

# O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA TUTELA DOS INTERESSES COLETIVOS E DIFUSOS(\*)

José dos Santos Carvalho Filho

Sumário: 1. Introdução. 2. Interesses coletivos e difusos. 3. Interesses tutelados e instrumentos protetivos. 4. O princípio da legalidade. 5. Conduta administrativa. Requisitos de validade. 6. O objeto da conduta administrativa. 7. Conclusão. Bibliografia.

## 1. Introdução

No curso histórico do processo constitucional, o Ministério Público tem evoluído quase tão celeremente quanto as relações sociais. Na verdade, tem a instituição preenchido um espaço que os Poderes tradicionais não lograram ocupar. Sem ingressar no estudo histórico dessa evolução, matéria que refoge ao objetivo deste trabalho, não se pode deixar de reconhecer a exatidão da afirmativa corrente, de que o Ministério Público foi a instituição que saiu mais fortalecida na Constituição de 1988.

No quadro constitucional pertinente às regras básicas da instituição (arts. 127 a 130), destacam-se dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar, o Ministério Público é qualificado como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado; depois, assentam-se-lhe as funções primordiais: a defesa da ordem jurídica, a defesa do regime democrático e a tutela dos interesses sociais e individuais disponíveis. Essas as linhas que marcam o art. 127 da Constituição Federal.

Depois das funções primordiais, a Constituição minudenciou os objetivos institucionais do Ministério Público (art. 129). Todo esse conjunto já serve para demonstrar a preocupação do constituinte em dispensar à instituição tratamento compatível com a relevância das funções que a ela foram cometidas. Daí a observação primeira de José Afonso da Silva, ao comentar sobre a instituição: "O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos" (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed., p. 504).

---

(\*) Tese apresentada no VIII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado na cidade de Natal, em setembro de 1990, ocasião em que foram aprovadas todas as conclusões nela expostas.

A atuação do Ministério Público não se volve especificamente para qualquer dos Poderes. Ao contrário, cabe-lhe zelar pelo efetivo respeito de *todos* os Poderes Públicos aos direitos garantidos na Constituição (art. 129, II, C.F.). De fato, respigando o texto constitucional, não será difícil encontrar a atuação da instituição voltada para todas as funções básicas do Estado.

Entretanto, não há como deixar de reconhecer que a função administrativa está, em variados aspectos, sob o regime de controle do Ministério Público. Não é também desconhecido que, pela função administrativa, o Estado *realiza* o direito pela individualização das regras legais e abstratas que formam o direito positivo (Seabra Fagundes, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 1979, p. 8). Como se trata de atividade subjacente à lei e voltada exclusivamente para o interesse público (Manuel M. Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, tomo I, B. Aires, 1980, p. 20), a função administrativa há sempre de despertar o interesse do Ministério Público quanto à fiscalização de tais aspectos, sem dúvida peculiares àquela função.

O objeto deste estudo consiste no despretençioso alerta quanto à observância, pela Administração Pública, do princípio da legalidade, hoje erigido a postulado constitucional (art. 37, *caput*, C.F.), o que se reflete inafastavelmente na esfera dos interesses coletivos e difusos que ao Ministério Público cabe proteger. Evidentemente, falar em princípio da legalidade estampa a necessidade de apontar aspectos ligados aos requisitos de validade da conduta administrativa, sobretudo o *objeto* da conduta, seu alvo, seu desiderato.

## **2. Interesses coletivos e difusos**

Embora o direito positivo já viesse juridicizando os interesses coletivos e difusos antes da promulgação da Constituição (não só materialmente, como no caso do meio ambiente, definido na Lei nº 6.938, de 31.08.81, mas também instrumentalmente, como no caso da ação popular, prevista na Lei nº 4.717, de 29.06.65, ou no da ação civil pública, marcada na Lei nº 7.347, de 24.07.85), o certo é que foi a Carta vigente que dispensou tratamento mais amplo a tais interesses.

Mencionou-os, inclusive, expressamente ao definir como objeto da tutela do Ministério Público, além do patrimônio público e social, e do meio ambiente, “outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III, C.F.).

Na correta definição de Calmon de Passos, “interesse é a relação que se estabelece entre um sujeito e o bem por ele, sujeito, considerado apto para satisfazer sua necessidade” (*Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de*

*Injunção e Habeas Data — Constituição e Processo*, 1989, p. 9). E remata seu pensamento registrando que, quando o sujeito portador do interesse dispõe de instrumento na ordem jurídica idôneo a propiciar-lhe a satisfação do mesmo interesse, submetendo coercitivamente a vontade do sujeito obrigado, tem-se que o interesse se reveste necessariamente da natureza de um *direito* (*op. cit.*, p. 10). Sendo assim, será este um interesse verdadeiramente qualificado pela ordem jurídica. Referindo-se o texto constitucional a “interesses”, melhor se nos afigura a interpretação de que sejam os *qualificados*, vez que a ordem jurídica, não lhes sendo indiferente, propiciou a seus titulares os indispensáveis instrumentos protetivos.

São *difusos* os interesses em que não há nenhum vínculo jurídico entre os integrantes do grupo. Havendo vínculo jurídico entre eles, ou uma relação jurídica base, tratar-se-á de interesses *coletivos* (Ada Pellegrini Grinover, in “Boletim ADV-COAD”, janeiro/90). Na ótica de Rodolfo de Camargo Mancuso, os interesses difusos caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos; indivisibilidade do objeto; intensa conflituosidade; duração efêmera, contingencial (*Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*, 1988, p. 57). No mesmo sentido, Lucia Valle Figueiredo (“Boletim de Direito Administrativo” nº 11, novembro/89, pp. 496/501).

É dispensável, em termos atuais, traçar o elo de ligação entre as funções do Ministério Público e a tutela dos interesses difusos e coletivos. No núcleo dos interesses privados está fincado o caráter de disponibilidade deles pelo seu titular. O mesmo não se passa com aqueles. “Os direitos difusos são considerados como direitos indisponíveis da sociedade” (Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*, 1989, p. 31, referindo-se à conclusão em trabalho apresentado no VI Congresso Nacional do MP, em São Paulo, merecedora de aprovação). Basta, portanto, o cotejo da natureza de tais direitos com as funções atribuídas pela Constituição para constatar que nenhuma outra instituição, melhor que o Ministério Público, poderia estar engajada para protegê-los.

Dada a inegável relevância que assumem tais interesses, tanto no que se refere à qualidade de seu titular, quanto no concernente à natureza de seu conteúdo, têm eles sido determinados pelo direito positivo, que os realça, em dado momento, do universo genérico em que se encontram, visando a atender a especificidade de alguma demanda social mais funda. Criam-se, então, instrumentos especiais prontos para protegê-los diretamente, permitindo fixar uma relação indissociável entre os bens tutelados e os instrumentos protetivos.

### 3. Interesses tutelados e instrumentos protetivos

Quando o art. 127 da Lei Maior define, como funções básicas do Ministério Público, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, está, na verdade, atrelando fatores que têm intrínseca aproximação. Mencionando os interesses indisponíveis, está a Constituição “querendo dizer que cumpre ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica amplamente considerada (a defesa da Constituição e das leis substanciais e instrumentais)”, como bem registra Antônio Cláudio da Costa Machado (*A Intervenção do MP no Processo Civil Brasileiro*, 1989, p. 46).

Por outro lado, a defesa da ordem jurídica implica a própria defesa do regime democrático, pois que, afinal, como bem salienta Dalmo Dallari (*Elementos de Teoria Geral do Estado*, 1983, p. 129), o Estado Democrático moderno se originou das lutas contra o absolutismo, sobretudo pela afirmação dos direitos naturais. Ora, situando-se estes no âmbito da ordem jurídica, consequência será a de que, protegendo-se esta, protegido da mesma forma estará sendo o próprio regime democrático.

Visto que os interesses indisponíveis são a célula da proteção da ordem jurídica e do regime democrático, e, ainda, que se configuram como indisponíveis os interesses difusos e coletivos, é importante identificar alguns destes que, por sua singularidade, mereceram tutela específica, em regra através da criação concomitante do instrumento protetivo.

Sem dúvida que o grande instrumento para a tutela dos interesses coletivos e difusos reside na ação civil pública. A Constituição Federal, ao conferir ao Ministério Público o poder de proteção de tais interesses, fez expressa menção ao instrumento adequado para esse fim — a ação civil pública (art. 129, III, da C. Federal).

Antes mesmo do advento da Constituição, já fora editada a Lei nº 7.347, de 24.07.85. Em sua ementa, consta a disciplina da ação para a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Estes são, na realidade, os interesses difusos e coletivos tutelados através da ação civil pública, que, deve enfatizar-se, pela primeira vez contemplou o Ministério Público como parte legítima para figurar no pólo ativo da relação processual, sem esquecer a possibilidade de instaurar procedimento interno (o inquérito civil) para fornecer os elementos indispensáveis à formação do convencimento (art. 5º e 8º, § 1º). A grande peculiaridade da lei foi a de “ensejar melhores instrumentos para a defesa de interesses difusos *nominados*”, como correta-

mente destacou Paulo Affonso Leme Machado (*Ação Civil Pública e Tombamento*, 1986, p. 9). Seja como for, a Lei nº 7.347 teve a virtude de especificar os interesses difusos que pretendeu fossem tutelados.

Mais recentemente, e agora já sob o manto da nova Constituição, foi editada a Lei nº 7.853, de 24.10.89, que teve por escopo proteger os direitos coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiência, para o que previu ação civil pública (art. 3º) com legitimação ativa, entre outros, para o Ministério Público.

Em outra lei, a Lei nº 7.913, de 07.12.89, foi promulgada a tutela dos interesses coletivos e difusos de titulares de valores mobiliários e de investidores do mercado (art. 1º), prevendo também o instrumento da ação civil pública (art. 3º), com *legitimatio* para o Ministério Público (art. 1º).

Por fim, foi editada a Lei nº 8.069, de 13.07.90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Para a proteção dos interesses coletivos ou difusos relativos à criança e ao adolescente foi, como nos casos anteriores, prevista ação civil pública (arts. 208 a 224), atribuindo-se também legitimação ao *Parquet* (art. 210, I).

De todos esses diplomas legais desponta a especificação dos interesses coletivos e difusos merecedores de tutela, emanados, como já se observou, do universo genérico em que se situavam, em virtude de reclamos de ordem econômica ou social.

De regra, o direito positivo tem definido quais as coletividades ou categorias sociais qualificadas como titulares dos interesses protegidos. É o caso do consumidor, da criança, dos investidores, etc. Não há, contudo, referência à qualificação daqueles que possam perpetrar atentado àqueles interesses, o que faz inferir-se que seja genérica e indiscriminada a qualificação. Podem, assim, ser causadores da ofensa tanto os administrados, como a Administração Pública, rendendo ensejo a que, havendo a ofensa, todos possam figurar no pólo passivo da ação civil pública (Theotônio Negrão, *CPC e Legislação Processual em Vigor*, 1988, 18ª ed., p. 454, item nº 3, ref. art. 1º da Lei nº 7.347/85).

Para o presente estudo, cingir-nos-emos aos casos em que for o Estado o violador dos bens tutelados, seja diretamente por seus órgãos, seja pelas entidades da Administração Indireta, quando no exercício de função delegada do Poder Público. Como todos esses organismos devem submeter-se ao *princípio da legalidade*, verdadeiro parâmetro da atuação administrativa, há relevo em tecer sobre ele sucinto comentário.

#### 4. O princípio da legalidade

A despeito da clássica tripartição das funções do Estado, pode-se afirmar que elas se agrupam, na realidade, em duas. "O Estado ou formula regras abstratas (função normativa) ou as aplica concretamente (função administrativa em sentido lato)" (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, 1989, p. 19). É evidente que, ao exercer função administrativa, o Estado se tenha que colocar ao abrigo da lei, esta, produto da função primária, a normativa. Está, pois, o princípio da legalidade a reger toda a conduta da Administração, mandamento que, como já se sabe, assumiu foros de constitucional (art. 37, *caput*, da C.F.).

Esse princípio não significa apenas que a Administração atue em conformidade com a lei. Bem observa Vedel que deve ela submeter-se também às próprias regras que edita (*sa soumission à des règles qu'elle a elle-même élaborées.*) (*Droit Administratif*, PUF-Paris, 1976, p. 267).

Não pode a Administração, sob qualquer pretexto, desviar-se dele; se assim o fizer, inválida será sua conduta e, pois, suscetível de revisão. Não há, para o administrador público, liberdade nem vontade pessoal, registra Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 1989, p. 78). E relembra, com exatidão, que, enquanto no âmbito privado é lícito fazer o que a lei não veda, na Administração só é válido atuar conforme o que a lei determina (*op e loc. cit.*).

Verifica-se, desse modo, que toda conduta administrativa deverá guardar consonância com a lei. Não haverá licitude, de nenhuma forma, de atuação que possa refugir os limites dela, e, se fosse possível admitir tal forma de agir, ter-se-ia que admitir que a Administração estaria a exercer, indevidamente e por via oblíqua, função normativa, repontando evidente ofensa à separação de Poderes (art. 2º, da C.F.).

É fácil notar a importância de que se reveste o princípio da legalidade para a função tutelar do Ministério Público no que toca aos interesses coletivos e difusos. Se à instituição cabe "fundamentalmente a defesa da sociedade, pela promoção e fiscalização da execução e aplicação do Direito" (Sergio de Andréa Ferreira, *in Princípios Institucionais do Ministério Público*, 1985, p. 37), bem como a defesa da ordem jurídica (art. 127, C.F.), não pode ela desvincular-se, em nenhum momento, do confronto entre a conduta administrativa e o princípio da legalidade.

Ao contrário. Tendo a lei colocado a seu alcance instrumentos protetivos, como a ação civil pública, para o fim de permitir-lhe obter a tutela dos

interesses coletivos e difusos, não terá o Ministério Público outra alternativa senão a de verificar se a conduta administrativa (no caso de ser a ofensa aos interesses perpetrada pela Administração) obedeceu ao princípio da legalidade, axioma fundamental que deve norteá-la.

Isso evidencia que a atuação tutelar do *Parquet* no que se refere à proteção dos interesses coletivos e difusos guarda intrínseca relação com o referido princípio.

O confronto há de exigir, obviamente, o exame da conduta administrativa e dos requisitos necessários à configuração de sua validade.

## 5. Conduta administrativa. Requisitos de validade

Urge, de início, trazer à elucidação que é deliberado o uso do termo *conduta* administrativa, ao invés de *ato* administrativo. O sentido do primeiro é mais abrangente que o do segundo, porque nele está não somente a *ação* positiva como a *omissão* administrativa, distinção bem anotada por Marcelo Caetano (*Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*, 1977, p. 111).

Em relação à omissão, ou conduta omissiva, anotou, com maestria, Cirne Lima que na relação de administração não há apenas um poder voltado para um objeto, mas principalmente um dever que obriga o administrador ao cumprimento da norma (*Princípios de Direito Administrativo*, 1954, p. 63). Significa que está ele obrigado a atuar. Irretocáveis as palavras de Hely Lopes Meirelles: “O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo.” E completa: “A omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obtenção do ato omitido” (*op. cit.*, pp. 85/86).

Ainda que não tenha havido vontade *pessoal* do agente, a omissão resulta de vontade administrativa voluntária. Veja-se a precisão de Marcelo Caetano: “A conduta passiva do órgão, a sua abstenção, tem caráter voluntário porque a lei manda atribuir o valor de vontade a certo comportamento.” (*op. cit.*, p. 115).

Ressai de todo esse contexto que a conduta omissiva da Administração, quando lhe caiba atuar positivamente, se reveste de ilicitude, tornando-se passível de correção. Havendo ofensa a interesses coletivos ou difusos, deverá o Ministério Público socorrer-se do instrumento adequado *para obter da Admi-*

nistração uma conduta positiva idônea para propiciar sejam aqueles interesses devidamente protegidos.

Suponha-se, para exemplificar, que interesses coletivos ou difusos de pessoas portadoras de deficiência estejam sendo violados por conduta omissiva concreta da Administração. Vale dizer: agentes administrativos, já autorizados a atuar, mantêm-se passivos, com flagrante inobservância do princípio da legalidade. Pode o Ministério Público exigir-lhes conduta positiva, inclusive através da própria ação civil pública (art. 3º, da Lei nº 7.347/85, aplicável à hipótese pela remissão do art. 7º, da Lei nº 7.853/89).

A conduta positiva da Administração se realiza através da prática de atos administrativos. São estes, na realidade, o produto do exercício da função administrativa (Cassagne, *in El Acto Administrativo*, B. Aires, 1974, p. 84). Representam eles, no dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello, uma declaração unilateral do Estado, que visa à produção de efeitos jurídicos, manifestada no exercício de prerrogativas públicas e passível de controle quanto a aspectos de legitimidade junto a órgãos jurisdicionais (*Elementos de Direito Administrativo*, 1980, p. 39).

Os atos administrativos, como espécie dos atos jurídicos, precisam preencher certos requisitos para a escoreita produção de efeitos jurídicos. São os *requisitos de validade*. Desnecessário destacar a ligação desses requisitos com o princípio da legalidade. Violado estará sendo este princípio se o ato estiver inquinado de vício em algum desses requisitos. De grande relevância, assim, se afigura o exame destes pelo Ministério Público no exercício da tutela dos interesses coletivos e difusos.

Os autores não se harmonizam quanto à enumeração dos requisitos de validade. Permitimo-nos utilizar os mencionados por Hely Lopes Meirelles (*op. cit.*, pp. 128/130), adotados por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*op. cit.*, pp. 106/110).

O primeiro deles diz respeito ao sujeito da manifestação da vontade administrativa: a *competência*. A emissão de vontade há de emanar de agente público, que representa um órgão da Administração; como tal, deve ter competência, complexo de atribuições que pode exercitar (Guido e Potenza, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 1978, Milão, p. 80). Sem dúvida, “a competência na organização deriva da lei, limitando a liberdade de ação, regulando o exercício de faculdades e qualificando pessoas para o exercício de poderes” (Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *in Curso de Direito Administrativo*, 1979, p. 140).



Trata-se, como se pode constatar, de verdadeiro requisito de validade do ato administrativo. E mais: é requisito vinculado, insuscetível de alteração pela vontade pessoal do administrador. Desse modo, necessário o exame, pelo *Parquet*, de tal elemento, na hipótese de serem ofendidos interesses coletivos e difusos.

Um segundo requisito de validade, praticamente apontado pela unanimidade da doutrina, consiste na *finalidade* do ato. Significa que a Administração Pública deve visar sempre à satisfação de um determinado fim de interesse público ou social, nunca um fim de interesse particular (Sergio de Andréa Ferreira, in *Direito Administrativo Didático*, 1985, pp. 96/97). Afastando-se desse requisito, estará o agente praticando *desvio de poder*, “uso indevido que a autoridade administrativa faz do poder discricionário que lhe é conferido, para atingir finalidade diversa daquele que a lei explícita ou implicitamente preceituara” (Cretella Jr., *Anulação do Ato Administrativo por Desvio de Poder*, 1978, p. 35).

Quando comete desvio de poder, o agente atua em desconformidade com a norma legal, porque esta, em seu conteúdo abstrato, alveja sempre o interesse público. A sanção para essa conduta há de ser a nulidade do ato (Maria Cuervo Silva e Vaz Cerquinho, *O Desvio de Poder no Ato Administrativo*, 1979, p. 77). Para o Ministério Público será de relevo o exame desse requisito, já que não é incomum que, a pretexto do exercício de poder discricionário, cometa o agente desvio de poder. Violando-se por meio dessa distorção interesses coletivos e difusos, cabe ao Ministério Público atacar o ato, denunciando o vício que o inquina. Mais uma vez, tratar-se-á de ofensa ao princípio da legalidade.

Depois, *a forma*. Toda manifestação de vontade se exprime através desse elemento, meio de exteriorização daquela. “É a projeção ambiental da elaboração volitiva, a expressão do querer do agente” (Caio Mario da Silva Pereira, *Instituições de Direito Civil*, vol. I, 1961, p. 413). No direito privado, pode a forma, em regra, ser ajustada pelos interessados. No direito público, todavia, a forma apresenta-se como elemento formal e solene, não podendo ser postergada pelo administrador. Como bem observa Seabra Fagundes, as normas instituídas para o delineamento da forma dos atos administrativos visam não só ao interesse da boa ordem do serviço público, senão também ao amparo do administrado contra atuação indevida do Poder Público (*op. cit.*, p. 73).

Ante esses fundamentos, estará inquinado de vício quanto à legalidade o ato para cuja prática não tiver o administrador observado a forma definida na lei. A forma prevista na lei configura-se como requisito de validade dos

atos administrativos (Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Montevideú, 1974, p. 458). Não há qualquer margem discricionária do agente para o uso da forma; ao contrário, seu atuar, nesse aspecto, tem caráter eminentemente vinculado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *op. cit.*, p. 108).

Se a conduta da Administração se fizer presente através de ato administrativo com vício no elemento formal, submeter-se-á à invalidação *independentemente do seu objeto*. Por isso, o órgão de atuação do Ministério Público, na defesa dos interesses coletivos e difusos, deverá verificar a adequação da forma à lei, o que, em não ocorrendo, propicia violação ao princípio da legalidade.

Requisito de vital importância para a validade do ato administrativo é o seu *motivo*. Representa ele “a circunstância de fato ou de direito que autoriza ou impõe ao agente público a prática do ato administrativo” (Diógenes Gasparini, *Direito Administrativo*, 1989, p. 57). Não é difícil apontar sua importância; trata-se, com efeito, dos elementos de propulsão da vontade administrativa. As razões constitutivas do motivo são de direito ou de fato; as primeiras são previamente definidas na lei, tornando vinculada a atividade do agente, ao passo que as últimas situam-se no âmbito de opção do agente, conferindo-lhe a lei nesse caso poder discricionário de atuação. “Contudo”, como bem adverte Celso Antônio Bandeira de Mello, “mesmo neste caso, se o agente se embasar na ocorrência de um dado motivo, a validade do ato dependerá da existência do motivo que houver sido enunciado. Isto é, se o motivo que invocou for inexistente, o ato será inválido” (*op. cit.*, p. 43).

Várias são as formas apontadas pelos estudiosos para o controle do motivo da conduta administrativa. Rivero, por exemplo, refere-se a *l'exactitude matérielle des motifs de fait* e à *qualification des faits* (*Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 1977, pp. 254/255). Explica que, para a higidez da vontade, *deve haver* o fato no qual ela se fundou. Ou, ainda, que o agente, diante do fato previsto na lei, tenha dado a este correta qualificação jurídica.

Seja qual for o critério de controle, tem-se como certo que não interessa ao intérprete o exame de qualquer vontade administrativa, mas sim, como corretamente destaca Marcelo Caetano, “aquelas razões de direito ou considerações de fato objetivamente anotadas sem cuja influência a vontade do órgão administrativo não se teria manifestado no sentido em que se manifestou” (*op. cit.*, p. 148).

O exame da conduta da Administração não pode prescindir da verificação da legalidade do motivo. Nele deve deter-se o Ministério Público quando

atua na defesa dos interesses coletivos e difusos. Não têm sido raras as vezes em que a Administração viola direitos dos administrados praticando atos administrativos com vício no motivo. Alguns exemplos estão em atos licenciadores de atividade de edificação em área sujeita à preservação ambiental. A Administração toma por razão da prática do ato a circunstância de não ter a área aquela natureza; assim, ao praticá-lo, estará a Administração violando o interesse difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, Const. Federal). Pela razão erigida para o ato, conclui-se que está ele inquinado de *vício no motivo*, fato ensejador de sua invalidação. Frise-se, por oportuno, que ato com tal vício constitui também ofensa ao princípio da legalidade.

O último requisito de validade reside no *objeto* do ato. Como este requisito apresenta algumas peculiaridades no que concerne à tutela dos interesses difusos e coletivos, será ele analisado em separado.

## 6. O objeto da conduta administrativa

No dizer de Zanobini, objeto é a atividade pela qual a Administração dispõe, julga e atesta tudo o que diga respeito à função administrativa (*Corso de Diritto Amministrativo*, Roma, 1950, pp. 198/199). “É, em suma, a própria alteração na ordem jurídica produzida pelo ato”, na feliz síntese de C.A. Bandeira de Mello (*Elementos*, p. 42). Na verdade, toda vontade administrativa preordena-se a um objetivo imediato pelo qual se propicie a criação, resguardo, modificação, transferência ou extinção de direitos e obrigações. Esse escopo é que constitui o *objeto* do ato.

Manoel O. Franco Sobrinho aponta duas qualidades necessárias à validade do objeto: a certeza e a legalidade. A primeira implica o atendimento do objeto a efeitos jurídicos determinados; a última exige sua adequação com a lei (*op. cit.*, p. 143). Gabino Fraga, a seu turno, entende necessários três requisitos para sua validade: “que não contrarie nem perturbe o serviço público; que não infrinja normas jurídicas; e que não seja incompatível com a função administrativa” (*Derecho Administrativo*, México, 1977, p. 276).

Representando o alvo da atividade administrativa, o objeto é elemento de relevante análise por parte do órgão de atuação do Ministério Público no exercício de sua função tutelar dos interesses coletivos e difusos da comunidade.

O objeto do ato, tanto quanto o motivo deste, pode, ou não, estar insculpido na lei. Alguns atos já têm a predeterminação legal do objeto, não cabendo ao agente senão reproduzi-lo ao momento em que emite a vontade admi-

nistrativa. Há hipóteses, porém, em que o conteúdo da vontade, ou seja, sua exata limitação, é conferida pela própria lei ao agente administrativo. Dir-se-á que, no primeiro caso, o administrador agirá de forma vinculada, e, neste último, de forma discricionária.

Seja como for — e é relevante este ponto —, o objeto deverá adequar-se à lei. Na lição de Seabra Fagundes, “não estando adstrito aos limites pré-traçados na lei, o ato é nulo” (*Controle...*, p. 70). Daí se pode extrair conclusão inafastável: *não há objeto válido se contrário a dispositivo legal*, ainda que haja a permissividade, para o agente, de atuação discricionária.

No que se refere aos interesses difusos ou coletivos, o objeto merecerá especial atenção. Como já mencionado, leis especiais têm sublinhado, de forma específica, tais interesses. Estes, todavia, não se exaurem aí, pois que, como bem lembra *Hugo Mazzilli*, o constituinte aludiu a *outros* interesses difusos e coletivos (*O Ministério Público na Constituição de 1988*, 1989, p. 107).

O sistema normativo protetor desses interesses poderá ter conteúdo impositivo a que se chega depois da adequação normal do objeto do ato com a lei. Em outras palavras: poderá o ato ser consonante, no que toca ao objeto, com determinada lei reguladora da atividade administrativa, e não o ser no que for relativo a outro diploma pelo qual se tutelem aqueles interesses. Isso significa que o objeto do ato poderá ser *imediatamente* válido, mas *mediatamente* inválido. Naquela hipótese, guarda compatibilidade com determinada norma; nesta, ofende norma que protege algum daqueles interesses.

Suponha-se que o Poder Público pratique ato administrativo com a presença de todos os requisitos de validade (competência, finalidade, forma e motivo) e que esse ato tenha por objeto a limpeza de certa área, atividade compatível com a norma segundo a qual cabe à Administração essa função. No confronto com essa norma, o ato é válido. Ocorre que a área é de preservação ambiental por conter espécimes singulares da flora, e sua proteção está garantida em outra norma. Embora válido o objeto diante da norma relativa ao serviço público de saneamento, é inválido diante dessa última norma. Sendo-o, cabe ao Ministério Público apontar a invalidade no instrumento de que se socorrer (possivelmente a ação civil pública) para evitar a ofensa ao interesse difuso relativo ao meio ambiente.

O mesmo poderá ocorrer em relação a outros interesses difusos e coletivos. Por esse motivo, na aferição da validade da conduta administrativa, ter-se-á que levar em conta a compatibilidade, ou não, dessa conduta com a norma protetiva daqueles interesses, mesmo que seja ela adequada, em seu obje-

to, a diversa norma jurídica. Como visto acima, trata-se de objeto imediatamente válido, mas mediatemente inválido (sua consonância se dá com a norma relativa à atividade destinada ao Poder Público, mas se incompatibiliza com a que garante eventuais interesses difusos e coletivos).

Dois aspectos devem ser considerados, ainda, quanto a essa aferição de legalidade da conduta. O primeiro reside em que a análise do objeto da conduta volta-se quer para os atos vinculados, quer para os discricionários. O segundo consiste no fato de que o exame do objeto, em tais hipóteses, tem relação com os requisitos de validade da conduta administrativa, bem como com o princípio da legalidade, só respeitado se presentes aqueles requisitos.

## 7. Conclusão

Do que procuramos veicular, ressaem três conclusões:

- 1ª) no exercício da função tutelar dos interesses coletivos e difusos (art. 129, III, C.F.), deve o Ministério Público, no caso da conduta administrativa, verificar se a Administração Pública observou o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, C.F.);
- 2ª) para a observância a esse princípio, é fundamental o exame dos requisitos de validade dos atos administrativos, como a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto;
- 3ª) merece especial atenção o exame do objeto da conduta administrativa, porque, embora compatível com norma pertinente ao serviço público, pode ser ilegal por afrontar norma em que sejam tutelados interesses coletivos ou difusos.

## BIBLIOGRAFIA

- (1) CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1977.
- (2) CAPPELLETTI, Mauro. *Tutela dos Interesses Difusos*, AJURIS nº 33.
- (3) CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*, 1989.
- (4) CASSAGNE, Juan Carlos. *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1974.
- (5) CERQUINHO, Maria Cuervo Silva e Vaz. *O Desvio de Poder no Ato Administrativo*, 1979.
- (6) CRETILLA JR., José. *Anulação do Ato Administrativo por Desvio de Poder*, 1978.
- (7) DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 1983.
- (8) DIEZ, Manuel Maria. *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1980.

- (9) FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 1979.
- (10) FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (MILARÉ, Edis e NERY JR., Nelson). *A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*, 1984.
- (11) FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 1989.
- (12) FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo Didático*, 1985.
- (13) ———. *Princípios Institucionais do Ministério Público*, 1985.
- (14) FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Interesses Difusos e Coletivos*, "Bol. Dir. Adm." nº 11, nov./1989.
- (15) FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, 1977.
- (16) GASPARIANI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 1989.
- (17) GRINOVER, Ada Pellegrini. *Mandado de Segurança Coletivo: Legitimação e Objeto*, "Bol. ADV-COAD", jan./90.
- (18) LANDI, Guido e POTENZA, Giuseppe. *Manuale de Diritto Amministrativo*, Milão, 1978.
- (19) LASO, Henrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideu, 1974.
- (20) MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A Intervenção do MP no Processo Civil Brasileiro*, 1989.
- (21) MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação Civil Pública e Tombamento*, 1986.
- (22) MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*, 1988.
- (23) MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*, 1989.
- (24) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1989.
- (25) ———. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data*, 1989, 12ª ed.
- (26) MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Elementos de Direito Administrativo*, 1980.
- (27) MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, 1979.
- (28) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 1989.
- (29) NEGRÃO, Theotônio. *CPC e Legislação Processual em Vigor*, 18ª ed., 1988.
- (30) NERY Jr., Nelson. *Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e a Ação Civil Pública*, "Justitia" nº 126.
- (31) PASSOS, J.J. Calmon de. *Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção e Habeas Data*, 1989.
- (32) PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, vol. I, 1961.
- (33) RIVERO, Jean. *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 1977.
- (34) SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 1989.
- (35) SOBRINHO, Manoel Oliveira Franco. *Curso de Direito Administrativo*, 1979.
- (36) VEDEL, Georges. *Droit Administratif*, Paris, PUF, 1976.
- (37) ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*, Roma, 1950.