência ou repercussão social”.

Nota-se, finalmente, que de forma incisiva, rápida e concreta a barreira vem sendo rompida, principalmente, a partir do momento em que o ensino acadêmico voltar-se para o aspecto da multidisciplinariedade, aliás, razão de ser da Universidade.

## 7. Bibliografia

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVES, Jones Figueiredo; DELGADO, Mário Luiz. *Novo código civil confrontado*. 3. ed. São Paulo: Método, 2003.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 14, n. 39, fev.1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 67148/SP. Relator: Min. Adhemar Maciel. Brasília, 4 de dezembro de 1995.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

CRETELLA JÚNIOR. *Comentários à Constituição de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LOVATO, Luiz Gustavo. Direitos transindividuais do consumidor em Juízo e os princípios fundamentais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 946, 4 fev. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7920>. Acesso em: 21 ago.2006.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimidade para agir*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 10. ed. São Paulo: São Paulo, 1998.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 2004.

MONTESQUIEU, Barão de. *O espírito das leis*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público perante os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo: análise de sua posição constitucional. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 40, n. 159 jul./set. 2003.

QUEIROZ, Ari Ferreira. *Direito constitucional*. 11. ed. Goiânia: Jurídica IEPC, 2001.

ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Bauru: EDIPRO, 2000.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, v. 1.

VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo direito*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.