

**A legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas no âmbito do Direito do Consumidor**

**Fernanda Silva Guido<sup>1</sup>**

Com a implantação de um Código de Defesa do Consumidor Brasileiro em 1990, foi possível determinar quais seriam os legitimados para propor ações coletivas, atuando em defesa dos direitos concernentes aos consumidores bem como vítimas de danos advindos de um determinado evento, direta ou indiretamente ligado à relação de consumo. Isto porque, ações individuais muitas vezes não obtinham a mesma efetividade se comparadas às ações coletivas. Assim, embora já existisse a Lei de Ação Civil Pública, o Código do Consumidor trouxe disposições sobre a ação coletiva destinada aos consumidores, ou seja, encontra-se bem mais específico e restrito este novo campo inaugurado nos anos 90.

De acordo com o art. 82 do referido Código, têm legitimidade ativa em juízo, os seguintes entes assim legalmente determinados:

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

*I – o Ministério Público;*

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

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

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

Devemos atentar que os legitimados concorrentes, em conformidade com o artigo 91 do CDC, como, aliás, não poderia ser diferente, no caso de direitos individuais homogêneos, pleiteiam em nome próprio, direitos alheios, ou

---

<sup>1</sup> Aluna do 4o. ano de Direito da PUC- SP.

seja, das vítimas envolvidas, bastando para isso autorização legal. Quanto aos direitos essencialmente coletivos, não é pacífico se se trata de legitimidade extraordinária, ordinária ou autônoma.

Fato relevante a ser mencionado é que as vítimas da relação de consumo, a princípio, não se encontram legitimadas para propor ação de forma isolada na fase inicial, quando se tratar de ação coletiva, porém o CDC garante o acesso à justiça e o direito de ação se intervierem como litisconsortes ativos<sup>2</sup>. Importante fazer aqui uma ressalva, pois na hipótese de direito individual homogêneo, por exemplo, é permitido o seu ingresso como litisconsortes facultativos (ou assistentes litisconsorciais).

### **O Ministério Público**

Em não ajuizando ação, o Ministério Público, como um dos legitimados, deverá atuar como fiscal da lei<sup>3</sup>, uma de suas funções essenciais e constitucionalmente prevista.

E fica claro que isto tem uma razão de ser, pois há esse fundamental interesse constitucional de se proteger os direitos difusos, coletivos e mesmo individuais. O próprio artigo 129, III, da Constituição Federal determina a legitimação do Ministério Público para as ações civis públicas. O MP dentre suas funções tem total legitimidade para proteger, neste caso, os interesses difusos e coletivos.

O Ministério Público impetrará ação coletiva perante a Justiça Federal, quando a ação contiver na condição de ré, assistente ou oponente, a União, entidade autárquica ou empresa pública federal (art. 109, I, CF), e perante a Justiça Estadual, quando desta for a competência.

Como nos ensina João Batista de Almeida, “ocorrendo desistência imotivada ou abandono da ação por associação, o Ministério Público passa a atuar como

---

<sup>2</sup> Art. 94: “Proposta a ação, será publicado no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor”.

<sup>3</sup> Artigo 92 do CDC.

autor, o que também poderá ser feito por outros legitimados”.<sup>4</sup> Este entendimento se desdobra da aplicação analógica do parágrafo 3º da art. 5º da Lei de ação civil pública, com a nova redação do art. 112 do CDC acrescido ainda do art. 90. Isto revela a importância deste dispositivo da lei de ação civil pública, pois garante a continuidade do processo e a obtenção de um resultado definitivo para as partes.

Ao promover a defesa da sociedade e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 da CF), também estará apto, quando necessário, a *“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”*, confirmada constitucionalmente esta atividade no art. 129, III.

No âmbito do Direito do Consumidor, o Ministério Público poderá mover ações para obter a declaração de nulidade de determinada cláusula contratual desfavorável ou abusiva ao consumidor, que muitas vezes se vê diante de contratos elaborados unilateralmente, contendo diversas disposições contrárias aos seus interesses, causando-lhe, portanto, prejuízos, por se encontrar como parte mais fraca da relação de consumo e dificilmente de imediato conseguindo requerer a alteração das cláusulas abusivas. A questão de cláusulas abusivas está disciplinada no art. 51 do CDC. Merece atenção especial o parágrafo 4º deste mesmo artigo neste momento, em que *“É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste Código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes”*.

Cabe mencionar ainda que a instituição do Ministério Público poderá instaurar inquérito civil, para a requisição de certidões, documentos que se façam necessários, perícias, e demais informações, bem como poderá determinar estas requisições durante a ação judicial se assim for preciso. Esta previsão já existia desde 1985, com a Lei de ação civil pública, no seu artigo 8º, parágrafos 1º e 2º e também no artigo 10, que prevê como crime a omissão ou retardamento dos documentos e informações exigidos pelo Ministério Público para a instauração do inquérito civil.

Uma novidade trazida pelo CDC foi a legitimidade do Ministério Público para propor ação coletiva na defesa dos interesses individuais homogêneos,

---

<sup>4</sup> ALMEIDA, João Batista de. A Proteção Jurídica do Consumidor, p. 150.

sendo certo que, com a propositura de uma única ação, as vítimas e os lesados com o incidente ocorrido poderão ser beneficiados se seus direitos forem acolhidos. Importante se verifica esta ação por proporcionar uma resolução do conflito de forma mais rápida, fazendo valer, portanto, do princípio da economia processual.

É importante verificar que para que o Ministério Público intervenha nos casos descritos acima devem estar presentes requisitos que caracterizem uma relação de consumo em sentido amplo, caso contrário, por vezes, não será processualmente legitimado. Por outro lado, em alguns casos a jurisprudência tem se disposto de maneira bastante controvertida, principalmente quando se refere à prestação de serviços por concessionárias públicas. Desta forma, ainda subsiste o entendimento que pode ser visto na seguinte ementa:

*“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. CONCESSIONÁRIA.*

*1. O Ministério Público não tem legitimidade para promover ação civil pública com o objetivo de impedir a cobrança de tributos na defesa de contribuintes, pois seus interesses são divisíveis, disponíveis e individualizáveis, oriundos de relações jurídicas assemelhadas, mas distintas entre si. Contribuintes não são consumidores, não havendo como se vislumbrar sua equiparação aos portadores de direitos difusos ou coletivos.*

*2. A concessionária de energia elétrica, enquanto mera arrecadadora de tributos instituídos pelos entes governamentais, não pode figurar no pólo passivo das lides nas quais se discuta a legalidade dos tributos.*

*3. Recurso provido”.*<sup>5</sup>

Entretanto, entendemos que o Ministério Público tem sim legitimidade para agir em nome dos consumidores que sofram com quaisquer abusos na cobrança dos serviços (que, aliás são de caráter público) prestados pelas concessionárias, pois não se trata tão somente de cobrança de tributos, mas sim de um serviço efetivamente prestado e que deve atender aos padrões necessários de qualidade. Ademais, é com base no artigo 127 da Constituição Federal, dentre outros diversos,

---

<sup>5</sup> STJ, REsp. 71965/SP, relator Ministro Castro Meira, 2ª T., j. 17/06/2004, DJ 16.08.2004, p. 156, v.u.

como o artigo 129, inciso III, da CF, artigos 1º, 81, 82, 90, do CDC e artigos 5º e 21, da lei de ação civil pública, que podemos extrair a idéia de que, em se tratando de interesse social, o Ministério Público deve ter toda anuência para agir em juízo.

Assim, verifica-se que a questão da legitimidade do Ministério Público para agir em defesa dos direitos individuais homogêneos é controvertida. Porém, entendemos que, na hipótese do acórdão transcrito acima, o referido órgão tem sim legitimidade.

Por outro lado, segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, as pessoas na forma de contribuintes não podem ser confundidas com consumidores. De fato, a esfera dos tributos envolve procedimentos governamentais nos quais a contribuição surge através de legislação. Porém, pode-se perguntar se a aquisição de iluminação não seria uma forma de consumo para uso próprio. Enfim, independentemente da questão de se tratar de relação de consumo ou não, pode-se dizer que de todo modo, o Ministério Público teria legitimidade em razão de toda interação existente entre o CDC e a LACP.

Outro julgado interessante que demonstra de forma bastante evidente a atuação do Ministério Público se deu diante da explosão ocorrida no Shopping de Osasco, que levou ao prejuízo diversas pessoas, todas consideradas como consumidores, pelo fato de o CDC assim considerá-las como vimos anteriormente, na soma interpretativa dos vários artigos caracterizadores daqueles tidos como consumidores. Desta forma, a legitimidade do Ministério Público face os direitos individuais homogêneos se faz indispensável em casos como este e muitos outros.

A ementa encontra-se assim disposta:

*“Responsabilidade civil e Direito do consumidor. Recurso especial. Shopping Center de Osasco-SP. Explosão. Consumidores. Danos materiais e morais. Ministério Público. Legitimidade ativa. Pessoa jurídica. Desconsideração. Teoria maior e teoria menor. Limite de responsabilização dos sócios. Código de Defesa do Consumidor. Requisitos. Obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores. Art. 28, § 5º.*

*- Considerada a proteção do consumidor um dos pilares da ordem econômica, e incumbindo ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possui o Órgão*

*Ministerial legitimidade para atuar em defesa de interesses individuais homogêneos de consumidores, decorrentes de origem comum.*

*- A teoria maior da desconsideração, regra geral no sistema jurídico brasileiro, não pode ser aplicada com a mera demonstração de estar a pessoa jurídica insolvente para o cumprimento de suas obrigações. Exige-se, aqui, para além da prova de insolvência, ou a demonstração de desvio de finalidade (teoria subjetiva da desconsideração), ou a demonstração de confusão patrimonial (teoria objetiva da desconsideração).*

*- A teoria menor da desconsideração, acolhida em nosso ordenamento jurídico excepcionalmente no Direito do Consumidor e no Direito Ambiental, incide com a mera prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial.*

*- Para a teoria menor, o risco empresarial normal às atividades econômicas não pode ser suportado pelo terceiro que contratou com a pessoa jurídica, mas pelos sócios e/ou administradores desta, ainda que estes demonstrem conduta administrativa proba, isto é, mesmo que não exista qualquer prova capaz de identificar conduta culposa ou dolosa por parte dos sócios e/ou administradores da pessoa jurídica.*

*- A aplicação da teoria menor da desconsideração às relações de consumo está calcada na exegese autônoma do § 5º do art. 28, do CDC, porquanto a incidência desse dispositivo não se subordina à demonstração dos requisitos previstos no caput do artigo indicado, mas apenas à prova de causar, a mera existência da pessoa jurídica, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores.”<sup>6</sup>*

### **Entes Políticos**

Com relação aos entes políticos, dentre eles, a União, Estados, Municípios e DF, estes também têm a responsabilidade de zelar pela ordem econômica e conseqüentemente pelo direito do consumidor.

---

<sup>6</sup> STJ, REsp. 279273/SP, relator Ministro ARI PARGENDLER, relator p/ acórdão Ministra NANCY ANDRIGHI, 3ª T., j. 04/12/2003, DJ 29.03.2004, p. 230, m.v.

Ademais, devemos notar a participação de grande importância, destes entes, pois a extensão se deu por força de mandamento constitucional. Segundo Kazuo Watanabe, “A legitimação será concorrente e disjuntiva sempre que todos os entes políticos tenham, pelas características da lide, seja pela natureza do bem jurídico ameaçado ou lesado, seja pela amplitude da ameaça ou da lesão, seja ainda pela quantidade e localização dos titulares dos interesses ameaçados ou lesados, a atribuição de promover a defesa dos consumidores no caso concreto, em razão do vínculo que possuam com esses consumidores”.<sup>7</sup>

Portanto, o que se extrai disso tudo é a essencialidade da existência do nexó, pois se os consumidores pertencem, por exemplo, a outro Estado, não haverá o que se falar em legitimação de certo estado alheio aos seus interesses. Entretanto, há divergências doutrinárias com relação a esta questão. Há o entendimento de que a União, ademais, em se tratando de questões de âmbito nacional, poderá atuar na tutela de interesses regionais, caso venham a se omitir os co-legitimados.

### **Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta**

Já os órgãos governamentais que objetivam a defesa do consumidor, como é o caso do PROCON, pela suas simples e explícitas atuações devem ser considerados como legitimados.

Deve-se admitir também que as entidades e órgãos da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, possam atuar na defesa de consumidores.

Como já citado, o PROCON é considerado um destes órgãos, bastante ativo no que diz respeito à defesa dos consumidores, podendo inclusive, agir em juízo, em se tratando de interesse coletivo *lato sensu*..

Um exemplo da atuação do PROCON encontra-se disposto na seguinte ementa:

---

<sup>7</sup> Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, p. 759. Fica explícita a existência de um certo caráter territorial e material com relação à participação ativa dos entes políticos nos interesses dos consumidores aos quais estão diretamente ligados, entretanto, esta regra pode ser relativizada.

*“Ação civil pública. Direitos individuais homogêneos. Cobrança de taxas indevidas. Candidatos a inquilinos. Administradoras de imóveis. Legitimidade ativa do **PROCON** - Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor, por meio da Procuradoria Geral do Estado para ajuizar ação coletiva para proteção de direitos individuais homogêneos. Prescrição. Multa do art. 84, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor. Repetição em dobro. Multa do art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. Súmula nº 07 da Corte.*

*Precedentes.*

*1. O **PROCON** - Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor, por meio da Procuradoria Geral do Estado, tem legitimidade ativa para ajuizar ação coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos, assim considerados aqueles direitos com origem comum, divisíveis na sua extensão, variáveis individualmente, com relação ao dano ou à responsabilidade. São direitos ou interesses individuais que se identificam em função da origem comum, a recomendar a defesa coletiva, isto é, a defesa de todos os que estão presos pela mesma origem. No caso, o liame está evidenciado, alcançando os candidatos a inquilinos que são cobrados de taxas indevidas.*

*2. A prescrição é vintenária, na linha de precedentes da Terceira Turma, porque não alcançada a questão pelo art. 14 do Código de Defesa do Consumidor.*

*3. Cabível é a multa do art. 84, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor, mas deve ser observada na sua fixação o comando legal, não sendo razoável aquela imposta pela sentença no valor de R\$ 100.000,00.*

*4. A repetição do indébito pelo valor em dobro não se impõe quando presente engano justificável, o que não é o caso quando o Acórdão recorrido identifica a existência de fraude à lei.*

*5. O exame da documentação existente, que serviu de fundamento para a configuração da taxa cobrada como de intermediação, vedada na Lei especial de regência, não pode ser reexaminada, a teor da Súmula nº 07 da Corte.*

*6. Não tem cabimento a multa do art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil, quando interposto o recurso na cobertura da Súmula nº 98 da Corte.*

7. *Recursos especiais conhecidos e providos, em parte.*”<sup>8</sup>

### **Associações para a Defesa do Consumidor**

Finalmente, as associações de defesa do consumidor devem estar legitimadas por seus próprios estatutos.

As associações, além da atuação do Estado, se estruturam através da própria sociedade civil para a concretização da participação ativa nos interesses de seus membros.

É da própria Constituição Federal que se extrai a importância das associações, como se pode extrair do artigo 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI, inseridos no contexto de direitos fundamentais, além dos artigos 170, inciso V e 174, parágrafo 2º, o qual determina diretamente que: “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”

Pelo artigo 82, inciso IV, do CDC, se extrai ainda que o termo associações pode abarcar os sindicatos, as cooperativas e demais formas associativas, desde que estejam preenchidos os requisitos estabelecidos em lei, inclusive, tendo como finalidade a defesa dos interesses e direitos do consumidor, sendo certo que muitas vezes sua legitimação para agir é independente de autorização assemblear.<sup>9</sup>

Sendo assim, as associações são formas de se viabilizar a participação da própria sociedade civil que esteja interessada na defesa dos interesses coletivos, garantida a sua formação pela Constituição, como vimos. Poderá da mesma forma atuar subsidiariamente às providências do Estado, que muitas vezes, devido ao seu alto grau de paternalismo, na verdade não tornam possíveis algumas reivindicações.

Um exemplo é o disposto pela seguinte ementa, em entendimento definido pelo do STJ:

*“Processo civil. Recursos especiais interpostos por instituições financeiras. Ação civil coletiva ajuizada pelo Movimento das Donas de Casa e Consumidores. Revisão de contratos de arrendamento mercantil. Legitimidade ativa. Substituição da variação cambial pelo INPC. Possibilidade. CDC. Honorários*

---

<sup>8</sup> STJ, REsp 200827/SP, relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, 3ª T., j. 26/08/2002, DJ 09/12/2002, p. 339, v.u.

<sup>9</sup> Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, p. 760.

*advocatícios. Sucumbência. Prequestionamento. Comissão de permanência. Taxa de mercado.*

*- O Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais tem legitimidade para figurar no pólo ativo de ação revisional de contrato de arrendamento mercantil celebrado pelos consumidores de Minas Gerais.*

*- São aplicáveis as disposições do Código de Defesa do Consumidor aos contratos de arrendamento mercantil - leasing.*

*- Inviável modificar o acórdão recorrido quando o recorrente deixa de atacar fundamento apresentado pelo Tribunal de origem suficiente para manter suas conclusões.*

*- É possível que a distribuição da verba honorária seja feita no juízo de execução, quando na fase cognitiva for inviável verificar a condenação real do réu e o ganho efetivo do autor.*

*- Inviável analisar matéria que não foi debatida pelo Tribunal de origem.*

*- Admite-se a cobrança de comissão de permanência vinculada à taxa de mercado. Precedentes.*

*Recursos especiais interpostos por Bradesco Leasing S/A Arrendamento Mercantil, Cia Itauleasing de Arrendamento Mercantil - Grupo Itaú e Pontual Leasing S/A parcialmente conhecidos e providos.*

*Demais recursos especiais não conhecidos.”<sup>10</sup>*

As associações, neste sentido, podem aperfeiçoar a Política no que concerne às relações de consumo. Isto não quer dizer, por outro lado, que não existam sanções, se uma associação passa a litigar com má-fé. As associações devem respeito aos princípios da legalidade e da igualdade, dentre todos aqueles que precisam estar presentes quando há a relação triangular (autor, réu e Estado-juiz), recebendo o mesmo tratamento que qualquer outro legitimado em juízo. A responsabilidade recairá, assim, sobre as associações e sobre os diretores responsáveis pela propositura da ação, conforme dispõe o artigo 87, parágrafo único, do CDC.

---

<sup>10</sup> STJ, REsp 579096/MG, relator Ministra NANCY ANDRIGHI; 3ª T., j. 14/12/2004, DJ 21.02.2005, p. 173, v.u.

### ***Referências Bibliográficas***

ALMEIDA, João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. São Paulo: Saraiva: 1993.

GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos. Conceito e Legitimação para agir*. 3ª Edição. São Paulo: RT, 1994.