

07/08/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.111 GOIÁS

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
RECDO.(A/S) : **MARÍTIMA SEGUROS S/A**
ADV.(A/S) : **LUÍS FELIPE FREIRE LISBÔA E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR): Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Goiás contra Marítima Seguros S/A, visando à tutela de direitos de pessoas titulares do seguro DPVAT – Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre -, cuja indenização foi paga, pela Seguradora, em valor inferior ao previsto no artigo 3º da Lei 6.914/74.

A sentença extinguiu o processo sem resolução do mérito, nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil, por ilegitimidade ativa do Ministério Público. Contra essa decisão, o autor interpôs apelação, parcialmente provida pela Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, para o efeito de reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público, ao fundamento de que o objeto da demanda envolve direitos indisponíveis e de interesse social. Opostos embargos de declaração esses foram rejeitados (fl. 5.753).

Inconformada, Marítima Seguros S/A interpôs recurso especial, que não foi conhecido por unanimidade pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça. Irresignada, a Seguradora opôs embargos de divergência (fls. 5.904/5.927), recurso que foi provido por decisão monocrática (art. 557, § 1º-A, do CPC), confirmada, em julgamento de agravo regimental, pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça. Considerou-se que a jurisprudência do STJ orienta-se no sentido de ser o Ministério Público parte ilegítima para ajuizar ação civil pública com o fim de pleitear, para particulares, o recebimento da complementação de

RE 631111 / GO

indenização na ocorrência de sinistro, já que se trata de direito de crédito de caráter particular, disponível, cujo titular é plenamente identificável (fls. 5.982/5.989).

No recurso extraordinário, o Ministério Público Federal aponta ofensa aos artigos 127 e 129, III, da Constituição, que, no seu entender, atribuem legitimidade para ajuizar ações como as da espécie. Invocou, como precedentes, o RE 163.231/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, DJ de 29/06/2001, o RE 424.048 AgR/SC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE e o AI 438.703 AgR/MG, Rel. Min. ELLEN GRACIE.

Em contrarrazões, Marítima Seguros pede a manutenção do acórdão recorrido, à consideração básica de que os interesses tutelados são individuais, divisíveis e disponíveis, insuscetíveis de tutela judicial por iniciativa do Ministério Público.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do recurso extraordinário (fls. 6.035/6.042).

Foi reconhecida a existência de repercussão geral da matéria (DJe de 02/05/2012 - Tema 471: legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de interesses de beneficiários do DPVAT).

É o relatório.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.111 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR): 1. Dois são os dispositivos constitucionais invocados pelo Ministério Público para defender a sua legitimidade ativa para a presente causa: o artigo 127 e o artigo 129, III. Eis seu texto:

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.

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;

O primeiro e importantíssimo desafio que esses dispositivos impõem ao aplicador é o de identificar e distinguir a natureza do direito material a ser tutelado, uma vez que o art. 127 faz referência a “interesses sociais e individuais indisponíveis” e o art. 129, III, a “interesses difusos e coletivos”. Aliás, a inadequada compreensão da natureza dessas duas grandes categorias de direito material tem sido o foco das frequentes dificuldades na compreensão dos institutos e conceitos do moderno ramo do processo civil conhecido como processo coletivo, cujos instrumentos processuais são, entre outros, a ação civil pública (destinada a tutelar direitos e interesses difusos e coletivos) e a ação civil coletiva (destinada a tutelar, em forma coletiva, certos direitos individuais denominados “homogêneos”).

2. *Direitos ou interesses difusos e coletivos (= coletivos lato sensu) e*

direitos ou interesses individuais homogêneos constituem categorias de direitos ontologicamente diferenciadas. É o que se pode verificar da conceituação que, após sedimentada no âmbito doutrinário, acabou sendo convertida em texto normativo (art. 81, parágrafo único, da Lei 8.078/90). Segundo a definição dada pelo legislador, são interesses e direitos difusos *os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato* (art. 81, parágrafo único, I); são interesses e direitos coletivos *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* (inciso II); e são direitos individuais homogêneos *os decorrentes de origem comum* (inciso III). A esses últimos poder-se-ia adicionar, para melhor compreensão, os qualificativos do art. 46 do CPC: *direitos derivados do mesmo fundamento de fato ou de direito* (inciso II) ou que tenham, entre si, relação de afinidade *por um ponto comum de fato ou de direito* (inciso IV).

Direitos difusos e coletivos são, portanto, direitos subjetivamente *transindividuais* (= sem titular individualmente determinado) e materialmente *indivisíveis*. A sua titularidade múltipla, coletiva e indeterminada é que caracteriza a sua *transindividualidade*. Afirma-se, por isso, que “direito coletivo” é designação genérica para as duas modalidades de direitos transindividuais: o difuso e o coletivo *stricto sensu*. Trata-se de uma especial categoria de direito material, nascida da superação, hoje indiscutível, da tradicional dicotomia entre interesse público e interesse privado. É direito que não pertence à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo. Na definição de Péricles Prade, “são os titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro abrangente de conflituosidade”. (Prade, Péricles. *Conceito de interesses difusos*, 2ªed., SP:RT, 1987, p. 61). Direito ao meio ambiente sadio, direito a uma administração pública

proba são exemplos característicos de direitos transindividuais difusos, pertencentes à sociedade como um todo. Direito a ter representantes compondo a quinta parte dos membros de tribunais (o “quinto” constitucional) é típico exemplo de direito transindividual coletivo (*stricto sensu*), pertencente às classes da advocacia e do Ministério Público (e não a um específico advogado ou a um específico membro do *parquet*).

A ação civil pública, regulada fundamentalmente, pela Lei nº. 7.347, de 1985, é o protótipo dos instrumentos destinados a tutelar direitos *transindividuais*. Trata-se de procedimento especial *de cognição completa e integral* e com múltipla aptidão, já que dotado de mecanismos para instrumentar demandas visando a obter, isolada ou cumulativamente, provimentos jurisdicionais da mais variada natureza: preventivos, condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais, meramente declaratórios, cautelares e antecipatórios. A legitimação ativa, *invariavelmente em regime de substituição processual*, é exercida por entidades e órgãos expressamente eleitos pelo legislador, entre os quais se destaca o Ministério Público, que tem nesse mister uma das suas funções institucionais. A sentença de mérito faz coisa julgada com eficácia subjetiva *erga omnes*, salvo se improcedente o pedido por insuficiência de prova. Em caso de procedência, a sentença produz, também, o *efeito secundário de tornar certa a obrigação do réu de indenizar os danos individuais* decorrentes do ilícito civil objeto da demanda. E a execução, promovida pelos mesmos legitimados do processo cognitivo, *também invariavelmente em regime de substituição processual*, segue o rito processual comum, sendo que o eventual produto da condenação em dinheiro reverterá ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, previsto na Lei 9.008, de 21/3/95 e no Decreto 1.306, de 9/11/94.

3. Por outro lado, os *direitos individuais homogêneos* são, simplesmente, direitos subjetivos individuais. A qualificação de *homogêneos* não altera nem pode desvirtuar essa sua natureza. O qualificativo é destinado a identificar um conjunto de direitos subjetivos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança,

de *homogeneidade*, o que propicia, embora não imponha, a defesa coletiva de todos eles. Para fins de tutela jurisdicional *coletiva*, não faz sentido, portanto, sua versão singular (um único direito homogêneo), já que a marca da *homogeneidade* supõe, necessariamente, uma relação de referência com outros direitos individuais assemelhados. Há, é certo, nessa compreensão, uma pluralidade de titulares, como ocorre nos direitos transindividuais; porém, diferentemente destes (que são indivisíveis e seus titulares são indeterminados), a pluralidade, nos direitos individuais homogêneos, não é somente dos sujeitos (que são *indivíduos determinados* ou pelo menos *determináveis*), mas também do objeto material, que é divisível e pode ser decomposto em unidades autônomas, com titularidade própria (e, por isso, suscetíveis também de tutela individual). Não se trata, pois, de uma nova espécie de direito material. Os direitos individuais homogêneos são, em verdade, aqueles mesmos direitos comuns ou afins de que trata o art. 46 do CPC (nomeadamente em seus incisos II e IV), cuja coletivização tem um sentido meramente instrumental, como estratégia para permitir sua mais efetiva tutela em juízo. Em outras palavras, os direitos homogêneos “são, por esta via exclusivamente pragmática, transformados em estruturas moleculares, não como fruto de uma indivisibilidade inerente ou natural (interesses e direitos públicos e difusos) ou da organização ou existência de uma relação jurídica-base (interesses coletivos *stricto sensu*), mas por razões de facilitação de acesso à justiça, pela priorização da eficiência e da economia processuais” (BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo clássico. In MILARÉ, Édis (coord). Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. SP:RT, 1995, p. 96). Quando se fala, pois, em “defesa coletiva” ou em “tutela coletiva” de direitos homogêneos, o que se está qualificando como coletivo *não é o direito material* tutelado, mas sim o modo de tutelá-lo, o *instrumento de sua tutela*.

É, portanto, para esses efeitos processuais que se consideram homogêneos os *direitos subjetivos pertencentes a titulares diversos* mas

RE 631111 / GO

oriundos da mesma causa fática ou jurídica, características essas que lhes confere grau de afinidade suficiente para permitir a sua tutela jurisdicional de forma conjunta. Neles é possível identificar elementos comuns (= *núcleo de homogeneidade*) e, em maior ou menor medida, elementos característicos e peculiares, o que os individualiza, distinguindo uns dos outros (= *margem de heterogeneidade*). O núcleo de homogeneidade dos direitos homogêneos é formado por três elementos das normas jurídicas concretas neles subjacentes: os relacionados com (a) a existência da obrigação (*an debeat* = ser devido), (b) a natureza da prestação devida (*quid debeat* = o que é devido) e (c) o sujeito passivo (*quis debeat* = quem deve) comum. A identidade do sujeito ativo (*cui debeat* = a quem é devido) e a sua específica vinculação com a relação jurídica, inclusive no que diz respeito ao *quantum debeat* (= quantidade devida), se for o caso, são elementos pertencentes a um domínio marginal, formado pelas partes diferenciadas e acidentais dos direitos homogêneos, a sua margem de heterogeneidade.

A tutela de direitos individuais homogêneos tem como instrumento básico a ação civil coletiva, disciplinada, fundamentalmente, nos artigos 91 a 100 do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei 8.078/90). Trata-se de procedimento especial com quatro características fundamentais, moldadas pela própria natureza dos direitos tutelados. Primeira, a *repartição da atividade cognitiva em duas fases*: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada ao juízo de cognição sobre as questões fáticas e jurídicas relacionadas com núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados; e outra, a da ação de cumprimento, desdobrada em uma ou mais ações, promovida em caso de procedência do pedido na ação coletiva, destinada a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= margem de heterogeneidade) e a efetivar os correspondentes atos executórios. É essa repartição da cognição a nota mais importante a distinguir a ação coletiva do litisconsórcio ativo facultativo. Se as atividades fossem aglutinadas, a ação coletiva nada mais seria que uma tradicional ação ordinária movida em regime litisconsorcial plúrimo, com

RE 631111 / GO

todas as limitações e dificuldades a ela inerentes.

A segunda característica da ação coletiva é a dupla forma da legitimação ativa. Na primeira fase, ela se dá necessariamente por substituição processual, sendo promovida por órgão ou entidade autorizado por lei para, em nome próprio, defender em juízo direitos individuais homogêneos. Já na segunda fase (ação de cumprimento), embora possa ser mediante substituição processual, a legitimação se dá, em regra, pelo regime comum da representação.

A terceira característica diz respeito à *natureza da sentença, que é sempre genérica*: limitando-se a demanda ao núcleo de homogeneidade dos direitos individuais, a correspondente sentença de mérito fica também restrita aos mesmos limites. Ela fará juízo apenas sobre o *an debeatur* (= a existência da obrigação do devedor), o *quis debeat* (= a identidade do sujeito passivo da obrigação) e o *quid debeatur* (= a natureza da prestação devida). Os demais elementos indispensáveis para conferir força executiva ao julgado - ou seja, o *cui debeatur* (= quem é o titular do direito) e o *quantum debeatur* (= qual é a prestação a que especificamente faz jus) - são objetos de outra sentença, proferida na ação de cumprimento (segunda fase).

A quarta característica da ação coletiva é a da sua *autonomia em relação à ação individual*, representada pela faculdade atribuída ao titular do direito subjetivo de aderir ou não ao processo coletivo. Compreende-se nessa faculdade: (a) a liberdade de litisconsorciar-se ou não ao substituto processual autor da ação coletiva, (b) a liberdade de promover ou de prosseguir a ação individual simultânea à ação coletiva, e (c) a liberdade de executar ou não, em seu favor, a sentença de procedência resultante da ação coletiva.

As normas processuais e procedimentais que disciplinam a ação civil coletiva em defesa do consumidor (artigos 91 a 100 do CDC da Lei 8.078/90) aplicam-se, por analogia, no que couber, às demais hipóteses de tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, nomeadamente às que decorrem de demandas promovidas por entidades associativas, com base na legitimação prevista no art. 5º, XXI, da Constituição, ou por

entidades sindicais, com base no seu art. 8º, III. Assim, em qualquer caso: (a) a ação coletiva não inibe nem prejudica a propositura da ação individual com o mesmo objeto, ficando o autor individual vinculado ao resultado da sua própria demanda, ainda que improcedente essa e procedente a coletiva; (b) quanto aos demais titulares individuais, a sentença da ação coletiva fará coisa julgada *erga omnes*, mas somente em caso de procedência do pedido; (c) a sentença genérica de procedência servirá de título para a propositura da ação individual de cumprimento, pelo regime de representação, consistente de atividade cognitiva de liquidação por artigos, seguida de atividade executória, desenvolvidas pelo procedimento comum do CPC e em conformidade com a natureza da prestação devida.

4. Pois bem, consideradas as *características naturais e próprias* dos direitos *transindividuais* (= difusos e coletivos) e dos *direitos individuais homogêneos*, substancialmente diferentes uns dos outros, é indispensável que se atente para o tratamento processual próprio atribuído a cada qual, inclusive em decorrência das normas constitucionais invocadas no presente recurso extraordinário, tratamento que é distinto em vários aspectos importantes, a começar, como se apontou, pelos meios de tutela em juízo.

Assim, *no que se refere ao regime de legitimação ativa*: em relação à tutela de direitos *transindividuais*, cujos titulares são indeterminados, a legitimação ativa será *necessariamente* em regime de substituição processual, *tanto na fase cognitiva quanto na fase executiva*; (b) a execução jamais será em benefício individual, mas em favor de um Fundo. Todavia, em se tratando de tutela de direitos individuais homogêneos: (a) a legitimação ativa é em regime de *substituição processual apenas na fase em que se busca uma sentença genérica*; a fase de cumprimento dessa sentença se dá, em regra, por regime de representação; (b) a execução é promovida em favor do titular do direito individual.

Quanto ao procedimento, os direitos transindividuais são tuteláveis em procedimento semelhante ao comum ordinário, de cognição completa

e integral, que resulta, não em sentença genérica, mas em sentença específica, dirimindo por completo a controvérsia. Já os direitos individuais, para serem tutelados coletivamente, devem ser submetidos a procedimento cuja cognição será, em maior ou menor medida, mas necessariamente, *repartida em duas fases* distintas: uma para as questões jurídicas que permitem tratamento jurídico uniforme (núcleo de homogeneidade) e que trará como resultado uma sentença genérica; outra para as questões particulares e diferenciadas de cada titular do direito individual tutelado (margem de heterogeneidade).

Nos direitos transindividuais, independentemente de quem seja o substituto processual autor, a existência de duas ou mais ações decorrentes de causa única importa litispendência ou continência: o direito tutelado, que é *indivisível*, será o mesmo em todas elas, assim como as mesmas serão as partes da *relação material* (o beneficiado, embora indeterminado e indeterminável, é, em todas as ações, a mesma comunidade de pessoas). Já em se tratando de direitos individuais homogêneos a situação é completamente diferente. A pluralidade de ações, embora com causa comum e até mesmo quando movidas por um único substituto processual, não tem necessariamente o mesmo objeto e nem os mesmos beneficiados, já que o direito tutelado é, por natureza, divisível, comportando individualizações materiais ou subjetivas. Isso significa dizer que entre as várias ações coletivas não há necessariamente relação de litispendência ou de continência, mas sim de conexão ou de prevenção. Essas circunstâncias, como se percebe, determinam a necessidade de tratamento diferente no que se refere às regras de competência.

Em relação a direitos transindividuais, não se coloca o problema da relação entre processo coletivo e processo individual. Seus objetos são necessariamente distintos. O objeto da ação *individual* jamais será um direito *transindividual*. Esse problema somente existe – e é um dos pontos mais delicados do processo coletivo – em se tratando da tutela de direitos individuais homogêneos. Aqui, a identidade do objeto material acarreta, entre ação coletiva e ação individual, uma relação com uma profusão de

vasos comunicantes, o que exige, na formatação do processo coletivo, definições precisas a respeito, entre outros, dos seguintes aspectos: (a) grau de dependência entre uma e outra; (b) vinculação ou não do titular individual à ação coletiva; (c) efeitos da sentença e da coisa julgada da ação coletiva em relação à ação individual.

5. Estabelecida, assim, a importante distinção, tanto do ponto de vista do direito material, quanto do ponto de vista processual, entre os direitos *transindividuais* (=difusos e coletivos) e os direitos *individuais homogêneos*, cumpre examinar o ponto que mais interessa ao exame da causa: o do papel do Ministério Público em relação à tutela jurisdicional de cada uma dessas espécies.

Começemos pelos direitos e interesses *transindividuais* (= difusos e coletivos). Entre as mais proeminentes funções institucionais atribuídas pela Constituição Federal ao Ministério Público está 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*” (art. 129, III), função reafirmada na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625, de 12.2.1993, art. 25, IV) e no Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar 75, de 20.5.1993, art. 6.º, VII). A legitimação específica para o exercício, em juízo, dessa função institucional consta também nas leis especiais que estabelecem normas processuais para as várias “ações civis públicas”, como é o caso da Lei 7.347, de 24.7.1985 (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), da Lei 7.853, de 24.10.1989 (dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes), da Lei 7.913, de 7.12.1989 (dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), da Lei 8.078, de

RE 631111 / GO

11.9.1990, o chamado “Código de Proteção e Defesa do Consumidor” (dispõe sobre a proteção do consumidor) e da Lei 8.429, de 2.6.1992 (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em caso de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional).

Portanto, relativamente a ações civis públicas que tenham por objeto a tutela de direitos e interesses transindividuais (= difusos e coletivos), a legitimação atribuída ao Ministério Público, pela Constituição (art. 129, III), deve ser entendida em sentido irrestrito e amplo, em limites indispensáveis à obtenção da tutela jurisdicional completa e compatível com a natureza e a magnitude da lesão ou da ameaça aos bens e valores tutelados. Inclui, portanto, legitimação para buscar tutela cognitiva, preventiva e reparatória, declaratória, constitutiva ou condenatória. Inclui também poderes para pleitear medidas de tutela provisória, de antecipação de tutela e cautelar. Estende-se a legitimação para as medidas de cumprimento das liminares e das sentenças, inclusive, quando for o caso, para a propositura da ação autônoma de execução.

6. Examinemos, agora, a questão da legitimidade do Ministério Público em relação à tutela de *direitos individuais homogêneos*. Diferentemente do que ocorre com os direitos difusos e coletivos, que são transindividuais e indivisíveis, os interesses ou direitos individuais homogêneos são divisíveis e individualizáveis e têm titularidade determinada. Pertencem, assim, à classe dos direitos subjetivos individuais na acepção tradicional do conceito, com titular identificado ou identificável. Assumem, em geral, feição de direitos disponíveis, nomeadamente os que têm conteúdo econômico. Podem, conseqüentemente, ser tutelados em juízo pelo próprio titular individual. Sua homogeneidade com outros direitos da mesma natureza, determinada pela origem comum, é que dá ensejo à tutela de todos eles em forma coletiva, mediante demanda proposta em regime de substituição processual por um dos órgãos ou entidades para tanto legitimados. Não sendo ação promovida pelo próprio titular do direito, a

legitimação para a ação coletiva há de ser autorizada em prescrição normativa específica (CPC, art. 6º).

Em se tratando de direitos homogêneos decorrentes de relações de consumo, o primeiro dos legitimados ativos eleitos pelo art. 82 do CDC (Lei 8.078/90) é justamente o Ministério Público. Além dessa, prevista no Código do Consumidor, há outras hipóteses de legitimação do Ministério Público para demandar em juízo a tutela coletiva em prol de direitos de natureza individual e disponível: a da Lei 7.913, de 7.12.1989, que o legitima a propor ação de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários, e a do art. 46, da Lei 6.024, de 13.03.1974, para propor ação de responsabilidade pelos prejuízos causados aos credores por ex-administradores de instituições financeiras em liquidação ou falência. Nas três hipóteses – danos decorrentes de relações de consumo, de investimentos em valores mobiliários e de operações com instituições financeiras –, os direitos lesados são, por natureza, individuais, divisíveis e disponíveis.

Como justificar a constitucionalidade dessas normas de legitimação se a própria Constituição reserva ao Ministério Público, no que se refere a direitos individuais, apenas a atribuição de tutelar os que têm natureza indisponível (CF, art. 127)? Como, por outro lado, sustentar, constitucionalmente, a legitimidade do Ministério Público para promover outras demandas em defesa de direitos individuais homogêneos, além daquelas autorizadas, de modo expresse, pelo legislador ordinário? Em que condições e em que limites é admissível essa espécie de legitimação? Essas indagações remetem ao cerne do tema objeto da presente ação.

7. A legitimação do Ministério Público para tutelar, em juízo, direitos individuais homogêneos disponíveis, que tenham como origem relações de consumo, está prevista, conforme acima afirmado, no art. 82, I, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Para que se possa fazer juízo da compatibilidade dessa norma de legitimação com as funções institucionais do órgão legitimado, é importante ter presentes as especiais características da ação coletiva a que se refere. Trata-se de ação de

responsabilidade pelos danos sofridos por consumidores a ser proposta “em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores” (art. 91). Como se percebe, é legitimação em regime de substituição processual. Os titulares do direito não serão sequer indicados ou qualificados individualmente na petição inicial, mas simplesmente chamados por edital a intervir como litisconsortes, se assim o desejarem (art. 94). É que o objeto da ação, na sua fase cognitiva inicial, mais que alcançar a satisfação do direito pessoal e individual das vítimas, consiste em obter a condenação do demandado pelo valor total dos danos que causou.

É importante assinalar esse detalhe: os objetivos perseguidos na ação coletiva são visualizados não propriamente pela ótica individual e pessoal de cada prejudicado, e sim pela perspectiva global, coletiva, impessoal, levando em consideração a ação lesiva do causador do dano em sua dimensão integral. Isso fica bem claro no dispositivo que trata da sentença, objeto final da fase de conhecimento: “Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados” (art. 95). A condenação genérica, acentue-se, fixará “a responsabilidade do réu pelos danos causados”, e não os prejuízos específicos e individuais dos lesados. Caberá aos próprios titulares do direito, depois, promover a ação de cumprimento da sentença genérica, compreendendo a liquidação e a execução pelo dano individualmente sofrido (art. 97).

Haverá, portanto, no que se refere à legitimação ativa, substancial alteração de natureza quando se passar para a ação de cumprimento da sentença genérica, já que para esta será indispensável a iniciativa do próprio titular do direito. Nela, buscar-se-á satisfazer direitos individuais específicos, próprios de cada um dos consumidores lesados, direitos esses que são disponíveis e até mesmo passíveis de renúncia e sujeitos à perda (art. 100). A propositura da ação de cumprimento (= liquidação e execução da sentença genérica) dependerá, portanto, de iniciativa do próprio interessado ou de sua expressa autorização. Ao contrário do que ocorre com a ação coletiva de conhecimento – que admite legitimação por substituição processual –, a ação destinada ao cumprimento da sentença genérica será proposta, em regra, pelo próprio titular, ou seja, em regime

RE 631111 / GO

de representação. Mesmo quando intentada em forma coletiva (art. 98), a ação de cumprimento se dará em litisconsórcio ativo, ou seja, por representante (que atuará em nome dos interessados), e não por substituto processual (que atua em nome próprio, no interesse de terceiros).

Há, em nosso direito, como acima referido, outras hipóteses de legitimação do Ministério Público para a defesa judicial coletiva de interesses ou direitos individuais, semelhantes a essa prevista no Código do Consumidor. Aliás, sob esse aspecto, o CDC não trouxe inovação alguma, a não ser a de conceituar o que chamou de direitos individuais homogêneos. Assim, por exemplo, a Lei 7.913, de 7.12.1989, que *“dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários”*, prevê a legitimação do Ministério Público para adotar *“as medidas judiciais necessárias para evitar prejuízos ou obter ressarcimento de danos causados aos titulares de valores mobiliários e aos investidores do mercado”* (art. 1.º). Trata-se de legitimação para atuar em busca de tutela preventiva e reparatória de direitos individuais, divisíveis e disponíveis, decorrentes de origem comum, vale dizer, de típicos direitos individuais homogêneos. Observe-se o detalhe: as importâncias da condenação *“reverterão aos investidores lesados, na proporção de seu prejuízo”* (art. 2.º). A atuação do Ministério Público será, portanto, na condição de substituto processual do conjunto dos investidores, e, embora isso não conste de modo expresso na lei, a sentença condenatória terá, aqui também, caráter genérico e impessoal.

Outra ação civil coletiva que, por força de lei, pode ser promovida pelo Ministério Público em defesa de direitos individuais homogêneos – embora sem essa denominação no preceito normativo instituidor – é ainda mais antiga. Trata-se da ação destinada a apurar a responsabilidade de ex-administradores de instituições financeiras em regime de intervenção ou liquidação extrajudicial, prevista nos arts. 45 a 49 da Lei 6.024, de 13.03.1974. Sua propositura se dará nas hipóteses em que, após inquérito administrativo levado a cabo pelo Banco Central, ficar constatada a existência de prejuízo (= passivo a descoberto) na instituição

financeira. Verificado o prejuízo, o inquérito administrativo será “remetido pelo Banco Central do Brasil ao juiz da falência, ou ao que for competente para decretá-la, o qual o fará com vista ao órgão do Ministério Público, que, em 8 (oito) dias, sob pena de responsabilidade, requererá o seqüestro dos bens dos ex-administradores, que não tenham sido atingidos pela indisponibilidade prevista no art. 36, quantos bastem para a efetivação da responsabilidade” (art. 45). Efetivado o sequestro (que, na verdade, é genuína medida cautelar de arresto), terá o Ministério Público o prazo de 30 dias para propor a ação principal (art. 46, parágrafo único). “Passada em julgado a sentença que declarar a responsabilidade dos ex-administradores, o arresto e a indisponibilidade de bens se convolarão em penhora, seguindo-se o processo de execução”, diz o art. 49. O resultado assim apurado “será entregue ao interventor, ao liquidante ou ao síndico, conforme o caso, para rateio entre os credores da instituição” (§ 1.º do art. 49). Caso a intervenção ou a liquidação extrajudicial venham a se encerrar no curso da ação ou da execução, “o interventor ou o liquidante, por ofício, dará conhecimento da ocorrência ao juiz, solicitando sua substituição como depositário dos bens arrestados ou penhorados, e fornecendo a relação nominal e respectivos saldos dos credores a serem, nesta hipótese, diretamente contemplados com o rateio previsto no parágrafo anterior” (§ 2.º do art. 49).

Não há dúvida, portanto, que se trata de ação civil coletiva em que o Ministério Público atuará como substituto processual dos credores da instituição financeira buscando a condenação dos ex-administradores no pagamento de prejuízos causados. Os titulares do direito material tutelado são “os credores”. Tem-se presente, portanto, hipótese de tutela de um conjunto de direitos individuais, divisíveis e disponíveis, decorrentes de origem comum. Vale dizer: são direitos individuais homogêneos. Aqui também, um importante detalhe: a atuação do Ministério Público é no sentido de alcançar sentença para “declarar a responsabilidade dos ex-administradores”, ou seja, sentença condenatória genérica pelo valor do prejuízo causado, sendo sua execução igualmente promovida pelo valor global do prejuízo. Não se leva em consideração, nem na ação de conhecimento, nem na execução, a situação individual e

RE 631111 / GO

específica dos titulares do direito, os quais, para a satisfação individual, haverão de habilitar-se pessoalmente junto ao interventor, ao liquidante ou ao juízo da execução, se for o caso.

Há, como se percebe, uma linha característica comum nas hipóteses de legitimação acima citadas, previstas em leis infraconstitucionais: é a legitimação para o Ministério Público atuar em nome próprio, mas como substituto processual, em demandas objetivando sentença condenatória genérica, de direitos individuais, divisíveis e disponíveis. Os direitos dos substituídos, em todas as hipóteses, são tutelados sempre globalmente, impessoalmente, coletivamente. Obtida a condenação, genérica e globalmente proferida, encerra-se o papel do substituto processual e tem início, se for o caso, a atuação dos próprios titulares do direito material, com vista a obter sua satisfação específica.

Convém realçar o fundamento constitucional da legitimação. Relativamente a direitos individuais disponíveis, a legitimidade *ad causam* supõe, segundo a regra geral, a existência de nexo de conformidade entre as partes da relação de direito material e as partes na relação processual. *Ninguém pode demandar em nome próprio direito alheio*, diz o CPC (art. 6.º). A legitimação por substituição processual é admitida apenas como exceção, sendo, por isso mesmo, denominada de extraordinária. Há, contudo, em nosso sistema, uma tendência de expansão das hipóteses de substituição processual, notadamente com o objetivo de viabilizar a tutela coletiva. A própria Constituição Federal, que consagrou essa técnica para a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos (art. 129, III), adotou-a também para direitos individuais, seja pela via do mandado de segurança coletivo, para defesa de direitos líquidos e certos (CF, art. 5.º, LXX, *b*), seja pela via de procedimentos comuns, para a tutela de outras espécies de direitos lesados ou ameaçados (art. 5.º, XXI, e art. 8.º, III). Pode-se afirmar, assim, que, pelo menos no campo da legitimação para tutela coletiva, a substituição processual já não é fenômeno excepcional, mas, pelo contrário, passou a constituir a forma normal de atuação.

Pois bem: é nesse novo contexto que se insere a legitimação do

Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. A ele, a quem a lei já conferira o poder-dever para, na condição de interveniente (*custos legis*), officiar em todas as causas “em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (CPC, art. 82, III), a Constituição veio atribuir, entre outras, a incumbência mais específica de defender “interesses sociais” (CF, art. 127), sem traçar qualquer condição ou limite processual a essa atribuição.

“Interesses sociais”, como consta da Constituição, e “interesse público”, como está no art. 82, III, do CPC, são expressões com significado substancialmente equivalente. Poder-se-ia, genericamente, defini-los como “interesses cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde”, como o fez J. J. Calmon de Passos, referindo-se a interesses públicos (CALMON DE PASSOS, J. J. Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o art. 82, III do CPC, Revista Forense, v. 268, n. 916-918, p. 55). Relacionam-se, assim, com situações, fatos, atos, bens e valores que, de alguma forma, concorrem para preservar a organização e o funcionamento da comunidade jurídica e politicamente considerada, ou para atender suas necessidades de bem-estar e desenvolvimento.

É claro que essas definições não exaurem o conteúdo da expressão “interesses sociais”. Não obstante, são suficientes para os limites da conclusão que, por ora, se busca atingir, a saber: a proteção dos consumidores e dos investidores no mercado financeiro e de capitais constitui não apenas interesse individual do próprio lesado, mas interesse da sociedade como um todo. Realmente, é a própria Constituição que estabelece que a defesa dos consumidores é princípio fundamental da atividade econômica (CF, art. 170, V), razão pela qual deve ser promovida, inclusive pelo Estado, em forma obrigatória (CF, art. 5.º, XXXII). Não se trata, obviamente, da proteção individual, pessoal, particular, deste ou daquele consumidor lesado, mas da proteção coletiva dos consumidores, considerada em sua dimensão comunitária e impessoal.

O mesmo se pode afirmar em relação à tutela jurisdicional dos poupadores que investem seus recursos no mercado de valores mobiliários ou junto a instituições financeiras. Conquanto suas posições subjetivas individuais e particulares não tenham, por si sós, relevância social, o certo é que, quando consideradas em sua projeção coletiva, passam a ter significado de ampliação transcendental, de resultado maior que a simples soma das posições individuais. É de interesse social a defesa desses direitos individuais, não pelo significado particular de cada um, mas pelo que a lesão deles, globalmente considerada, representa em relação ao adequado funcionamento do sistema financeiro, que, como se sabe, deve sempre estar voltado às suas finalidades constitucionais: *“a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade”* (CF, art. 192).

Portanto, compreendida a cláusula constitucional dos interesses sociais (art. 127) na dimensão acima enunciada, não será difícil concluir que nela pode ser inserida a legitimação do Ministério Público para a defesa de direitos individuais homogêneos dos consumidores e dos investidores no mercado financeiro, estabelecida nas Leis 6.024/74, 7.913/89 e 8.078/90, especialmente quando se considera o modo como essa legitimação vai se operar processualmente: (a) em forma de substituição processual, (b) pautada pelo trato impessoal e coletivo dos direitos subjetivos lesados e (c) em busca de uma sentença de caráter genérico. Nessa dimensão, e somente nela, a defesa de tais direitos – individuais, divisíveis e disponíveis – pode ser promovida pelo Ministério Público sem ofensa à Constituição, porque, quando assim considerada, ela representará verdadeiramente a tutela de bens e valores jurídicos de interesse social.

Em contrapartida, todavia, não há como supor legítima, sob o enfoque constitucional, a atuação do Ministério Público na fase de execução dessas sentenças, em benefício individual dos lesados. Ainda quando promovida coletivamente, como prevê o art. 98 da Lei 8.078/90, a execução da sentença – que foi genérica – será destinada à satisfação de direitos e interesses particulares. A ação executiva dependerá de iniciativa

dos lesados, sendo promovida, assim, em regime de representação e não de substituição processual, e, quando coletiva, será em genuíno litisconsórcio ativo facultativo. Ora, nessa dimensão pessoal, a defesa de direitos subjetivos individuais e disponíveis é expressamente vedada aos agentes do Ministério Público, a teor do que dispõe, *contrario sensu*, o mesmo art. 127 da Constituição de 1988. Não se aplica, portanto, ao Ministério Público – sob pena de inconstitucionalidade evidente – o disposto no art. 98 do Código do Consumidor. Ressalva-se, no particular, a execução prevista no art. 100 desse Código, já que o produto de indenização, na hipótese, não será destinado à satisfação individual dos lesados, mas será revertido em favor de um Fundo, criado pelo art. 13 da Lei 7.347/85, onde será gerido e aplicado no interesse comunitário.

8. Questão mais delicada é a que diz respeito à constitucionalidade da legitimação do Ministério Público para promover demandas em defesa de outros direitos individuais homogêneos, que não nas hipóteses acima referidas, previstas casuisticamente pelo legislador ordinário. Estaria ele legitimado a tutelar em juízo, coletivamente, qualquer espécie de direitos individuais pela simples razão de serem homogêneos entre si? Seria nessa ampla dimensão a interpretação a ser dada ao art. 25, IV, *a*, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93), que confere à Instituição, entre outras, a atribuição de “promover o inquérito civil e a ação civil pública (...) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados (...) a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos”? A circunstância de serem homogêneos, e, como tais, aptos a serem tutelados judicialmente em forma coletiva, seria razão suficiente para considerar os direitos individuais como “interesses sociais” e, assim, conferir ao Ministério Público legitimidade para defendê-los em juízo?

São questões que têm inafastável relevância constitucional, devendo ser enfrentadas e resolvidas à luz das normas de legitimação do Ministério Público, de modo especial mediante exame do grau de eficácia do art. 127 da CF/88, segundo o qual incumbe ao Ministério Público,

instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Não se pode considerar ter sido pacífica, ao longo do tempo, a orientação do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria. Pelo menos três orientações distintas se formaram nos precedentes a respeito do tema. Uma primeira linha defendeu a tese segundo a qual os direitos individuais homogêneos, porque pertencentes a um grupo de pessoas, qualificam-se como subespécie de direitos coletivos e, assim, podem ser amplamente tutelados pelo Ministério Público com base no art. 129, III, da Constituição. No RE 163.231, DJ 29.06.2001, o relator, Ministro Maurício Corrêa, nesse sentido, sustentou: (a) “ao editar-se o Código de Defesa do Consumidor, pelo seu art. 81, parágrafo único, III, uma outra subespécie de direitos coletivos fora instituída, dessa feita, com a denominação dos chamados interesses ou direitos individuais homogêneos”; (b) “por tal disposição vê-se que se cuida de uma nova conceituação no terreno dos interesses coletivos, sendo certo que esse é apenas um nomen iuris atípico da espécie direitos coletivos. Donde se extrai que interesses homogêneos, em verdade, não se constituem como um *tertium genus*, mas, sim, como uma mera modalidade peculiar, que tanto pode ser encaixada na circunferência dos interesses difusos quanto na dos coletivos”; (c) “ao mencionar a norma do art. 129, III, da Constituição Federal que o MP está credenciado para propor ação civil pública, relacionada a ‘outros interesses difusos e coletivos’, outorgou-se-lhe a prerrogativa para agir na defesa de um grupo lesado” em seus direitos individuais homogêneos.

A adoção dessa linha traz a consequência de expandir de modo extremado o âmbito da legitimação, importando credenciar o Ministério Público para defender irrestritamente quaisquer direitos homogêneos, independentemente de sua essencialidade material, o que não é compatível com os princípios e os valores que a Constituição buscou privilegiar quando elencou o conjunto de atribuições institucionais do órgão ministerial. Essa consequência foi percebida pelo próprio Ministro Maurício Corrêa, que, em voto posterior, revisando sua orientação,

observou: “A dicção da norma não delimita o alcance nem fornece os parâmetros para definir o que sejam os referidos ‘outros interesses sociais’, fazendo surgir, à primeira vista, três expectativas ao intérprete: a) a expressão utilizada amplia indefinidamente o cabimento da ação civil pública, a ponto de atingir a totalidade dos interesses difusos e coletivos, de forma a tornar inútil a previsão de proteção ao patrimônio público e social e do meio ambiente, que passaria a estar contida no amplíssimo conceito de interesses difusos e coletivos; ou b) a expressão é mero desenvolvimento da parte inicial do inciso que a contém, de forma a ser entendida como os demais interesses relativos à ideia contida na parte inicial do dispositivo, ou seja, os demais interesses difusos e coletivos relativos à proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente; ou c) a expressão contém preceito não definido, cuja definição dependeria de lei regulamentadora para lhe fixar o efetivo alcance. (...) Não creio que a melhor interpretação seja aquela (...) segundo a qual a referida expressão ‘outros direitos difusos e coletivos’ alcança todos e quaisquer interesses difusos ou coletivos, entre os quais se incluem os interesses individuais homogêneos. No exame dos excepcionalíssimos casos de legitimação extraordinária não cabe interpretação extensiva (...). Entendo que a expressão ‘outros interesses difusos e coletivos’ é indefinida e, assim, depende de lei que venha a definir o seu alcance, dentro dos limites traçados pela Constituição” (Voto proferido no STF, Pleno, RE 195.056-1, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 14.11.2003). Em outras palavras, sustentou que, no particular, o dispositivo constitucional não é autoaplicável.

O argumento novo, como se percebe, compromete, na prática, toda a tese anterior e inaugura uma segunda posição, bem restritiva: a de que a legitimação ativa do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos se limita às hipóteses previstas pelo legislador ordinário. “A lei é que deve dizer quais são os outros interesses”, afirmou na oportunidade o Ministro Moreira Alves, acrescentando: “Agora, para dizê-lo, tem de vincular-se a esse problema de direitos sociais e indisponíveis, justamente para se ter um parâmetro para julgar a constitucionalidade ou não dela, até em face de sua desarrazoabilidade com fundamento na Constituição (...). A meu ver, essa posição de exigir a lei, mas a lei seguindo um parâmetro dentro da Constituição, para ela não poder considerar que qualquer interesse é objeto de

ação civil pública (...) é uma posição equidistante, uma posição que estabelece, de um lado, uma certa segurança por decorrer da lei e, de outro, uma segurança contra os desarrazoados da lei”.

Nesse mesmo sentido restritivo, o Ministro Carlos Velloso adotou a seguinte linha de argumentação: (a) *“não é na Constituição, art. 129, III, que se pode buscar a legitimidade do Ministério Público para defender, mediante ação civil pública, direitos individuais homogêneos”*; (b) não é, igualmente, na Lei 7.347/85 que se pode buscá-la, já que a dita lei trata apenas de direitos difusos e coletivos, e *“a ação civil pública, além de estar jungida aos temas mencionados, não diz respeito a direitos individuais homogêneos”*; (c) assim, *“o Ministério Público tem legitimidade para a ação civil pública, quando em jogo direitos individuais homogêneos, quando seus titulares estiverem na condição de consumidores, ou quando houver uma relação de consumo. É o Código do Consumidor, pois, que confere ao Ministério Público legitimidade para a ação civil pública quando o objeto desta ação é um direito individual homogêneo”* (Voto proferido no STF, Pleno, RE 163.231-3, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 29.06.2001, e reproduzido em vários outros, como no STF, Pleno, RE 195.056-1, DJ 14.11.2003).

O empecilho para a adoção dessa tese, situada no extremo oposto da anterior, reside, justamente, nas excessivas restrições que ela impõe à atuação do Ministério Público, notadamente quando presentes hipóteses concretas, não previstas pelo legislador ordinário, em que a tutela de direitos individuais se mostra indispensável ao resguardo de relevantes interesses da própria sociedade ou de segmentos importantes dela.

E a terceira linha de entendimento é a de que a legitimidade do Ministério Público para tutelar em juízo direitos individuais homogêneos se configura nas hipóteses em que a lesão a tais direitos compromete também interesses sociais subjacentes. O assento normativo da tese pode ser buscado no art. 127 da CF, que trata da tutela dos interesses sociais. Defendendo a orientação, o Ministro Sepúlveda Pertence enfatizou que *“a afirmação do interesse social para o fim cogitado há de partir de identificação do seu assentamento nos pilares da ordem social projetada pela Constituição e na sua correspondência à persecução dos objetivos fundamentais da República, nela*

consagrados. Afinal de contas – e malgrado as mutilações que lhe tem imposto a onda das reformas neoliberais deste decênio –, a Constituição ainda aponta como metas da República ‘construir uma sociedade livre, justa e solidária’ e ‘erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais’. Esse critério (...) se poderia denominar de interesse social segundo a Constituição” (Voto proferido no STF, Pleno, RE 195.056-1, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 14.11.2003). Essa terceira posição, segundo entendemos, é a que deve ser prestigiada, já que guarda harmonia com os valores constitucionais e não acarreta as consequências demasiadamente restritivas ou expansivas das outras duas. É o que se procurará demonstrar.

9. O preceito constitucional que confere ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses sociais (art. 127) é, em tudo, assemelhado ao preceito legal contido no art. 82, III, do CPC, que atribui ao Ministério Público a competência para intervir em todas as causas em que há interesse público. Muito se questionou a respeito da extensão de tal comando processual, mas jamais se duvidou de sua autoaplicabilidade. A mesma atitude interpretativa se há de ter frente à norma constitucional do art. 127: pode-se questionar seu conteúdo, mas não sua suficiência e aptidão para gerar, desde logo, a eficácia que lhe é própria.

Partindo-se desse pressuposto, de que o art. 127 da CF é autossuficiente, completo, apto a, desde logo, irradiar todos os efeitos, pode-se afirmar que o Ministério Público está constitucionalmente legitimado a se utilizar de todos os instrumentos necessários ao adequado desempenho da incumbência, do poder-dever de promover a defesa dos interesses sociais. Isso inclui, por certo, sua habilitação para manejar também os instrumentos processuais, se preciso for, de modo a que suas atribuições sejam exauridas às últimas consequências. Seria inimaginável supor que o dever de defesa – imposto ao Ministério Público pelo constituinte – fosse limitado a providências extrajudiciais.

Os interesses sociais constituem categoria jurídica de conteúdo aberto, mas, mesmo assim, seus contornos principais podem ser

RE 631111 / GO

genericamente identificados no plano teórico, pelo menos para estabelecer os limites entre o que, com certeza, constitui e o que não constitui interesse social. É certo que (a) não constituem interesses sociais os meros interesses de particulares e mesmo os interesses da Administração Pública; e que (b) numa definição genérica, são interesses sociais aqueles cuja preservação e tutela o ordenamento jurídico consagra como importantes e indispensáveis não para pessoas ou entidades individualmente consideradas, mas para a sociedade como um todo, para o seu progresso material, institucional ou moral.

Todavia, há casos em que a tutela dos interesses sociais pressupõe, necessariamente, a tutela simultânea e conjunta de interesses de entes públicos, embora sejam com esses evidentemente inconfundíveis. Assim, por exemplo, quando, em defesa do interesse social, é pleiteada a reparação de danos causados ao patrimônio público ou a restituição de valores indevidamente apropriados por administrador ímprobo, o que se estará tutelando não são apenas interesses sociais, mas também os direitos subjetivos das pessoas de direito público lesadas, para as quais, aliás, será canalizado o produto da condenação. Fenômeno semelhante ocorre em relação a direitos subjetivos de particulares. Com efeito, a lesão a certos direitos individuais homogêneos pode, em determinados casos, assumir tal grau de profundidade ou de extensão que acaba comprometendo também interesses maiores da comunidade, ou seja, interesses sociais. Nesses casos, os interesses particulares, visualizados em seu conjunto, transcendem os limites da pura individualidade e passam a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade como um todo. É o que ocorre, por exemplo, com o conjunto de direitos individuais eventualmente atingidos por dano ambiental. A condenação dos responsáveis pelos prejuízos causados diretamente a pessoas individualizadas e aos seus bens constitui interesse de toda a comunidade, por representar a defesa de um bem maior, que a todos diz respeito: o de preservar o direito à boa qualidade de vida e o de sobrevivência da espécie. Nessas circunstâncias, a defesa desse bem

RE 631111 / GO

maior, que é de interesse social, acaba englobando, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, a defesa de direitos subjetivos individuais.

Ora, também no que interessa ao específico tema da atuação do Ministério Público não há dúvida que se deve descartar, à luz do próprio texto constitucional, qualquer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entes públicos, já que, em relação a estes, há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Interesses sociais, repita-se, não são, simplesmente, interesses de entidades públicas nem, por certo, interesses individuais ou de grupos isolados. Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos da possibilidade de tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). No entanto, como se fez ver anteriormente, há certos interesses individuais – de pessoas privadas ou de pessoas públicas – que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente individuais e passar a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade em seu todo.

É o que ocorre com os direitos individuais homogêneos, antes mencionados, dos consumidores e dos poupadores, cuja defesa pelo Ministério Público tem expressa chancela em lei ordinária. E é o que ocorre em todos os demais casos, mesmo não previstos expressamente em normas infraconstitucionais, em que a condenação dos responsáveis pelas condutas lesivas constitua não apenas interesse dos próprios lesados em sua individualidade, mas também interesse da comunidade em seu todo, já que se buscará preservar um bem maior, uma instituição, um valor jurídico ou moral que a todos diz respeito e que foi atingido ou está ameaçado. Nesses casos, considerando que a tutela dos direitos individuais é pressuposto para a tutela do interesse social subjacente, a legitimação do Ministério Público para defendê-los é inegável,

independentemente de previsão normativa ordinária, pois que albergada no art. 127 do texto constitucional.

Portanto, o próprio Ministério Público, independentemente de lei específica, pode, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos homogêneos compromete também interesses sociais. É seu dever, nesses casos, assumir a legitimação ativa e promover as medidas cabíveis para a devida tutela jurisdicional. É evidente que a posição e os atos do Ministério Público a respeito estarão sujeitos ao crivo da parte contrária, que poderá, como ocorreu no caso em exame, contestar a existência de interesse social apto a justificar a incidência do art. 127 da Constituição. A palavra final sobre a adequada legitimação caberá, sempre, ao Judiciário, que a confirmará ou a afastará. Tratando-se de matéria de ordem pública, dela pode conhecer até mesmo de ofício o juiz da causa (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º).

10. À luz do exposto, examine-se o caso concreto, em que se questiona a legitimidade ativa do Ministério Público para defender em juízo direitos e interesses de pessoas titulares do seguro DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre -, cuja indenização teria sido paga, pela Seguradora, em valor inferior ao determinado por lei (artigo 3º da Lei 6.914/74). Não há dúvida de que, segundo a classificação antes enunciada, o objeto da demanda diz respeito a direitos individuais homogêneos, já que se trata de um conjunto de direitos subjetivos individuais, divisíveis, com titulares identificados ou identificáveis, assemelhados entre si por um núcleo de homogeneidade. São, por isso, suscetíveis de tutela pelos próprios titulares, em ações individuais, ou de tutela coletiva, mediante ação própria (que aqui foi denominada de ação civil pública, mas que, no rigor técnico, melhor seria denominá-la de ação civil coletiva), promovida em regime de substituição processual. Já se referiu, acima, as razões que justificam a constitucionalidade de normas que atribuem ao Ministério Público legitimidade para tutelar, em juízo, direitos individuais homogêneos nas relações de consumo e nas relações com instituições

financeiras. Ainda que, no caso, não haja estrita identificação com essas situações, a legitimação ativa do Ministério Público sem dúvida se justifica, com base no art. 127 da Constituição, pelo interesse social de que se reveste a tutela do conjunto de segurados que teriam sido lesados pela Seguradora.

Realmente, o denominado seguro DPVAT - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestres -, não é um seguro qualquer. É seguro obrigatório por força de lei (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.8441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09), e sua finalidade é proteger as vítimas de um recorrente e nefasto evento da nossa realidade moderna, os acidentes automobilísticos, que tantos males, sociais e econômicos, trazem às pessoas envolvidas, à sociedade e ao Estado, mormente aos órgãos de seguridade social. Por isso mesmo, a própria lei impõe como obrigatório que os danos pessoais cobertos pelo seguro compreendam as indenizações por morte, por invalidez permanente, total ou parcial, e por despesas de assistência médica e suplementares (art. 3º da Lei 6.194/74) e que *"o pagamento da indenização será efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente, independentemente da existência de culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado."* (art. 5º). Considera-se tratar-se de responsabilidade objetiva, vinculada à teoria do risco, sendo desnecessária qualquer prova de culpa, bastando a demonstração do dano sofrido.

É importante enfatizar que, pela natureza e finalidade desse seguro, o seu adequado funcionamento transcende os interesses individuais dos segurados. A própria Lei 8.212/91 (que dispõe sobre Lei Orgânica da Seguridade Social), no seu artigo 27, parágrafo único, determina às companhias seguradoras o repasse à Seguridade Social de 50% do valor total do prêmio desse Seguro, que é destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS), para o custeio de assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.

Há, portanto, manifesto interesse social nessa controvérsia coletiva. A hipótese, sem dúvida, guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos, em relação aos quais - e não obstante sua

RE 631111 / GO

natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva. É o caso dos direitos individuais homogêneos sobre o valor de mensalidades escolares (RE 163.231/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/97, DJ de 29/06/2001), sobre contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação (AI 637.853 AgR/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 17/09/2012), sobre contratos de *leasing* (AI 606.235 AgR/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 22/06/2012), sobre interesses previdenciários de trabalhadores rurais (RE 475.010 AgR/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 29/09/2011), sobre aquisição de imóveis em loteamentos irregulares (RE 328.910 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 30/09/2011) e sobre diferenças de correção monetária em contas vinculadas ao FGTS (RE 514.023 AgR/RJ, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 05/02/2010).

11. Ante o exposto, voto pelo provimento do recurso.