

INTERESSES TUTELADOS AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Lidia Elizabeth Peñaloza Jaramillo GAMA*

1. INTRODUÇÃO

A ação civil pública é a ação constitucional destinada à defesa da cidadania, com vistas à tutela dos interesses metaindividuais. Tem por objetivo a proteção do meio ambiente, do patrimônio público, histórico, artístico, turístico, paisagístico e do consumidor.

Os progressos alcançados pela ação civil pública são reflexo das transformações pelas quais vêm atravessando a ciência processual nos seus três conceitos básicos: ação, processo e jurisdição. Os interesses individuais vêm agora repercutir no universo coletivo.

Nas ações de tipo coletivo, tem principal destaque a ação civil pública, a qual tem por objeto interesses de natureza metaindividual.

2. CONCEITO

O primeiro texto legal a mencionar a expressão “ação civil pública” foi o art. 3º, III, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei complementar federal 40, de 13.12.81). E

(*) Mestranda pela PUC-Campinas - Advogada

posteriormente a Lei 7.347/85, define a ação civil pública como a ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a valores culturais.

A seguir, a CF de 1988, conferiu a ação civil pública ao MP para defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

A “ação civil pública”, se distingue da ação “não-penal”, proposta pelo MP. A titularidade ativa da ação civil é conferida ao MP para que este exerça a sua função jurisdicional.

Além de o MP poder propor a ação civil pública, existem outros co-legitimados ativos pessoas jurídicas de direito público interno, associações e outros órgãos e entidades desde que seu objeto seja a tutela de interesses difusos ou coletivos.

A Lei n. 7.347/85, com as alterações das Leis ns. 8.078/90 e 8.884/94, ampliou a definição da ação civil pública como a ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração da ordem econômica e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Os interesses tutelados pela Lei n. 7.347/85 podem também ser objeto da ação popular conforme dispõe o art. 1º da Lei 7.347/85 “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica”.

3. INTERESSES TUTELADOS

3.1. Interesses Metaindividuais

Interesse metaindividual é aquele que sai da esfera da atributividade individual, e atinge os interesses predominantes de um determinado segmento ou categoria social.

O interesse metaindividual também deve ser entendido como aquele de grandes grupos sociais de marcante presença em nossa sociedade. Os interesses metaindividuais se subdividem em: difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos.

Hugo Nigro Mazilli situa os interesses metaindividuais entre o interesse público e o privado, e dá como exemplo o interesse dos condôminos de um edifício, dos sócios de uma empresa, dos membros de uma equipe esportiva, dos empregados de um mesmo patrão etc.

3.2. Interesses Difusos

O conceito de interesses difusos foi introduzido no direito brasileiro através da Lei n. 8.078/90, artigo 81, parágrafo único, inciso I, que os definiu como os “direitos ou interesses transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Consideram-se *transindividuais* porque abrangem os interesses de vários indivíduos, os quais serão indicados de maneira genérica.

Tem *natureza indivisível* porque é impossível a divisão do seu objeto, e é de sua própria natureza a fluidez, mutabilidade constante no tempo e espaço.

A *titularidade é de pessoas indeterminadas* porque este interesse não é exclusivo de um grupo ou pessoa. O elo de ligação que permite a titularidade se encontra difuso e não individualizado.

O interesse difuso diz respeito a uma ampla comunidade que não pode ser identificada ou reunida em determinada organização, pois isto desvirtuaria a sua natureza.

3.2.1. Interesses difusos na Justiça do Trabalho

Interesse difuso é a espécie de interesse metaindividual, onde predomina o interesse genérico, que se encontra disperso na organização produtiva como um todo. Pode ser afetado a qualquer associação, constituída há um ano, ainda que sem natureza sindical, desde que os representados pela associação, uma vez que indeterminados, estejam ligados entre si por uma mera circunstância de fato, caracterizando-se pela indeterminabilidade dos sujeitos e pela indivisibilidade do seu objeto.

Este tipo de interesse surge no meio ambiente do trabalho, o ser humano no seu ambiente de trabalho não pode sofrer de condições subumanas, perigosas insalubres ou estressantes.

No interesse difuso predomina o interesse geral, não podendo se especificado o individual, a indeterminabilidade é a característica fundamental do interesse difuso.

Um exemplo de interesse difuso de natureza trabalhista figurado por Ives Gandra Martins Filho é o seguinte: “O STF já decidiu pela exigibilidade do concurso público também para admissão de empregados (regidos pela CLT) nas empresas públicas e sociedades de economia mista. Num caso desses, diante da denúncia do sindicato profissional a respeito da irregularidade, e uma vez constatada essa, o Ministério do Trabalho poderia ajuizar ação civil pública para a defesa do interesse difuso relativo aos possíveis candidatos a um concurso público.

A hipótese seria nitidamente de defesa de interesse difuso, pela impossibilidade de especificar o conjunto dos postulantes ao emprego público, já que, potencialmente, todas as pessoas que preenchessem os requisitos exigidos pelo mesmo poderiam ser consideradas candidatas em potencial.

Outros exemplos de interesses difusos dados pelo mesmo autor são: a) exigência de atestados de esterilização; b) assinatura

em branco de pedidos de demissão; c) não recolhimento dos depósitos para o FGTS; d) adoção de medidas discriminatórias contra os autores de reclamações trabalhistas; e) utilização de trabalho escravo; etc.

3.3. Interesses Coletivos (*strictu sensu*)

O interesse coletivo é a espécie de interesse metaindividual, unido por um vínculo jurídico que indica um interesse indivisível num determinado grupo ou pluralidade de pessoas.

Os interesses coletivos sempre se valeram dos grupos como veículo para sua exteriorização e todo grupo pressupõe um mínimo de organização. E como dispõe o art. 81, inc. II da Lei n. 8.078/90, a titularidade do interesse coletivo será de um grupo, categoria, ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica.

O vínculo jurídico que une as organizações que possuem interesse coletivo pode ser contratual ou legal.

No caso da representatividade sindical dos membros da categoria pelas entidades sindicais a vinculação tem forte influência legal. No Brasil, existe a liberdade sindical conforme dispõe o inciso V, do art. 8º da CF “Ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a Sindicato”, porém os direitos conquistados pelos sindicatos serão auferidos por todos os membros da categoria, embora não sindicalizados.

3.4. Interesses Individuais Homogêneos

Os interesses individuais homogêneos constituem-se subespécie dos interesses coletivos e a circunstância de se apresentarem homogeneizados pela origem comum permite o seu trato processual de modo coletivo. Trata-se, pois, de interesses que

são metaindividuais apenas na forma como se apresentam e no *modus procedendi* de seu exercício em Juízo (CDC, art. 81, III).

A concepção finalística dos interesses individuais homogêneos destina-se à proteção de um grupo ou segmento da sociedade.

O traço característico de ser interesse de grupo determinado ou determinável no interesse individual homogêneo é ainda mais presente do que no interesse coletivo *stricto sensu*, pois como todo grupo, caracteriza-se por ser reunião de pessoas ligadas para fim comum.

Não olvidando que é da própria natureza daquilo que é coletivo a característica de pertencer a uma classe ou segmento social, outra característica é a existência de um vínculo jurídico básico comum a todos os participantes do grupo formado em torno de interesse individual homogêneo.

O interesse individual homogêneo é o decorrente de origem comum, fator que lhe defere situação jurídica diferenciada dos demais interesses metaindividuais.

A execução da ação coletiva envolvendo interesses individuais homogêneos se faz por um sistema de habilitação dos interessados, sistema que como observa Ada Pellegrini Grinover, guarda “similitude” com aquela que ocorre por intermédio das reclamações individuais de cumprimento, após a sentença coletiva trabalhista (muito embora pela legislação do trabalho se trate de ações de conhecimento, porquanto a sentença coletiva é de natureza constitutiva e não condenatória: art. 872 da CLT). ”.

Um exemplo de interesses individuais homogêneos são as mensalidades escolares que quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas com a ação civil pública.

Ives Gandra faz referência à notável distinção dos interesses coletivos, em sentido estrito, em face dos individuais homogêneos, a saber: “o fato de, nos primeiros, a pratica lesiva se

estender no tempo, isto é, constituir procedimento genérico e continuativo da empresa, enquanto nos segundos, sua origem ser fixa no tempo, consistente em ato genérico, mas isolado, atingindo apenas alguns ou todos os que compunham a categoria no momento dado. Assim, como exemplo de interesse coletivo lesado, teríamos o do descuido continuado do meio ambiente do trabalho, que afeta potencialmente a todos os empregados da empresa; quanto a interesses individuais homogêneos, teríamos o exemplo da demissão coletiva num dado momento, atingindo um grupo concreto e identificável de empregados”.

Rodolfo de Camargo Mancuso é da opinião de que “os interesses individuais homogêneos podem ser objeto de ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, quando a matéria sobre a qual incidem ou em torno da qual gravitam se enquadre, direta ou reflexamente, na competência constitucionalmente reservada a essa Justiça especializada (CF. art. 114), e, nesse sentido é o teor da Súmula de entendimento 15, assentada pelo Conselho Superior do MP de São Paulo: “O meio ambiente do trabalho também pode envolver a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, estando o Ministério Público, em tese, legitimado à sua defesa”. Essa Súmula na opinião de Mancuso deve ser compreendida à luz das precisões contidas na de n. 7, também do *Parquet* paulista, onde se reafirma tal legitimação para os interesses individuais homogêneos, quando “tenham expressão para a coletividade como: a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou o acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico”.

4. CONCLUSÃO

Os conceitos de interesses metaindividuais vêm atravessando por uma linha evolutiva, a qual repercute na morosidade

dos julgamentos, já que ainda não contam com um estado uniforme.

Mais estudos sobre os mesmos facilitarão a sua delimitação e uniformidade jurisprudencial que atualmente oferece sobre o assunto as mais diversas conotações.

As características, extraídas dos interesses por nós estudadas, são as seguintes:

1. o interesse difuso abrange um número indeterminado de pessoas, as quais estão ligadas entre si, por uma mera circunstância de fato.
2. o interesse coletivo abrange uma categoria ou segmento social o qual se encontra unido por um vínculo jurídico.
3. o interesse individual homogêneo apresenta-se homogeneizado pela origem comum.

BIBLIOGRAFIA

- ASSIS, Araken de. *Execução na Ação Civil Pública*. "in" Revista Jurídica, Revista, n. 222, Síntese. Abril de 1.996.
- BANDEIRA, Evandro Ferreira de Viana. *Ação Civil Pública – Proposição pelo MP – Dano Ecológico – Ônus da Sucumbência*. "in" Revista Jurídica. Revista, n. 218, Síntese. Dezembro de 1.995.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido R. *Teoria Geral do Processo*. São paulo. Malheiros Editores, 1.997.
- COSTA, Diana Isis Penna da. *Ação Civil Pública Trabalhista*. "in" Síntese Trabalhista, revista, n. 69, ed. Síntese, Março de 1.995.
- DELGADO, José Augusto. *Interesses Difusos e Coletivos: Evolução Conceitual – Doutrina e Jurisprudência do STF* – "in" Revista Jurídica, Revista, n. 260, Síntese. Junho de 1.999.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação Civil Pública (ambiente, consumidor, patrimônio cultural) e Tombamento*. São Paulo, RT, 1.987.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. São Paulo, RT, 1.992.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública Trabalhista: análise de alguns pontos controvertidos*. "in" Revista de Processo, n. 93, RT, Março de 1.999.
- MAZILLI, Hugo Nigri. *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo, Saraiva, 1.997.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A ação Civil Pública no Estatuto da Criança e do Adolescente*, "in" Revista Jurídica, Revista, n. 157, Síntese. Novembro de 1.990.
- NERY JUNIOR, Nelson. *A ação civil Pública*. "in" *Justitia* 45(120)/79-88, São Paulo, jan./mar.1983.
- NOGUEIRA, Fernando Célio de Brito. *Ação Civil Pública por Poluição Sonora*. "in" Revista Jurídica, Revista, n. 239, Síntese. Setembro de 1.997.
- PINTO, Cristiano Paixão Araujo. *Ação Civil Pública – Justiça do Trabalho – Competência Funcional*. "in" Síntese Trabalhista, Revista, n. 86, ed. Síntese, Agosto de 1.996.
- ROCHA, Ibraim. *Ação Civil Pública e o Processo do Trabalho*. São Paulo, LTR, 1.996.
- SILVA, Ovídio A. Baptista e GOMES, Luiz Fábio. *Teoria Geral do Processo Civil*. São Paulo, RT, 1.997.