

TUTELA EXTRAJUDICIAL DE INTERESSES INDIVIDUAIS: LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ADEQUAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL

ALEXANDRE CARLOS BOTREL
Superintendente dos Órgãos Colegiados da Administração Superior
do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

RESUMO: O Ministério Público tem legitimidade para a tutela de interesses e direitos difusos coletivos e individuais homogêneos. Nas linhas que se seguem, pretendemos perquirir acerca da legitimidade do Ministério Público para a tutela de interesses individuais, como o direito à saúde ou à educação, bem como acerca da adequação do inquérito civil para investigação de eventual lesão a tais interesses e para sua tutela extrajudicial.

PALAVRAS-CHAVE: Direito individual indisponível; legitimidade; Ministério Público; adequação; inquérito civil.

ABSTRACT: The Brazilian Public Prosecution Service has legitimacy to protect the individual homogeneous and the social diffuse interests and rights. In the present work, one aims at analysing the legitimacy of the Brazilian Public Prosecution Service regarding the protection of individual interests, such as the right to health or to education, as well as regarding the adjustment of the Preliminary Civil Investigation in order to investigate eventual harm to such interests, and concerning the rendering of extrajudicial services.

KEY WORDS: Individual Unavailable Right; legitimacy; Brazilian Public Prosecution Service; adjustment; preliminary civil investigation.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Legitimação do Ministério Público. 3. Inquérito civil. 3.1. Breve histórico do inquérito civil no ordenamento. 3.2. Objeto do inquérito civil. 4. Posicionamento da jurisprudência. 5. Posicionamento da doutrina. 6. Conclusões. 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Existe uma espécie de interesses que, embora não possa ser chamada difusa ou coletiva *stricto sensu*, recebe tratamento similar – a espécie dos interesses individuais homogêneos.

Segundo o Código de Defesa do Consumidor¹, interesses ou direitos difusos são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; coletivos são os interesses ou direitos 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.

O artigo 81, III, da Lei nº 8.078/90 define os interesses ou direitos individuais homogêneos como sendo aqueles decorrentes de origem comum. Os titulares dos direitos individuais homogêneos são determinados ou, pelo menos, determináveis. O objeto dos direitos individuais homogêneos é divisível.

Ricardo dos Santos Castilho preleciona (2004, p. 48):

Os interesses individuais homogêneos são divisíveis, ou seja, podem ser atribuídos a cada um dos interessados, na proporção que cabe a cada um deles, mas que, por terem uma origem comum – a homogeneidade decorre dessa origem comum, são tratados de maneira coletiva. Esses interesses originam-se de circunstâncias fáticas, não havendo, nesse sentido, relação jurídica base a unir os interessados.

É pacífica na doutrina e jurisprudência a legitimidade do Ministério Público (MP) para a tutela dos direitos difusos e coletivos, valendo-se o *Parquet* dos instrumentos judiciais e extrajudiciais a ele conferidos pelo legislador, inclusive o inquérito civil. A legitimação do MP para a tutela desses direitos é extraordinária, *ex vi lege* (art. 6º do Código de Processo Civil).

Há, entretanto, certo dissenso doutrinário e jurisprudencial no tocante à legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos e de direitos individuais indisponíveis.

Hugo Nigro Mazzilli (2008, p. 59) preleciona:

Não raro se fazem perguntas semelhantes a esta: a defesa de contribuinte, de crianças ou de idosos é matéria de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo? Ora, a resposta correta a perguntas desse tipo vai depender do pedido que venha a ser concretamente formulado na ação civil pública ou coletiva.

¹ Lei nº 8.078/90, art. 81, I e II.

A pesquisa ora proposta pretende perquirir acerca da legitimidade do Ministério Público para a tutela de interesses individuais, como o direito à saúde ou à educação, bem como acerca da adequação do inquérito civil para investigação de eventual lesão a tais interesses e para sua tutela extrajudicial.

Em face da rápida evolução da tutela coletiva nos últimos 25 anos e do crescente rol de interesses submetidos à atuação ministerial, surgiram dúvidas, até mesmo entre os membros da Instituição, acerca da legitimidade para a defesa de interesses individuais. A análise do tema é necessária, dada a relevância social dos interesses em estudo e sua ampla abrangência.

2. Legitimação do Ministério Público

Via de regra, a legitimação para a defesa de interesses em juízo é da própria pessoa que entende terem sido seus interesses ou direitos violados. Esta é a regra, a legitimação ordinária, conforme o disposto no artigo 6º do Código de Processo Civil: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.

No escólio de Paulo Márcio da Silva (2000, p. 55):

[...] nossa tradição jurídica – por se apresentar profundamente ligada às demandas cujo objetivo principal seria o de oferecer proteção a valores e bens de caráter subjetivo, de cunho estritamente individual – ainda apresenta severas resistências, que têm se revelado verdadeiros entraves a impedir a maior extensão da legitimidade processual. A maior prova desta constatação é encontrada logo nos artigos 3º e 6º do Código de Processo Civil que, além de exigir interesse, vinculam a legitimidade para a propositura da ação, exclusivamente, ao titular do direito ofendido (‘Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei’, art. 6º do CPC).

Conforme se deduz do próprio enunciado do artigo 6º, há casos de legitimação extraordinária, pois o legislador vincula a legitimidade à titularidade do interesse, mas ressalva as exceções previstas em lei – “[...] salvo quando autorizado em lei”.

Há, portanto, casos de legitimação extraordinária, quando autorizado em lei. Rodolfo de Camargo Mancuso (2004, p. 61) assevera:

Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que a relação interesse/legitimação, existente nas ações de caráter privado, não é a mesma quando se trata de ações de natureza coletiva; nestas, o bem de vida perseguido não concerne especificamente ao autor, que ali comparece na condição de um adequado representante (*ideological plaintiff*, nas *class actions* do direito norte-americano).

Hugo Nigro Mazzilli (2008, p. 64) preleciona:

A substituição processual é uma forma de *legitimação extraordinária*, que consiste na possibilidade de alguém, *em nome próprio*, defender em juízo *interesse alheio*.

A legitimação extraordinária, por meio da *substituição processual*, é, pois, inconfundível com a *representação*. Na representação processual, alguém, *em nome alheio*, defende o interesse alheio (como é o caso do procurador ou mandatário); já na substituição processual, alguém, que não é procurador ou mandatário, comparece *em nome próprio* e requer em juízo a defesa de um direito que admite ser alheio. Pelo nosso sistema, alguém só pode defender em nome próprio direito alheio, se houver expressa autorização legal para isso. (grifo nosso)

Portanto, nosso ordenamento jurídico estatuiu como regra a legitimação ordinária e, como exceção, admitiu a legitimação extraordinária, quando autorizado em lei.

O Ministério Público recebeu, *ex vi legis*, legitimação ativa para a tutela, não somente de interesses e direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, mas também para a tutela de direitos e interesses individuais indisponíveis (cf. Lei nº 7.347/85, Lei nº 7.853/89, Lei nº 8.069/90, Lei nº 8.078/90, Lei nº 8.625/93, Lei Complementar do Estado de Minas Gerais nº 34/1994, Lei nº 10.741/2003, CF/88, arts. 127 e 129, dentre outros – esses atos normativos serão objeto de estudo no próximo capítulo).

3. Inquérito civil

Dentre os diversos instrumentos de que dispõe o Ministério Público para a consecução das graves atribuições a ele cometidas pelo Poder Constituinte Originário – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis² – está o inquérito civil, art. 129, III, CF/88:

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 inquérito civil é um procedimento administrativo de caráter inquisitório, prescindível, que tem por escopo amealhar um lastro probatório mínimo para eventual propositura de ação civil pública bem como possibilitar a adoção de medidas incidentais judiciais ou extrajudiciais.

² CF/88, art. 127, *caput*.

Mazzilli, em obra coletiva coordenada por Édis Milaré (2005, p. 222), preleciona:

O inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório, de caráter inquisitivo, instaurado e presidido pelo Ministério Público; seu objeto é, basicamente, a coleta de elementos de convicção para as atuações processuais ou extraprocessuais a seu cargo. Nesse sentido, ele se destina, pois, a colher elemento de convicção para que o Ministério Público possa *identificar ou não* a hipótese em que a lei exige sua iniciativa [...].(grifo nosso)

3.1. Breve histórico do inquérito civil no ordenamento

O inquérito civil é um instrumento eminentemente nacional, surgiu no ordenamento jurídico pátrio com a edição da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e, posteriormente, em 1988, com a edição da Constituição Cidadã, recebeu o *status* de instrumento constitucional a cargo do Ministério Público para o desempenho de seu múnus.

O projeto da Lei de Ação Civil Pública inspirou-se na tese apresentada no 11º Seminário de grupos de estudo do Ministério Público do Estado de São Paulo, pelos ilustres membros do *Parquet* paulista Édis Milaré, Nelson Nery Júnior e Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz.

O anteprojeto da Lei nº 7.347 – Lei de Ação Civil Pública (LACP) foi elaborado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. No anteprojeto, redigido na prática por Milaré³, foi contemplada a existência de um instrumento de investigação, conduzido pelo próprio órgão de execução do MP – o inquérito civil.

Paulo Márcio da Silva (2000, p. 97) preleciona que:

Segundo o fiel e valioso testemunho de Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, o termo inquérito civil surgiu entre nós em junho do ano de 1980, a partir das elucubrações e palestras sobre temas jurídicos, intentadas por um ‘Grupo de Estudos’, formado por Promotores de Justiça do Estado de São Paulo, lotados na Região da Média Sorocaba.

Posteriormente, diversos diplomas legais disciplinaram acerca do inquérito civil ou o elegeram como instrumento para a investigação de lesão a direitos, coletivos ou individuais, *v.g.* a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio, a integração e a tutela das pessoas portadoras de deficiência.

No citado ato normativo, o legislador estabeleceu a obrigatoriedade da atuação do *Parquet* “[...] nas ações públicas, coletivas ou individuais, em que se discutam

³ Disponível em: <<http://www.escoladomp.org.br/pub/index.pub.php?s=docente&ss=detalhe&id=1346>>. Acesso em 02 jan. 2009.

interesses relacionados à deficiência das pessoas⁴, dispôs acerca da utilização do inquérito civil e, nos parágrafos do art. 6º, ratificou o que já havia sido disciplinado acerca da homologação, ou não, da promoção de arquivamento de inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, cometeu ao Ministério Público diversas funções na tutela dos direitos e interesses das crianças e dos adolescentes.

O art. 201, V, do ECA dispõe, *in verbis*, que compete ao Ministério Público:

Art. 201 - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

No artigo 223⁵ e parágrafos do referido Estatuto, o legislador também disciplinou a utilização do inquérito civil e ratificou o disposto no artigo 9º da Lei nº 7.347/85 acerca da homologação ou rejeição da promoção de arquivamento. O artigo 224 preceitua a aplicação subsidiária da Lei da Ação Civil Pública à tutela dos interesses da infância e juventude.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a instauração de inquérito civil passou a ser também causa suspensiva⁶ do prazo decadencial para reclamar por vícios aparentes ou de fácil

⁴ Art. 5º. O Ministério Público intervirá obrigatoriamente nas ações públicas, coletivas ou individuais, em que se discutam interesses relacionados à deficiência das pessoas.

⁵ Art. 223. O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer pessoa, organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis.

§ 1º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação cível, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 2º Os autos do inquérito civil ou as peças de informação arquivados serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de três dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 3º Até que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 4º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu regimento.

§ 5º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

⁶ Art. 26. O direito de reclamar pelos vícios aparentes ou de fácil constatação caduca em:

I - trinta dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos não duráveis;

II - noventa dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos duráveis.

§ 1º Inicia-se a contagem do prazo decadencial a partir da entrega efetiva do produto ou do término da execução dos serviços.

§ 2º Obstam a decadência:

constatação em produtos e serviços. O artigo 90 do CDC previu a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil e da Lei de Ação Civil Pública.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) elencou, entre as funções do *Parquet*, a promoção do inquérito civil para proteção de interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis e homogêneos⁷. Note-se que a LONMP faz distinção entre interesses individuais indisponíveis e individuais homogêneos.

A Lei Complementar Estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994, – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – disciplinou⁸ o inquérito civil nos mesmos moldes da LONMP.

Mais recentemente, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso, também manteve a distinção entre direitos individuais indisponíveis e direitos individuais homogêneos. Nos termos do art. 74, I, do citado diploma legal, “Compete ao Ministério Público instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, *individuais indisponíveis e individuais homogêneos* do idoso”. (*grifo nosso*).

Verifica-se, pelo exposto, que o inquérito civil é um instrumento exclusivo do Ministério Público, que surgiu no nosso ordenamento em 1985, e que está em franco desenvolvimento. Os diplomas legais que o disciplinaram após a LACP alargaram seu âmbito de abrangência.

[...]

III - a instauração de inquérito civil, até seu encerramento.

⁷ Lei nº 8.625/93, art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

[...]

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

- a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;
- b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem.”

⁸ Art. 66 - Além das funções previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Constituição Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

[...]

VI - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para:

- a) proteção, prevenção e reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e aos direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;
- b) anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou do município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem.”

3.2. Objeto do inquérito civil

No preciso escólio de Hugo Nigro Mazzilli (2008, p. 443) o inquérito civil destina-se:

[...] basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública; subsidiariamente, serve ainda para que o Ministério Público: a) prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou para se aparelhar para o exercício de qualquer outra atuação a seu cargo.

Verifica-se, pelo exposto, que o objeto do inquérito civil é mais abrangente que o objeto da ação civil pública. O inquérito civil é instrumento apto para a coleta de elementos necessários à propositura de qualquer ação pública, bem como para o exercício de qualquer atuação a cargo do *Parquet*.

Em outra passagem, o douto professor e procurador de Justiça paulista Hugo Nigro Mazzilli (2008, p. 446), ressalta: “O inquérito civil presta-se não só a apurar lesões a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, como também, por analogia, a colher elementos preparatórios para a instauração de qualquer ação judicial de iniciativa do Ministério Público”.

Além disso, segundo Mazzilli (2005, p. 223), o objeto do inquérito civil é, basicamente, a coleta de elementos de convicção para as atuações processuais ou extraprocessuais a cargo do Ministério Público.

Esse entendimento restou positivado com o advento da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº 23, de 17 de setembro de 2007, bem como, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 03, de 14 de dezembro de 2007. O *caput* do art. 1º de ambos os atos normativos dispõe:

Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Assim como houve uma evolução da tutela coletiva desde 1985 com a edição da LACP até aos dias atuais, em que se discute, inclusive, a edição de um código de processo coletivo, também o inquérito civil evoluiu, sendo, atualmente, seu objeto muito mais abrangente do que quando fora criado.

Nesse sentido, o escólio de Luis Roberto Proença (2001, p. 42):

[...] Com o decorrer do tempo, foi o legislador percebendo a sua [do inquérito civil] utilidade para a elucidação de qualquer fato relacionado à atuação civil do Ministério Público, passando, assim, a prever o seu uso também para a investigação de lesão (ou perigo de lesão) a direito meramente individual.

Em nota explicativa assevera Proença (2001, p. 42):

Desde logo cabe ressaltar, aqui, que o *tratamento coletivo* de lesões a direitos individuais *disponíveis* pode, na hipótese concreta, vir a caracterizar um “interesse social”, na dicção do art. 127 da Constituição da República, devendo, assim, ser rejeitado o entendimento de que nossa Carta Maior restrinja esta atuação apenas aos chamados direitos individuais *indisponíveis*. O que ela impede é a atuação do Ministério Público na defesa de um direito individual disponível isolado, o qual tem relevância, em última análise, apenas para o seu próprio titular, e não para a coletividade. (grifo nosso)

4. Posicionamento da jurisprudência

A jurisprudência do STJ, que outrora era vacilante em reconhecer a legitimidade do Ministério Público, mesmo para a tutela judicial de interesses individuais homogêneos, hoje se tem firmado no sentido de reconhecê-la:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO A GARANTIR ATENDIMENTO EM CRECHE A DUAS CRIANÇAS MENORES DE SEIS ANOS. DIREITOS INDISPONÍVEIS. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. I - A Primeira Seção desta Corte tem entendimento, já reiterado, no sentido de que o Ministério Público detém legitimidade para promover, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), mediante ação civil pública, a tutela dos direitos indisponíveis nele previstos, mesmo que se apresentem como interesse individual. Precedentes: EREsp 466861/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28.03.2007, DJ 07.05.2007; EREsp 684.162/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24.10.2007, DJ 26.11.2007; EREsp 684.594/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12.09.2007, DJ 15.10.2007. II - Embargos de divergência providos. (EResp 488.427/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/09/2008, DJe 29/09/2008).

PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAR DEMANDA VISANDO À INTERNAÇÃO HOSPITALAR E TRATAMENTO DE SAÚDE

PARA RECÉM-NASCIDO EM UTI NEONATAL. 1. O Ministério Público possui legitimidade para defesa dos direitos individuais indisponíveis, mesmo quando a ação vise à tutela de pessoa individualmente considerada. 2. O artigo 127 da Constituição, que atribui ao Ministério Público a incumbência de defender interesses individuais indisponíveis, contém norma auto-aplicável, inclusive no que se refere à legitimação para atuar em juízo. 3. Tem natureza de interesse indisponível a tutela jurisdicional do direito à vida e à saúde de que tratam os arts. 5º, caput e 196 da Constituição, em favor de recém-nascido prematuro que necessite de internação hospitalar e tratamento de saúde. A legitimidade ativa, portanto, se afirma, não por se tratar de tutela de direitos individuais homogêneos, mas sim por se tratar de interesses individuais indisponíveis. 4. Recurso especial improvido. (REsp 899.820/RS, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/06/2008, DJe 01/07/2008).

Esse tem sido também o entendimento da 2ª Turma do STJ (v.g. AgRg na MC 14096 / PR; REsp 927818/RS; REsp 947324/RJ). Nesse sentido, tem-se manifestado também a da Primeira Seção:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL DE PESSOA IDOSA – FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO – LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. A Jurisprudência mais recente das Turmas de Direito Público do STJ tem entendido que o Ministério Público tem legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública com o objetivo de proteger interesse individual de idoso, ante o disposto nos artigos 74, 15 e 79 do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03). Precedentes. 2. Embargos de divergência não providos. (REsp 695.665/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/04/2008, DJe 12/05/2008)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRATAMENTO MÉDICO. MENOR. DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES DO STF E STJ. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS. 1. A Primeira Seção deste Tribunal Superior pacificou o entendimento das Turmas de Direito Público no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade para ajuizar medidas judiciais para defender direitos individuais indisponíveis, ainda que em favor de pessoa determinada: REsp 734.493/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 16.10.2006; REsp 485.969/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ de 11.9.2006. 2. No mesmo sentido são recentes precedentes desta Corte Superior: REsp 466.861/SP, 1ª Seção, Rel. Min Teori Albino Zavascki, DJ de 7.5.2007; REsp 920.217/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de

6.6.2007; REsp 852.935/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 4.10.2006; REsp 823.079/RS, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 2.10.2006; REsp 856.194/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 22.9.2006; REsp 700.853/RS, 1ª Turma, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJ de 21.9.2006; REsp 822.712/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 17.4.2006. 3. Embargos de divergência providos. (REsp 684162/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/10/2007, DJ 26/11/2007 p. 112).

No mesmo sentido, tem-se posicionado o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a defesa de direitos individuais indisponíveis:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. DEFESA DE DIREITOS SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS. PRECEDENTES. 1. A Constituição do Brasil, em seu artigo 127, confere expressamente ao Ministério Público poderes para agir em defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, como no caso de garantir o fornecimento de medicamentos a hipossuficiente. 2. Não há que se falar em usurpação de competência da defensoria pública ou da advocacia privada. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 554088 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 03/06/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-06 PP-01237).

5. Posicionamento da doutrina

A doutrina hodierna reconhece a legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos e individuais indisponíveis, v.g. Mancuso (2004, p. 63):

A doutrina tem anotado que, em se tratando do Ministério Público, dado que a propositura dessas ações é sua função institucional (cf. Lei 8.625/93, art. 25, IV), seu interesse de agir já estaria, de alguma sorte, presumido, ou, por outras palavras, decorreria *ope legis*, sem necessidade de maiores perquirições para que se o reconhecesse num dado caso concreto. [...] Nessa mesma linha, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Jr., invocando Francesco Carnelutti, já afirmavam: No que pertine ao Ministério Público, entende o mestre que o interesse processual deriva do poder (legitimidade) que o legislador lhe outorgou para o exercício da ação civil. Em outras palavras, o interesse está pressuposto (*in re ipsa*) na própria outorga da legitimação: foi ele identificado previamente pelo próprio legislador; o qual, por isso mesmo, conferiu a legitimação.

6. Conclusões

1. A legitimação do Ministério Público para a tutela de interesses e direitos coletivos, difusos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis é legitimação extraordinária.

2. Essa legitimação decorre de diversos diplomas legislativos, *v.g.* Lei nº 7.347/85, Lei nº 7.853/89, Lei nº 8.069/90, Lei nº 8.078/90, Lei nº 8.625/93, Lei Complementar do Estado de Minas Gerais nº 34/1994, Lei nº 10.741/2003, CF/88, arts. 127 e 129.

3. O inquérito civil é um procedimento administrativo privativo do Ministério Público, de caráter inquisitório, prescindível, que tem por escopo amealhar um lastro probatório mínimo para eventual atuação judicial ou extrajudicial do *Parquet*.

4. O inquérito civil foi criado no Brasil, parcialmente inspirado no inquérito policial. Integra o ordenamento jurídico desde 1985. Com o advento da Constituição Cidadã em 1988, foi alçado ao *status* de instrumento constitucional a cargo do Ministério Público para o desempenho de seu múnus.

5. Diversos diplomas legais editados após 1985 alargaram o âmbito de abrangência do inquérito civil, *v.g.* o Estatuto da Criança e do Adolescente, que incluiu no objeto do instituto a tutela de direitos individuais, CDC e Estatuto do Idoso.

6. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público bem como a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais dispõem que incumbe ao *Parquet* promover o inquérito civil para a proteção, prevenção e reparação de danos a interesses individuais indisponíveis e individuais homogêneos, dentre outros.

7. O inquérito civil é instrumento apto para a coleta de elementos necessários à propositura de qualquer ação pública, bem como para o exercício de qualquer atuação a cargo do *Parquet*.

8. Assim como houve uma evolução da tutela coletiva desde 1985 com a edição da LACP até aos dias atuais, também o inquérito civil evoluiu, sendo, atualmente, seu objeto muito mais abrangente do que quando fora criado.

9. A jurisprudência dos Tribunais Superiores é remansosa em reconhecer a legitimidade do Ministério Público, mesmo para a tutela judicial de interesses individuais homogêneos e individuais indisponíveis.

10. Também a doutrina hodierna reconhece a legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos e individuais indisponíveis.

11. Há supedâneo legislativo, doutrinário e jurisprudencial para afirmar que o Ministério Público tem legitimação extraordinária para a tutela de direitos individuais indisponíveis como o direito à saúde ou à educação básica, mesmo que não homogêneos.

12. Pode o *Parquet* propor as ações cabíveis para a tutela de interesses individuais indisponíveis ou homogêneos bem como tutelar tais interesses extrajudicialmente, por meio dos instrumentos a ele afetos, como o inquérito civil.

13. O Ministério Público tem legitimidade para a tutela de interesses individuais como o direito de uma só pessoa a ter acesso a medicamentos ou tratamento médico de que necessita.

14. Pode o promotor de Justiça atuar na defesa judicial ou extrajudicial do interesse de uma só criança à educação, valendo-se para tal do inquérito civil, de compromissos de ajustamento de conduta, requisições e recomendações exaradas em seu bojo.

15. O inquérito civil é instrumento apto e adequado à tutela de interesses individuais homogêneos e até mesmo individuais indisponíveis.

7. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. *Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos: ação civil pública, coisa julgada e legitimidade ativa do Ministério Público*. Campinas: LZN Editora, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (Lei 7.347/85 e legislação complementar)*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILARÉ, Edis (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

SILVA, Paulo Márcio da. *Inquérito civil e ação civil pública: instrumentos da tutela coletiva*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.