COMENTÁRIO A ACÓRDÃO PROLATADO EM APELAÇÃO Nº 17.081-5/6 JULGADA EM 28 DE ABRIL DE 1998 PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Carla Turczyn Berland¹

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS QUANTO À MATÉRIA EM DISCUSSÃO NO ACÓRDÃO COMENTADO

Por meio do presente estudo, pretende-se analisar acórdão prolatado em julgamento de apelação interposta pelo Ministério Público Estadual de São Paulo contra sentença proferida em ação por ele ajuizada em face do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Carlos e Prefeitura Municipal de São Carlos.

Referida ação objetivou fazer com que as entidades demandadas se abstivessem de cobrar qualquer remuneração ou vantagem pecuniária pela coleta e tratamento dos esgotos de São Carlos, bem como do adicional de conservação de hidrômetros e de processamento das contas, nem incluir em qualquer conta de água valor embutido relativo a esses serviços.

Em primeira instância, o MM. Juízo entendeu pela inexistência de interesses difusos ou coletivos, tendo julgado extinta a lide por ilegitimidade ativa do "parquet" estadual.

Em acertada decisão, no entanto, essa sentença foi reformada pelo acórdão prolatado pela Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no recurso de apelação nº 17.081-5/6.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu tratar a questão de direito coletivo "stricto sensu" e, conseqüentemente, concluiu pela legitimidade do Ministério Público, "verbis":

_

¹ Mestranda em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC-SP. Advogada.

Conquanto o usufrutuário do serviço público não possa ser equiparado ao consumidor no sentido literal do termo, pois, seu enquadramento correto será de contribuinte, não o impede de ser favorecido por ação civil pública considerada como demanda de interesse coletivo, cuja titularidade pertença a grupo, a categoria de pessoas ligadas à parte contrária do vínculo contratual ou legal, porquanto, como doutrinam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery, in (Código de Processo Civil Comentado, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, página 1.403):

"O que caracteriza um direito ou interesse como difuso, coletivo ou individual homogêneo é o tipo de pretensão deduzida em Juízo. Um mesmo fato pode dar origem à pretensão difusa, coletiva ou individual homogênea".

Esse acórdão foi mantido pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que não conheceu do Recurso Especial interposto pela Municipalidade de São Carlos com fundamento no artigo 105, "c" da Constituição Federal.

Da análise deste acórdão, duas questões importantes surgem:

- a) Trata o acórdão em tela de direito difuso, coletivo ou individual homogêneo? Quais são as características destes três direitos e como é possível distinguí-los?
- b) O Ministério Público tem legitimidade para pleitear, em juízo, a defesa de direitos individuais homogêneos?

A análise destas duas indagações será o objeto de estudo do presente trabalho.

I.1. DOS DIREITOS DIFUSO, COLETIVO E INDIVIDUAL HOMOGÊNEO

A defesa de direitos coletivos já vem, há muito, ganhando força no ordenamento jurídico pátrio.

Os primeiros exemplos deste tipo de tutela surgiram com a lei da ação popular e da ação civil pública.

Entretanto, o micro-sistema de proteção a direitos coletivos foi definitivamente consolidado com o advento do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, que ampliou os legitimados à defesa dos direitos coletivos, bem como as formas de tutela dos referidos direitos.

Nos termos do CDC, as ações coletivas prestam-se à defesa dos direitos difuso, coletivo e individual homogêneo, todos conceituados pela própria lei, em seu artigo 81:

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

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

- I- interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II- interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III- interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Com base nessas definições, a doutrina costuma afirmar que os direitos difusos e coletivos são essencialmente coletivos, enquanto o direito individual homogêneo seria apenas

coletivo na forma da tutela. Todos eles são denominados, genericamente, de direitos coletivos "lato sensu".

Embora teoricamente possa parecer que essa conceituação torna o assunto mais simples, na prática, perante um caso concreto, muitas vezes a questão adquire um aspecto de maior complexidade.

O acórdão ora analisado exemplifica esta situação. O Juízo Monocrático houve por bem extinguir a ação sem julgamento do mérito por entender que o Ministério Público não teria legitimidade para propô-la, uma vez que a mesma versava sobre direito individual homogêneo.

O Tribunal de Justiça, por outro lado, o classificou como sendo direito coletivo "stricto sensu", tendo ordenado a remessa dos autos à primeira instância para julgamento do mérito.

Além do caso em estudo, o professor Kazuo Watanabe² cita outras ocasiões nas quais os Tribunais tiveram dificuldade em definir qual a espécie de direito pleiteado:

- 9. As distinções conceituais acima expostas não têm sido observadas na prática com a precisão desejável:
- a) Num recente e importante julgado, relatado pelo eminente Min. Maurício Corrêa, a Suprema Corte admitiu a legitimidade ad causam ativa do Ministério Público para ajuizar ação civil pública visando à adequação das mensalidades cobradas por escola particular às normas de reajuste fixadas pelo Conselho Estadual de Educação. O Tribunal concluiu pela natureza coletiva dos interesses em confronto e acolheu a alegação de ofensa ao art. 129, III, da CF. Mas, no desenvolvimento da motivação, há afirmativa que os interesses defendidos no recurso "são nitidamente homogêneos porquanto nascidos de uma mesa origem, ou seja, mensalidades escolares cobradas abusivamente com o mesmo índice de aumento, aplicados a todos os usuários da escola, por conseguinte homogêneos, porque na

² Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto, 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, p.634.

verdade todos da mesma natureza; e como homogêneos são uma subespécie de interesses coletivos, como antes abordei, legítima é a capacidade postulatória do recorrente" (RE nº 163.231-3/SP, rel. Min. Maurício Correa, j. 26.2.97).

Nenhuma ressalva temos a fazer quanto à conclusão de que se trata de interesses ou direitos coletivos. Mas não porque os interesses individuais homogêneos sejam uma subespécie de interesses coletivos. São eles, como ficou acima anotado, individuais em sua essência, sendo coletivos apenas na forma em que são tutelados.

No caso, porém, pelo objeto litigioso (causa de pedir e pedido) deduzido pelo Ministério Público, o que se tem é o pedido de tutela de um bem indivisível de todo o grupo, atacando o reajuste de mensalidades enquanto exigência dirigida globalmente a todos os alunos. O pedido é de adequação das mensalidades cobradas pela ré (escola particular) às normas de reajuste fixadas pelo Conselho Estadual de Educação. Não se buscou a reparação da repercussão dessa exigência na esfera jurídica particular de cada um dos alunos (devolução das importâncias indevidamente cobradas), hipótese em que teríamos interesses individuais homogêneos"

"Num julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Ap. Civ. Nº 205.533-1/10, rel. Dês. Euclides de Oliveira, j. 14.9.93) não foi reconhecida a presença de direitos ou interesses coletivos que pudesse justificar a ação coletiva ajuizada por uma associação (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor-IDEC). Cuidava-se de ação que buscava a invalidade de reajustes das mensalidades exigidos de filiados a planos de assistência médica hospitalar. Não se afigura correta a conclusão. Os filiados a planos de saúde compõem um grupo de pessoas ligadas por um vínculo jurídico base, ou entre si, se filiados à associação acima mencionada (IDEC), ou com a parte contrária, pelo que é inegável a presença de interesses ou direitos coletivos, a teor do que dispõe o inc. II do parágrafo único do art. 81 do CDC. A determinabilidade dos membros integrantes do grupo é, precisamente, a nota que distingue os interesses ou direitos coletivos dos interesses ou direitos difusos. Se o ato atacado através da ação

coletiva (reajuste de mensalidades) diz respeito a todos os contratantes dos planos de saúde globalmente considerados (não sendo atacados um a um, em relação a cada um dos filiados, os reajustes mantidos pelas empresas matenedoras dos planos), a nota indivisibilidade do bem jurídico, bem assim a sua transindividualidade são inquestionáveis, pois basta a procedência de uma única demanda para que todos os filiados de planos de assistência médica e hospitalar sejam coletivamente beneficiados".

E, os fundamentos da decisão ora analisada, bem como aqueles mencionados acima, tornam evidente que a correta classificação da espécie do direito discutido em determinada ação é imprescindível para o bom julgamento da mesma.

Na mesma obra supracitada, o professor Kazuo Watanabe³ assim discorreu:

Tendo-se presentes, de um lado, os conceitos acima estabelecidos de interesses ou direitos "difusos", "coletivos" ou "individuais homogêneos" e, de outro, a legitimação para agir disciplinada no art. 82 e incisos do Código (cf. comentários em frente), é necessário fixar com precisão os elementos objetivos da ação coletiva a ser proposta (pedido e causa de pedir). Esses dados, como é cediço, têm superlativa importância na correta determinação do legitimado passivo para a ação, bem assim para a correta fixação da abrangência da demanda, e ainda para se saber com exatidão se, no caso concreto, ocorre mera conexidade entre as diversas ações coletivas ou, ao contrário, se trata o caso de litispendência ou até mesmo de coisa julgada a obstar o prosseguimento das ações posteriores".

Neste ponto é também importante ressaltar que para muitos doutrinadores e parte da jurisprudência, o direito individual homogêneo só poderia ser tutelado por meio de ação civil pública quando relativo a lides de consumo⁴.

_

³ Ob cit, p. 630

Para os partidários deste entendimento, a correta definição do direito discutido adquire ainda maior relevância.

No nosso entender, no entanto, razão está com Pedro da Silva Dinamarco, ao afirmar que 5 :

Entretanto, não há motivos relevantes para não admitir também a proteção a essas outras questões, diante da interação do Código de Defesa do Consumidor com a Lei da Ação Civil Pública (CDC, art. 117; LACP, art. 17). Esses estatutos legais em nenhum momento restringem a utilização dessa espécie de ação civil pública apenas em favor dos consumidores; ao contrário, uma interpretação sistemática indica uma aplicação genérica que não restringe a matéria.

Conforme restou bem assinalado no acórdão ora analisado, a determinação da natureza do direito pleiteado pode ser verificada, no caso concreto, pela causa de pedir da ação e pelo pedido formulado.

Face o acima exposto, acreditamos que a classificação correta do direito discutido no acórdão analisado foi feita pelo Tribunal de Justiça, que o classificou como coletivo.

Feitas essas considerações de ordem geral, resta-nos agora a análise da legitimidade ativa para a propositura das ações coletivas, em especial as que versem sobre direitos individuais homogêneos.

⁴De acordo com Hely Lopes Meirelles, Mandado de Segurança, p. 162, 25ª edição, atualizada por Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira, São Paulo: Malheiros, 2003: "Na realidade, a ação civil pública surgiu com o seu campo de aplicação restrito tanto quanto aos setores de incidência como em relação aos interesses que podiam ser defendidos mediante a utilização do novo instrumento processual. A legislação posterior- Código de Defesa do Consumidor- ampliou ambas as áreas, permitindo que a ação civil pública viesse a abranger os interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, nos casos dos três primeiros incisos do artigo 1º (proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), e tão somente os interesses difusos e coletivos nos demais casos". A jurisprudência também já se posicinou no sentido de que: "quando a lei n. 7.347/85 faz remissão ao Código de Defesa do Consumidor, pretende explicitar que os interesses individuais homogêneos só se inserem na defesa de proteção da ação civil quanto aos prejuízos decorrentes da relação de consumo entre aquele e os respectivos consumidores, porque é a proteção deste o objetivo maior da legislação pertinente" (RSTJ 95/93). No mesmo sentido, cf. RSTJ, 78/109, STJ 1ª T, Resp 57.465-PR, j. 19-6-1995; STJ, 1ª T, Agr.Reg. em Ag. Instr. N. 242.788- SP, rel. José Delgado,

I.2. DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NAS AÇÕES COLETIVAS

O artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor é expresso ao afirmar que:

Para os fins do artigo 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 autorização assemblear"

Em síntese: o legislador optou por dar legitimidade concorrente a diversos entes para a defesa dos direitos coletivos. Privou, contudo, o indivíduo de propô-la.

A natureza jurídica desta legitimação é bastante discutida na doutrina. Para alguns, tratase de legitimidade extraordinária⁶. Outros⁷ preferem falar em legitimidade autônoma para condução do processo nos casos de direitos difusos e coletivos e extraordinária em se tratando de direitos individuais homogêneos.

⁶ Flavio Luiz Yarshell, Tutela jurisdicional, São Paulo: Atlas, 1999, p. 104-105, Pedro da Silva Dinamarco, Ação Civil Pública, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 204, e Pedro Lenza, Teoria Geral da Ação Civil Pública, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 185.

⁷ Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, Código Civil comentado, São Paulo, RT, 2003, p. 974.

A nós, parece que o posicionamento dos professores Nelson Nery Junior e Rosa Maria Nery⁸ é o mais correto.

Essa discussão, no entanto, não possui grande relevância para o objeto do presente estudo.

Por ora, cabe-nos tecer breves considerações sobre os limites da legitimação prevista pelo referido artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor.

A interpretação literal deste dispositivo pode gerar algumas dúvidas, especialmente no tocante ao Ministério Público.

É que o legislador previu, irrestritamente, a legitimidade do Ministério Público para defesa coletiva.

Entretanto, será que o Ministério Público poderia ajuizar toda e qualquer ação coletiva?

Nas palavras de Kazuo Watanabe⁹:

Não se pode ir ao extremo de permitir que o Ministério Público tutele interesses genuinamente privados sem qualquer relevância social (como os de condôminos de um edifício de apartamentos contra o síndico ou contra terceiros, ou os de um grupo de uma sociedade contra outro grupo da mesma sociedade, a menos que esteja inequivocamente presente, por alguma razão específica, o interesse social), sob pena de amesquinhamento da relevância social do parquet, que deve estar vocacionado, por definição constitucional, à defesa "da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF).

(...)

-

⁸ Para direitos difusos e coletivos – legitimidade autônoma. Para direitos individuais homogêneos – legitimidade extraordinária.

⁹ obcit, p. 640

Em linha de princípio, somente os interesses individuais indisponíveis estão sob a proteção do parquet. Foi a relevância social da tutela a título coletivo dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador a atribuir ao Ministério Público e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda molecular (cf. comentários aos arts. 110,111,112,114 e 117, em frente).

Como já ressaltado, somente a relevância social do bem jurídico tutelando ou da própria tutela coletiva, poderá justificar a legitimação do Ministério Público para a propositura de ação coletiva em defesa de interesses privados disponíveis"

E, citando exemplos que justificariam a propositura de ação para defesa de direito essencialmente individual pelo Ministério Público, o professor Kazuo Watanabe cita os casos em que, por economia processual e para evitar incompatibilidade entre diversas decisões e a prática de ato ilícito pela administração pública, a matéria em discussão justifique tal ação, "verbis":

Tem sido, seguramente com essa preocupação, que a jurisprudência vem admitindo a legitimação do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública para defesa de interesses da população contra a cobrança indevida de taxa de iluminação pública (STJ, Resp. nº 49.272-6 RS, j. 21.09.94, rel. Min. Demócrito Reinaldo). Alude-se Pa necessidade de admissão de ação civil pública "para evitar inumeráveis demandas judiciais (economia processual) e evitar decisões incongruentes sobre idênticas questões jurídicas.

Acrescentaríamos a esses argumentos um outro que, em nosso entender, demonstra a efetiva presença do requisito da relevância social: muitos administradores públicos, mesmo sabedores de que uma lei instituidora de imposto ou taxa é inconstitucional, insistem em editá-la e cobrar com base nela o imposto ou a taxa e assim agem fundados nos cálculos estatísticos que evidenciam que apenas um número muito restrito de contribuintes se dá ao trabalho de postular individualmente em juízo a tutela de seus direitos. Tem inegável

sentido social a ação civil pública movida com o objetivo de obstar semelhante conduta ilícita da administração pública.

A jurisprudência, contudo, concorda apenas parcialmente com o entendimento exposto pelo Professor Kazuo Watanabe.

De acordo com entendimento do Superior Tribunal de Justiça¹⁰:

O MP tem legitimidade para mover ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, desde que esteja configurado interesse social relevante (STJ-RDA 207/282).

Entretanto, no entender dos Tribunais, as questões tributárias não envolveriam interesse social relevante:

O MP não tem legitimidade para propor ação civil pública com a finalidade de impugnar a cobrança de tributos (STF- Pleno, RE 195.056-1 RP, rel. Min. Carlos Velloso, j. 9. 12.99, não conheceram, v.u, STF- Pleno, RE 213..631-0MG, rel. Min. Ilvar Galvão, j. 9. 12.99, não conheceram, v.u, RSTJ 127/71, STJ –RDA 218/288, Lex- JTA 153/132, 165/206).

Nesse sentido também parece ser a lição de Hugo Nigro Mazzilli¹¹, que fundamenta sua posição na súmula 7 do Conselho Superior do Ministério Público Paulista, sem contudo mencionar, como hipótese de relevância social, a cobrança indevida de impostos:

O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, como: a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados, c) quando convenha à

¹⁰ Theotonio Negrão, Código de Processo Civil anotado e legislação processual em vigor, São Paulo: Saraiva,2001, p. 994 (33ª edição)- nota 1g ao artigo 5º da LACP

¹¹ A defesa dos interesses difusos em juízo, São Paulo: Malheiros p.95

coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico..

Todos os posicionamentos acima mencionados, no entanto, são rechaçados por Pedro da Silva Dinamarco¹², que defende a inconstitucionalidade do artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor na parte em que conferiu legitimidade para que o Ministério Público ajuizasse ação civil pública para defesa dos direitos individuais homogêneos disponíveis:

Entretanto, muito tem se discutido na doutrina e na jurisprudência a respeito da constitucionalidade dessas disposições legais, não havendo ainda um consenso. Nomes de peso da doutrina (em geral formadas por promotores) entendem inexistir qualquer irregularidade. Mas essas leis são realmente inconstitucionais, conforme se demonstrará.

(...)

Na verdade a solução correta é a de que os interesses individuais homogêneos só podem ser defendidos pelo Ministério Público, por meio da ação civil pública, quando eles forem, simultaneamente, indisponíveis. Essa é a posição majoritária defendida na doutrina e por parte da jurisprudência.

É que a Constituição não fez qualquer referência à possibilidade de aquela nobre instituição defender interesses individuais disponíveis, fazendo-o apenas em relação aos indisponíveis (art. 127).

(...)

A grande repercussão do litígio na sociedade não é fator determinante da legitimidade do Ministério Público, não constituindo aquele interesse social previsto no art. 127 da Constituição.

Entendemos que não há qualquer inconstitucionalidade no referido dispositivo. Para nós, em se tratando de caso de relevância social, justifica-se a propositura de ação pelo Ministério Público, ainda que a mesma verse sobre direito individual homogêneo.

_

¹² obcit, p. 214

E a matéria em discussão no acórdão ora em análise, apesar de tratar de cobrança indevida de taxa de água e esgoto, do caráter tributário da discussão, possui relevância social. É que os serviços de água e esgoto, por sua natureza, tidos como serviços essenciais à comunidade, justificariam a propositura de ação coletiva pelo "parquet".

Em síntese: ainda que se considerasse, como fez o MM. Juízo de primeira instância, que o direito pleiteado pelo Ministério Público na ação cujo acórdão é objeto do presente estudo versava sobre direito individual homogêneo, ainda assim o "parquet" teria legitimidade ativa para propô-la em razão do interesse social envolvido.

Afora a questão do Ministério Público, parece que os outros legitimados ativos poderiam agir em qualquer hipótese, para defesa de qualquer tipo de direito coletivo, desde que presentes, no caso concreto, as condições da ação.

Infelizmente, no entanto, muitas vezes a jurisprudência ainda limita esse direito, restringindo, consequentemente, o acesso ao judiciário, tão prestigiado pelo Código de Defesa do Consumidor.

Esse fato torna-se patente no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em julgamento de apelação 52.603.4/2:

Idec- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor- Ação contra empresa mantenedora de planos de assistência médico-hospitalar, sustentando que esta estava corrigindo indevidamente o preço da prestação de serviços e postulando que fosse condenada, em favor de todos os seus associados com a ré contratantes, a reajustá-los segundo os critérios expostos pelo autor- Ilegitimidade "ad causam" ativa reconhecida em primeiro grau que se mantém. ¹³

Sendo o direito tutelado no caso em tela coletivo "lato sensu", é inegável, ao nosso ver, a legitimidade do IDEC para postulá-lo em juízo.

¹³ j. 18 de setembro de 1998, Relator Marco César, 5ª ara de Direito Privado.

De todo o exposto, pode-se concluir que, apesar do avanço que a defesa dos interesses coletivos obteve desde o advento do Código de Defesa do Consumidor, muitas, ainda, são as dificuldades práticas que encontramos na aplicação das regras relativa à tutela coletiva.

Portanto, é imperioso que continuemos a estudá-la, com o intuito de dar efetiva aplicação a todos os dispositivos legais existentes no ordenamento pátrio e, consequentemente, facilitar o amplo acesso à justiça, tão prestigiado pelas ações coletivas.

II. CONCLUSÕES

Especificamente em relação ao acórdão ora analisado, pode-se concluir que:

- a) pelas mesmas razões expostas pelo Excelentíssimo Relator, entendemos que o caso em análise trata de direito coletivo "stricto sensu" e não individual homogêneo.
- b) entretanto, ainda que se considerasse o direito em questão individual homogêneo, dada a relevância do interesse social envolvido, ao nosso ver, seria inquestionável a legitimidade do Ministério Público em pleiteá-lo;
- c) não há qualquer inconstitucionalidade nos dispositivos que autorizam a defesa de direitos individuais homogêneos pelo Ministério Público.