

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS*

LUIZ FABIÃO GUASQUE**

1. *Introdução*

Com a proximidade do terceiro milênio temos assistido mutações em todas as partes do planeta. A liberdade lança seu espectro contra todas as ideologias que a inibem. Pouco a pouco, os regimes totalitários vão desaparecendo e dando lugar à Democracia, ou seja, ao governo do povo pelo povo, destinatário e tutor de seu bem-estar e liberdade.

A Europa Ocidental derruba suas fronteiras, unindo os povos em busca de um equilíbrio econômico que alcance a fraternidade e a igualdade das nações, para que a economia não ameace a paz e traga bem-estar e desenvolvimento para os povos.

Nasce uma consciência sobre o futuro do planeta e conseqüentemente da humanidade, unindo as nações em acordo sobre como se pode conjugar desenvolvimento e equilíbrio ambiental e social.

Enfim, o homem começa a descobrir que a união faz a força, e que o bem-estar dos povos e do planeta é coisa de interesse público, de toda a humanidade.

Organizações não governamentais se formam desta consciência, com a solidariedade de pessoas das mais diversas nacionalidades. Tudo faz crer que o mundo está mudando.

No Brasil temos sentido esta mudança. Nunca havíamos vivido, em toda nossa história, momento de tanta liberdade. O povo começa a sentir que todo o poder dele emana, e que em seu nome é exercido (parágrafo único do art. 1º da Constituição da República), o que impele as funções essenciais do Estado a expressar a vontade de tutelar esses interesses.

Nunca se havia assistido a tantos confrontos entre as funções executiva, legislativa e judiciária na busca dessa finalidade, nem tampouco o Ministério Público havia desempenhado, de forma tão independente e firme, a missão que lhe delegou o legislador originário. Eleito pelo constituinte como quarta função essencial do Estado, agiganta-se perante toda essa ordem Constitucional, como instituição permanente, essencial à atividade inerte da Jurisdição, com a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da C.R.).

A par disso, desde o descobrimento do Brasil temos visto o desenvolvimento de uma cultura de criação de oligarquias. Com as capitânias hereditárias assistimos o primeiro loteamento do solo pátrio e a materialização de uma idéia de que ali não se estava formando uma nação, mas um feudo de burgueses portugueses, o que se prolongou por todo o tempo do Brasil colônia e império.

Veio a República e sua causa não foi outra senão o descontentamento da burguesia em não receber, em sua maioria, as benesses dos súditos da corte.

Quando no Brasil, num primeiro momento de regime democrático, as classes assalariadas começaram a pugnar pelos direitos sociais, testemunhamos a supressão de todos os direitos da cidadania com a revolução de 1964.

Em todos esses anos não temos presenciado outra coisa senão o surgimento de uma sociedade desigual e extratificada, onde o próprio Estado procura garantir esta situação.

Hoje, passados mais de quatro anos de uma Constituição democrática, que tem como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição da República), todos os direitos e garantias fundamentais continuam guardados na lei magna. O povo, nem da forma mais tênue, pode sentir que, em nossos dias, o Brasil, é uma sociedade livre e igualitária.

O resultado disso é que, atualmente, a única coisa que podemos afirmar, sem medo de errar, é que vivemos numa sociedade extratificada em castas sociais.

Isto nos faz pensar em como realizaremos os direitos conferidos ao povo, de forma a igualizar uma fragmentada sociedade civil.

Tal situação não é privilégio de nossa história. No estado romano, em sua segunda fase, a república, houve a preocupação em realizar a igualdade entre patrícios e plebeus já anteriormente iniciada por Sêrvio Túlio, o penúltimo rei de Roma.

Para tal fim foi constituído o tribunato da plebe (496), e seus magistrados seriam *sacrossanti* (invioláveis), o que foi aceito e jurado pelo Senado. Representantes e defensores da plebe tornaram-se os órgãos motores de suas reivindicações, entre as quais se destacam: a) a codificação do direito costumeiro; b) igualdade civil entre patrícios e plebeus e c) igualdade política entre uns e outros, isto é, o acesso aos cargos públicos monopolizados pelos patrícios.

O direito dessa época tinha dois defeitos capitais: era incerto e desigual. Incerto, porque não escrito, e desigual, porque fazia distinção entre patrícios e plebeus. Da incerteza do direito nascia o arbítrio na sua aplicação; da desigualdade, a inferioridade jurídica dos plebeus. Os tribunos da plebe encaminharam a sua ação para conseguir estes dois objetivos: a codificação do direito e a igualdade jurídica entre patrícios e plebeus (*summum infimisque iura aequare*).

Dos esforços dos tribunos da plebe, após a Lei das XII Tábuas foi conseguida a igualdade civil, a tutela da liberdade, e o respeito à autonomia individual entre patrícios e plebeus. (Matos Peixoto, *Curso de Direito Romano*, 4ª edição, 1960, pp. 54 e segs.).

No Brasil, esta preocupação em realizar os direitos fundamentais de um regime democrático fez do Ministério Público, segundo a própria carta magna, o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 *caput* da C.R.). É evidente que para realizar tal tarefa foram-lhe outorgadas várias garantias. Mas, passados mais de quatro anos de uma democracia jurídica, não conseguimos, nem de longe, começar a construir uma democracia so-

cial, e, ao Ministério Público, com seu poder de ação, é que foi atribuído o dever de realizar a efetividade dos direitos fundamentais conferidos na Constituição, à semelhança dos tribunos da plebe da república romana.

Vejam, portanto, a amplitude desta missão.

2. A Democracia no Brasil e seus Valores Fundamentais

A democracia se funda no princípio da soberania popular, realizando os valores da igualdade, liberdade e dignidade da pessoa.

José Afonso da Silva, após minucioso exame do conceito de “Estado democrático de direito”, expresso no art. 1º da Constituição da República, conclui que seus princípios e sua tarefa são:

“a) princípio da constitucionalidade, que exprime, em primeiro lugar, que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, com as garantias de atuação livre de regras da jurisdição constitucional;

b) princípio democrático que, nos termos da Constituição, há que constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art. 1º);

c) sistema de direitos fundamentais que compreende os individuais, coletivos, sociais e culturais (tít. II, VII e VIII);

d) princípio da justiça social referido no art. 170, *caput*, e no art. 193, como princípio da ordem econômica e da ordem social;

e) princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, e I);

f) princípio da divisão de poderes (art. 2º.) e da independência do juiz (art. 95);

g) princípio da legalidade (art. 5º, II);

h) princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII).

A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”. (*ob. cit.*, p. 107 e v)

De todos esses princípios enumerados pelo mestre, entendo que muitos são desdobramentos do princípio da isonomia. Não há igualdade sem justiça social, ou seja, sem a preocupação do Estado em dar a todos os seus súditos condições equivalentes de acesso ao ensino, à saúde e à educação.

Tampouco haverá equilíbrio na atividade econômica se a ação do Estado não procurar regularizá-la, de forma a assegurar o desenvolvimento do mais fraco contra a ação do mais forte. A dominação dos mercados gera a iniquidade, tendo como consequência a falta de oportunidades para os brasileiros o que atenta contra a isonomia e o regime democrático, com reflexos funestos em todos os segmentos da vida nacional.

Em relação ao princípio, Radbruch explica que a justiça manda tratar como iguais as coisas iguais e diferentemente as que são desiguais, na proporção de sua desigualdade. (Gustav Radbruch, *Filosofia do Direito*, trad. de L. Cabral de Moncaba,

2ª ed., 1937, pp. 323-325, *apud* Oscar Tenório — *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, p. 157.)

O art. 3º da Constituição da República expressa bem a idéia de que o Estado não é fim, mas meio pelo qual se promovem os interesses comuns. Os particulares devem conciliar-se aos da sociedade.

No Título II, da Constituição da República Federativa do Brasil no art. 5º e incisos, estão expressos os Direitos e Garantias Fundamentais. Sua relevante importância é reconhecida na carta política pela sua natureza de princípios de um regime democrático, do que decorre a impossibilidade de sofrer emendas conforme dispõe o art. 60, parágrafo 4º, erigindo tais normas à condição de cláusulas pétreas.

Ali estão garantidos aos brasileiros e estrangeiros residentes no país os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, *caput*), sendo que este último se subordina à função social (inc. XXIII), discriminada ao longo do texto nos art. 170, III, 182, parágrafo 4º e 184.

De toda esta quantidade de preceitos que garantem a República, ou seja, *Res publica*, coisa do povo, e a Democracia, *demos*, povo, *cracia*, governo, o poder constituinte legitimou o Ministério Público seu representante.

O princípio da isonomia, que iguala homens e mulheres em direitos e obrigações (inciso I), apresenta vários desdobramentos ao longo da lei maior de forma a materializar esta igualdade, quando:

- a) limita o uso da propriedade à sua função social (art. 5º, inc. XXIII);
- b) subordina a atividade econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa a assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*);
- c) apresenta como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III); o que vem explicitado na forma de elaboração da lei orçamentária (art. 165, parágrafo 1º);
- d) dirige ao legislador e à União princípio de crescimento nacional equilibrado para planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174, parágrafo primeiro e 43);
- e) assegura a livre concorrência, determinando que a lei deve reprimir o abuso do poder econômico que vise à denominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (arts. 170, inc. IV c/c 173, parágrafo 4º);
- f) busca tratamento favorecido à empresa brasileira de capital nacional, eis que, como referimos, constitui iniquidade o tratamento igual de desiguais (art. 170, inc. IX);
- g) determina que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205), o que vem complementado pela necessidade de a União aplicar, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição o poder público deve aplicar, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 220, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (art. 60 do Ato das Disposições Transitórias).
- h) erige o acesso ao ensino obrigatório e gratuito a direito público subjetivo, tendo como consequência a responsabilidade da autoridade pelo não oferecimento ou oferta irregular (parágrafos 1º e 2º).

Com todas essas medidas, busca garantir a igualdade a todos os brasileiros nas oportunidades na vida e no mercado de trabalho.

Também a assegura na atuação de arrecadação de tributos pelo Estado, limitando-a com os princípios da capacidade contributiva (art. 145, parágrafo 1º) e o da isonomia tributária (art. 150, inc. II), e vedando a utilização de tributo com efeito de confisco (inc. IV).

Também não será possível democracia sem segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII), sem observância ao princípio da legalidade (art. 5º, inc. II) e o da ampla defesa (art. 5º, inc. LV).

O princípio da independência e harmonia dos poderes, expresso no art. 2º da lei maior, procura tornar viável o equilíbrio entre as funções essenciais do Estado.

O da legalidade (art. 5º, inc. II), desdobramento do da segurança jurídica procura limitar a ação do Estado contra seus súditos, determinando no art. 37 que a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes de todos os entes federados deve obedecê-los, bem como ao da impessoalidade, moralidade e publicidade, além de outros que discrimina.

Atende, desta forma, reclamação antiga da doutrina, que pregava a necessidade de que todo ato administrativo fosse motivado, de forma a possibilitar ao judiciário o controle da existência ou não dos motivos (ver Celso Antônio Bandeira de Mello - "Legalidade, Motivo e Motivação do Ato Administrativo", RDP, 90/57). Aperfeiçoa, portanto, a doutrina dos freios e contrapesos pregada por Montesquieu.

Na atividade tributária os discrimina, com os princípios da irretroatividade para a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (art. 150, inc. III, letra a). Com o da anterioridade, impede a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (letra b), e veda a utilização de tributo com efeito de confisco (inc. IV).

Todos desdobramentos dos princípios enunciados, corolários de um estado Democrático de Direito que, volto a dizer, têm no Ministério Público seu guardião.

3. A Missão do Ministério Público

O poder do Estado é uno, expressão de sua soberania. As funções é que se tripartem em executiva, legislativa e judiciária. Embora a Constituição os tenha positivado como "poderes", em termos científicos aquela assertiva não encontra resistência em toda a doutrina. (p. ex. Hélio Tornaghi, *Instituições de Processo Penal*, vol. 1º, p. 229, e José Afonso da Silva, *Direito Constitucional Positivo*, p.).

Ao longo do texto da lei maior, o constituinte originário demonstra reconhecer o Ministério Público como quarta função essencial do Estado.

A semelhança das outras funções o organiza com autonomia funcional e administrativa (art. 125, parágrafos 2º e segs.).

Confere aos Procuradores-Gerais iniciativa de leis complementares, portanto, de natureza constitucional, para estabelecer a organização, as atribuições e o estatuto

de cada Ministério Público, fixando as garantias necessárias ao exercício da função constitucional que lhe atribui (art. 128, parágrafo 5º e incisos).

Após reconhecê-lo como instituição permanente e essencial à função do Estado, incumbem-lhe: (art. 127)

a) *a defesa da ordem jurídica;*

b) *do regime democrático;*

c) dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

Confere-lhe as funções de: (art. 129 e incisos)

a) *promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;*

b) *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;*

c) *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;*

d) *promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;*

e) *defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;*

f) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

g) exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

h) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

i) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica das entidades públicas.

De todos esses preceitos, não é difícil concluir que o Ministério Público tem largo campo de ação não só para provocar a função jurisdicional, mas também para medidas administrativas em prol do interesse público.

4. O Conceito de Interesse Difuso e Coletivo

De todos os trabalhos que se dispuseram a conceituar o que vem a ser interesse difuso, não encontrei em nenhum afirmativa de que este advém de um direito. Direito público subjetivo de todo cidadão, a por exemplo ter o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da C.R.); de exigir do Estado que a sua atividade seja determinada pela finalidade de atender o interesse da maioria (art. 5º, inc. LXXIII c/c 37 todos da C.R.), de que a atividade de arrecadação de impostos obedeça aos princípios estabelecidos na Constituição (art. 150 e segs); de ter direito à saúde, educação, cultura e desporto (arts. 196, 205, 215 e 217), além de tudo o mais que a lei magna, complementada pela legislação infraconstitucional, confira ao cidadão.

É evidente que a natureza deste direito, pela sua importância vital aos valores fundamentais de uma sociedade juridicamente organizada, é que determina que o seu desrespeito atinja toda a coletividade. Mesmo os cidadãos mais afastados do efeito da lesão resultante da desconsideração ao preceito, quando eventualmente constatarem o dano, estão sofrendo os reflexos de seu espectro.

Note-se que esses direitos, conferidos na lei maior, devem ter a interpretação mais ampla possível em sua aplicabilidade e segurança, e caberá ao aplicador da lei o dever de resguardá-los sob este prisma.

Em trabalho pioneiro, o professor Mauro Capelletti, já no ano de 1977, publicava estudo na "Revista do Processo" nº 5 sobre as formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Com excelente desenvolvimento de direito comparado, aborda as formações sociais das pessoas individuais e as *class actions* dos países da *common law*. Entretanto, talvez pelo ineditismo da obra, não distingue o interesse difuso, ou como ele próprio denomina meta-individual, do coletivo.

No direito italiano, é atribuído às associações não reconhecidas e a outras entidades privadas a personalidade jurídica o direito de agir para a tutela dos direitos dos quais são diretamente titulares (CC, art. 36, par. 2º; art. 41, par. 2º, arts. 1.131, 2.266 e 2.297 a 2.298; CPC, art. 75, par. 4º). A nossa Constituição seguiu a idéia e legitimou as associações a defenderem os interesses de seus membros ou associados (art. 5º, inc. XXI), ou mesmo a fazer uso da ação civil pública para tal desiderato (art. 8º da Lei 7.347/85). Ocorre que tais interesses atingem a esta classe de pessoas e, por isso mesmo, têm aceção mais restrita do que aquelas hipóteses de interesses difusos, onde há a violação do direito de toda a sociedade juridicamente organizada.

O direito ao meio ambiente equilibrado, ao respeito às leis de utilização do solo urbano e de todos aqueles princípios do Estado Democrático de Direito, como dissemos, são interesses difusos e o seu desrespeito atinge indistintamente a todos os cidadãos.

Portanto, não se deve confundir a tutela coletiva de interesses, deferida normalmente a associações, e a difusa que compete ao Ministério Público como parte pública que representa a sociedade como um todo.

5. Os Efeitos Erga Omnes de Fato nas Ações de Interesse Difuso

Quando um criminoso é condenado, um menor é protegido pela intervenção Ministerial ou qualquer outro interesse público é assegurado, esses efeitos são notados em todos os segmentos sociais. É garantido o equilíbrio do Estado de Direito.

Ao contrário das ações coletivas, onde a coisa julgada opera em limites subjetivos, ou seja, entre as partes do processo, nas ações de interesse difuso é impossível a concepção de tal eficácia, pois o direito em discussão é o direitos de todos.

Nesse aspecto, há um ponto no magnífico estudo do mestre Capelletti que não foi notado: nas *class actions* ou nas ações coletivas a coisa julgada opera somente aos integrantes daquela coletividade. Nas ações de interesse difuso, não há necessidade de vinculação de efeitos nos limites subjetivos, pois, por sua natureza, apenas a vinculação do sujeito passivo da relação jurídico-processual a um *facere* ou *non facere* determina efeitos de fato, o que significa dizer, efeitos *erga omnes*

de fato a toda coletividade. Note-se que o que confere esses efeitos não é o fenômeno da coisa julgada, mas a natureza do direito sobre o qual se manifestou o Judiciário.

As ações movidas pelo Ministério Público, com base na sua legitimação constitucional não são ações coletivas, pois consubstanciam sempre, sob pena de ilegitimidade, interesses difusos, conceito mais amplo do que o das *class actions* e das nossas ações coletivas.

Poder-se-ia perguntar: E quando for indeferida a pretensão do Ministério Público? Estará ele impossibilitado de intentar outra ação?

Entendemos que, assim como nas ações coletivas os efeitos da coisa julgada operam *erga omnes*, conforme os termos do art. 103 da Lei nº 8.078/90, “exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81”. Assim, indeferida a pretensão do Ministério Público, não poderá ser intentada outra ação com o mesmo objeto, contra a mesma parte e com a mesma causa de pedir. O artigo referido conceitua o que o código entende como interesses ou direitos difusos, sendo aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato.

6. A Legitimação Constitucional

O direito de ação, segundo os grandes processualistas, é um direito subjetivo como outro qualquer e, como não poderia deixar de ser, vem conferido em lei de direito material. (Hélio Tornaghi, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, pp. 88 e segs.).

Antes do advento da Constituição da República de 1988, a legitimação do Ministério Público era atribuída pela Legislação infraconstitucional, em especial os códigos penal e civil que disciplinam tais relações jurídicas.

Em algumas situações esparsas, esta legitimação aparecia nos diplomas que disciplina o direito judiciário-processual, para usar a feliz expressão de Goldsmith. Isto porque as leis têm função maior do que o desenvolvimento científico e, por questões de organicidade e funcionalidade, algumas vezes repetem ou atribuem legitimações em códigos que apenas disciplinam o exercício do direito público subjetivo de agir e a relação jurídica que estabelecem entre as partes e o Estado a partir do seu exercício, como o são os códigos de processo.

Como um marco de avanço alargando o espectro de ação do Ministério Público, a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) conferiu direito de ação a esse para proteger o meio ambiente, o consumidor e bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 1º).

Seu objeto é a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º).

Ao atribuir-lhe a função obrigatória de fiscal de lei, (art. 5º, parágrafo 1º), também lhe confere a função de sucessor *processual* para o caso de abandono ou desistência da ação (parágrafo 3º).

Anteriormente, a Lei da Ação Popular (4717/65), embora não conferisse direito de ação ao Ministério Público (art. 1º), lhe deferia também a função de *successor processual* para as mesmas hipóteses (art. 9º).

A doutrina de forma uníssona negava direito de ação ao Ministério Público para as hipóteses da ação popular, e afirmava que o membro do *Parquet* que quisesse agir teria de fazê-lo como cidadão.

Sempre considerei tal posicionamento um contra-senso, pois na minha modestíssima opinião, a natureza pública da *actio populi* legitimava o representante da sociedade que é o Ministério Público. Note-se que a ação civil pública e a popular podem dirigir-se a mesmos objetivos, ampliados na ação civil, de preservação de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, afora as hipóteses de nulidade ou anulabilidade do ato administrativo discriminados nos seus artigos 2º, 3º e 4º (Luiz Fabião Guasque, "A nulidade e a anulabilidade do ato administrativo e seus efeitos", RDP 99/142).

Mas, não devemos esquecer que essas leis são infraconstitucionais, e que a Constituição da República de 1988 legitimou o Ministério Público à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art.125), zelando pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, além da proteção ao patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, *promovendo as medidas necessárias a sua garantia* (art. 129 e incisos), bem como de tudo o mais que foi explicitado no item 3 deste trabalho.

Desta forma, não é difícil concluir-se que ao Ministério Público foi conferida uma legitimação para agir da forma mais ampla possível como requer uma norma constitucional, utilizando-se de qualquer ação possível no ordenamento jurídico brasileiro, desde que a pretensão seja atender à missão que lhe confere o constituinte originário. Qualquer disposição infraconstitucional que lhe diminua o campo de ação deverá ser considerada expressamente contrária à lei maior.

Assim, deverá o *Parquet* utilizar-se de toda ação prevista no ordenamento pátrio para proteger interesse difuso, como legitimado extraordinário constitucional, defendendo em nome próprio os interesses de toda a população.

Como legitimado extraordinário de toda a sociedade, as ações propostas pelo Ministério Público têm sempre caráter difuso ou metaindividual, pois a ausência desta característica o torna parte ilegítima.

7. As Hipóteses de Legitimação do Ministério Público

Quando ao Estado e seus entes delegados é conferido o poder-dever de garantir por ação comissiva ou omissiva os valores fundamentais do regime democrático, com a observância da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, todos direitos públicos subjetivos do cidadão em face do Estado, há interesse difuso.

Nessas hipóteses, o Ministério Público tem legitimação constitucional genérica para a defesa dos aludidos direitos perante o judiciário, conforme lhe confere o art. 127 *caput* da Constituição da República.

Também pode celebrar convênios e contratos para tomar medidas administrativas, dentro de suas atribuições, a fim de consertar distorções na atividade Estatal (art. 129, incisos II, III, IV, VII, VIII e IX - genérica).

Há ainda legitimações específicas para propor as ações:

I - penal;

II - para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição;

III - civil pública;

IV - inconstitucionalidade direta e interventiva;

V - para defender direitos e interesses das populações indígenas.

Há também interesse difuso, quando o Estado tem o poder-dever de zelar pelo ordenamento jurídico na esfera dos direitos privados onde ocorrem questões de ordem pública, determinadas por um critério legal, como o são os exemplos do Código Civil. Nestes casos o Ministério Público intervém para fiscalizá-los (*custos legis*) e pode agir quando ocorre inobservância.

Nas hipóteses onde ao Estado é cometido apenas o poder-dever de supervisão da atividade privada, o interesse em questão é coletivo.

Isto porque a relação jurídica se estabelece entre o particular e o cidadão que está diretamente vinculado à mesma. Forma-se aí uma coletividade de interesses.

A legitimação para agir é normalmente infraconstitucional por lei ordinária, como é exemplo o Código do Consumidor.

Para legitimar-se o Ministério Público quando não há previsão em lei ordinária, tem que haver omissão do Estado no dever de fiscalizar e corrigir distorções, tornando-o litisconsorte com o fiscalizado ou apenas sujeito passivo na relação jurídico-processual.

8. Os Meios de Defesa

Também buscando atender este momento de consciência coletiva a que nos referimos anteriormente, o legislador constituinte ampliou instrumentos de ação pública como a ação popular, que agora pode se dirigir a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, inc. LXXIII).

Ampliou o campo da ação civil pública que agora protege não apenas o meio ambiente, o consumidor e bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, mas o *patrimônio público e social e outros interesses difusos e coletivos* em sua acepção mais ampla (art. 129, inc. III).

Note-se que a ação civil tem objeto tão amplo quanto a popular, que se refere à moralidade administrativa com o controle da legalidade a que nos referimos, tendo aquela por escopo proteger o *patrimônio público e social* e outros interesses difusos e coletivos. Legitimação mais ampla creio ser impossível, inclusive por vir deferida em nível constitucional.

9. A Atuação Administrativa

No campo da atividade administrativa, pode o Ministério Público *conveniar-se* a fundações ou entidades públicas ou privadas de proteção de interesses públicos buscando o efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição.

Recentemente, em exercício na Curadoria do Meio Ambiente da comarca de São Pedro d'Aldeia, celebrei convênio com a Fundação Secretaria de Rios e Lagoas do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura Municipal de forma a somar esforços e agilizar a proteção ao meio ambiente, já que o ataque ambiental é muito mais rápido do que as ações judiciais. Os resultados têm sido satisfatórios, onde estamos resolvendo os inquéritos civis com um contraditório entre o Estado e a Municipalidade e após, o arquivamento ou não pelo curador, submetendo-o ao Conselho Superior como determina a lei (art. 9º, parágrafo 4º).

Nos ataques que envolvem atos de particulares, o Estado e a Municipalidade tomam as medidas técnicas e operacionais e após restaurado o equilíbrio ambiental serão ajuizadas as ações buscando dos responsáveis o ressarcimento ao erário, já que tudo é documentado com levantamentos topográficos e exames técnicos especializados, pois ação civil pode ter por objeto a condenação em dinheiro.

Parece-me que esta forma de atuação pode ser de extrema eficácia, principalmente na proteção ao meio ambiente, que não pode ficar esperando uma decisão lenta do Poder Judiciário, pois a especulação imobiliária e atividade industrial são de uma rapidez impressionante, e quanto mais lenta a ação do Estado maior será o dano e mais difícil sua reparação.

10. A Legitimação do Ministério Público no Mandado de Segurança para o Controle da Legalidade da Atuação Estatal

Por toda esta finalidade abordada ao longo do texto, não poderíamos deixar de lembrar que pela própria natureza do *Parquet*, colocada em nível constitucional, está ele legitimado a fazer uso do *mandamus* para atacar atos de ilegalidade ou abuso de poder, desde que o interesse a proteger seja público. Poderia argumentar-se que ação civil já serve a este escopo, mas é de se notar que a mesma é ação de conhecimento, de rito vagaroso e quando indeferida a pretensão liminar as conseqüências são muitas vezes trágicas com a perpetração do dano ou do abuso, e, como veremos, ela não esgota todo o campo de atuação do Ministério Público.

Sabemos que muitas vezes a atuação do Estado é obstada por interesses políticos ou outros menores, no seu dever de atuar em prol do interesse público, e que a ilegalidade pode se apresentar ou por ação contrária à lei, ou por omissão no *dever jurídico* de agir em prol do interesse coletivo. Nessas hipóteses de subsunção dos fatos ao mandamento legal, como é próprio do *writ*, deve o Ministério Público pedir segurança ao Judiciário.

Para interpretar-se a lei é necessária a análise de seus elementos sistemático, gramatical, lógico, teleológico, histórico e sociológico de forma a concluir-se se a aplicação do preceito deve ser ampla ou restrita. (Roberto de Ruggiero,

Instituições de Direito Civil, vol. I, pp. 133 e segs. Também Savigny, *Sistema*, I pp. 221 e segs.)

Do elemento sistemático do texto da lei maior podemos tirar as seguintes ilações:

A regra do art. 5º, inc. LXIX, é genérica e apresenta o mandado de segurança para a proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corporis* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Não se limita a sua legitimação como se faz com o mandado de segurança coletivo, que só é deferido a partido político com representação no Congresso Nacional; organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, *em defesa de seus membros ou associados*. Assim, a Constituição da República o coloca como ação genérica contra a ilegalidade. Inclusive, a colocação do *habeas-corporis*, de natureza semelhante e do qual sempre fez uso o Ministério Público para atacar a ilegalidade no processo penal, que atinge a liberdade de ir e vir reforça a assertiva.

O art. 129, em seu inciso III, dirige a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e antes, no inciso II, determina que cabe ao Ministério Público a função de *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*. Desta forma, as relações com o Estado têm aceção mais ampla, dirigindo-se a *assegurar todos os direitos garantidos na carta magna*.

Dentre eles podemos destacar por exemplo:

- a) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225);
- b) a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na atividade do Estado e demais órgãos da administração direta ou fundacional (art. 37);
- c) todos os direitos e garantias fundamentais expressos no título II;
- d) as limitações do poder de tributar expressos pelos princípios da reserva legal (art. 150, inc. I); da isonomia (inc. II); da irretroatividade (inc. III, letra a); da anterioridade (inc. III, letra b); da utilização do tributo com efeito de confisco (inc. IV); da liberdade de trânsito (inc. V); e o da capacidade contributiva (art. 145, parágrafo primeiro). Enfim, em todas as hipóteses onde haja atuação do Estado de forma comissiva ou omissiva, que contrarie de forma direta os direitos garantidos, atentando contra a democracia e a ordem jurídica.

O elemento lógico ou teleológico não deixa dúvida de que a intenção do constituinte é dar ao Ministério Público ampla responsabilidade por todos os princípios democráticos como referimos anteriormente, tendo inclusive o dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira (arts. 125, parágrafo 2º e 128, parágrafo 5º).

O gramatical, quando fala em *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*, reforça este entendimento.

Os elementos histórico e sociológico, pelos motivos apontados na introdução do texto, revelam que nunca o Ministério Público foi reconhecido como quarta função essencial do Estado em toda a história da República Brasileira, que o incumbiu da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Desta forma, o espectro de ação do Ministério Público deve ter interpretação a mais ampla possível, vez que a legitimação que lhe é conferida é de natureza de poder constituinte originário, revelando a análise do texto magno, que esta não pode ser limitada pela legislação infraconstitucional.

Assim, toda ilegalidade ou abuso de poder que provenha direta ou indiretamente de atividade do Estado pode ser atacada pelo Ministério Público por meio de mandado de segurança.

São as hipóteses de atividades concedidas, dependentes de licença ou permissão, ou mesmo as conseqüentes de dever jurídico imposto ao Estado de obrigação de agir ou não (sobre o conceito de dever jurídico vale a pena ver Hélio Tornaghi, *A Relação Processual Penal*, p. 58).

Assim, revelada a ilegalidade que atenta contra o interesse difuso, cabe ao Ministério Público pedir segurança contra o ato ilegal.

Já estavam escritas essas linhas e divulgado o trabalho, quando tive a felicidade de ser surpreendido com a Lei 8.625, de 12.2.93, que, em seu art. 32, conferiu expressamente a legitimidade para o mandado de segurança ao Ministério Público. Eis o seu teor:

“Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:

I - impetrar *habeas-corpus* e mandado de segurança e requerer correição parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes.

11. O Interesse Difuso e a Sentença como Ato e como Fato Jurídico

Poderia argumentar-se que o mandado de segurança não atingiria a finalidade de estender os efeitos da coisa julgada a todos os integrantes da coletividade. Como sabemos, apenas o mandado de segurança coletivo possibilita esta situação, já que defere esses efeitos a todos os que integram aquela comunidade ou associação. Nesses termos, o inc. LXX do art. 5º da C.R., onde a legitimação é conferida a partido político com representação no Congresso Nacional; e a organização sindical, entidade de classe, ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros e associados. E, como vimos, esses efeitos só são expressos para a defesa do consumidor em juízo (art. 81 do Código de Defesa do Consumidor).

Ocorre que a ilegalidade de uma licença ou concessão de serviço público, não precisa atingir diretamente a cada cidadão, já que apenas a existência da ilegalidade, mesmo que indiretamente, prejudica a todos.

A sentença tem duas formas de se apresentar no mundo jurídico produzindo seus efeitos. Ou é expressão concreta da vontade do Estado nos limites do pedido, e desta forma é um *ato jurídico* que atinge somente as partes que controvertem sobre a pretensão do autor. Ou pode ter efeitos como *fato jurídico*, com reflexos para todos os integrantes da coletividade jurídica que *de fato* podem sofrer os efeitos daquela decisão.

Helio Tornaghi, em suas *Instituições de Processo Penal*, aponta que já no século passado Adolf Wach se referia aos efeitos da sentença como fato ao tratar da intervenção de terceiros (*Thatbestandswirkung des Urtheils*), no seu *Handbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, parágrafo 55, p. 626. (observada a ortografia da época) (*ob. cit.*, vol. 4 p. 353).

Toda doutrina alemã posterior estudou os efeitos reflexos ou colaterais da sentença.

Nesse sentido a regra dos arts. 468 e 472 do Código de Processo Civil não dá margem a dúvidas:

“A sentença, que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites do pedido e das questões decididas.

A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada não beneficiando ou prejudicando a terceiros”...

Mas, como referimos anteriormente, nas hipóteses de interesse difusos, a declaração da ilegalidade pelo judiciário atinge toda a coletividade como um fato jurídico, fazendo o que denominamos *efeitos erga omnes de fato*, pois, pela natureza do *direito* não há necessidade de efeitos como ato, pois o interesse difuso atinge toda a coletividade.

12. A Legitimação do Ministério Público para o Mandado de Injunção

O *mandado de injunção* é instituto novo no ordenamento pátrio, art. 5º, inc. LXXI, destinado a dar auto-aplicabilidade às normas garantidoras dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Estão elas expressas nos arts. 5º a 11 (direitos e liberdades constitucionais); e das prerrogativas inerentes: à nacionalidade (art. 12); à soberania (arts. 14 a 16); à cidadania (art. 1º, II, art. 22, XIII).

A doutrina tem afirmado a natureza de remédio de equidade para evitar a existência de lesão para a qual não haja outro remédio jurídico.

Hélio Tornaghi, em trabalho publicado na “Revista do Processo” nº 56, afirma que o mandado de injunção surgiu no Direito brasileiro pela mesma razão que provocou na Inglaterra o aparecimento do *Writ of Injunction*.

Ensina o mestre: “Aqui como lá, o sentimento de equidade não tolera a existência de lesão para a qual não haja remédio jurídico (*Equity does not suffer a wrong to be without a remedy*)”. (p. 37)

Conclui que, “quando não houver norma regulamentadora, funcionará a jurisdição de equidade: o judiciário aplicará a norma que ele próprio estabelecerá se fosse legislador. (p. 42)

No mesmo sentido é a conclusão do Prof. José Carlos Barbosa Moreira, ao abordar o tema na mesma revista: "Penso que por meio dele se pode pleitear e, eventualmente, conseguir que o Poder Judiciário, pelo seu órgão competente, primeiro formule a regra que complementa, que supra aquela lacuna do ordenamento; e, em seguida, sem solução de continuidade, esse mesmo órgão aplique a norma ao caso concreto do impetrante, isto é, profira uma decisão capaz de tutelar, em concreto, aquele direito, aquela liberdade constitucional ou aquela prerrogativa inerente à cidadania, à nacionalidade ou à soberania, mediante, p. ex., uma ordem de fazer ou de não fazer" (p. 115).

O Supremo Tribunal Federal, até o ano passado, entendia, com base em parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Sepúlveda Pertence, que o *mandado de injunção* se equiparava a ação de inconstitucionalidade por omissão, em homenagem ao princípio da separação dos poderes expresso no art. 2º da Constituição.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal deu um passo adiante. Entendeu aquela corte constitucional que, fixado prazo para que o Congresso editasse a norma viabilizadora do direito assegurado, o Poder Judiciário a fixaria se o Poder Legislativo não o fizesse. Eis parte do julgamento ainda não publicado em acórdão: (MI 232-1-RJ). No mérito, o Tribunal, por maioria, conheceu em parte do mandado de injunção e nessa parte o deferiu para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote as providências legislativas que se impõem para o cumprimento da obrigação de legislar, decorrentes do art. 195, parágrafo 7º, da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo, sem legislar, passe a requerente a gozar da imunidade requerida, vencidos os Srs. Ministros Marco Aurélio, Carlos Veloso e Célso Borja, que deferiam em termos diversos (publicado no DJU I, de 16.8.91).

Assim, desde que a norma regulamentadora ou a lei se refira a interesse difuso, sendo o direito inviabilizado daqueles que fazem coisa julgada *erga omnes de fato*, está o Ministério Público legitimado a agir.

No que respeita à tutela dos interesses difusos, o Estatuto da Criança e do Adolescente previu, expressamente, a possibilidade de o Ministério Público pedir a injunção (art. 201, inc. IX) o que reforça o entendimento de que a *legitimação constitucional* deferida ao Ministério Público, o autoriza a fazer uso do remédio jurídico para a tutela de outros interesses difusos que estejam sendo afetados pela ausência de norma regulamentadora.

Os efeitos de fato da coisa julgada ocorrem como referido no item anterior, uma vez que é direito de todos, indistintamente, o respeito à lei e aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

12.a). O Problema da Competência no Mandado de Injunção

Entretanto, inviabilizando de forma transversa a utilização de tão importante instituto, que se dirige, como vimos, à efetivar o exercício de direitos que consubstanciam valores basilares de um Estado Democrático, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm entendido que a competência para o conhecimento da injunção lhes é privativa.

Recentemente, o Ministro Carlos Mário Velloso, que integrou o Superior e hoje está no Supremo, em conferência sobre “A Nova Feição do Mandado de Injunção”, reafirma esta tese, ao dizer que a competência da Justiça Federal é constitucional, e que a única possibilidade é as constituições estaduais estabelecerem a competência para o julgamento de Mandado de Injunção aos órgãos do Poder Judiciário Estadual. (RDP 100/173).

Firma o entendimento, na redação do art. 105, inc. I, letra h, que estabelece a competência dos mesmos órgãos para “julgar o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta, indireta, *excetuados* os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal.”

Entendo, e não estou sozinho nisso, que a competência do Superior, bem como a do Supremo, é residual para a hipótese de *prerrogativa de função*, e que, por consequência, a utilização do *writ of injunction* tem ampla possibilidade em toda a esfera da Justiça Federal bem como a dos Estados-membros, que podem disciplinar apenas a competência dos juízos onde houver mais de uma vara, por suas leis de organização e divisão judiciárias.

Reforça o entendimento a letra q do inc. I do art. 102, que, ao estabelecer a competência do Supremo, arrola casos de hipóteses claras de prerrogativa de função: “o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal”. Portanto, todos os casos evidentes de prerrogativa de função.

Seria inviabilizar-se o exercício pronto e eficaz de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, dependentes de norma regulamentadora, ou melhor, seria atentar contra a própria finalidade do instituto, idealizado pelo legislador constituinte para alcançar este escopo.

No mesmo sentido Hélio Tornaghi: “A competência para conhecer do pedido de Mandado de Injunção é definida pela Constituição da República (arts. 102, I, q e II, a; 105, I, h) *quando há prerrogativa de função*. E pelas leis ordinárias, especialmente as de organização judiciária, nos demais casos. (grifamos-“Rev. cit”., p.47).

Recentemente, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região concedeu *mandado de injunção ex-officio*, para promover a regulamentação de preceito constitucional que assegura listagem especial para precatórios referentes a créditos alimentícios. Eis a ementa:

Mandado de Segurança Contra ato do Juiz

I. *Writ* visando dar efeito suspensivo a agravo de instrumento interposto de decisão do Juiz que determinou a intimação do impetrante para pagamento da quantia exequiênda em 24 horas.

II. Não há ilegalidade no ato, eis que a atual Constituição Federal, no art. 100, determina o pagamento de créditos de natureza alimentícia independentemente de rigorosa ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

III. Caberia à Autarquia, através de norma semelhante à do Governo de São Paulo, por ela mesma apontada, promover a regulamentação do preceito constitucional, determinando a elaboração de listagem especial para os precatórios referentes a créditos alimentícios. Não fazendo, está tornando inviável o exercício de direito constitucional, cabendo a concessão *ex-officio* de mandado de injunção para restabelecimento do direito lesado, sendo competente a autoridade apontada como coatora-inteligência dos artigos 5º, LXXI; 105, I, *h* e 109, I, da Constituição Federal.

IV. Segurança denegada. (Nº 89.02.13282-0/RJ. Relator: Desembargador Federal Henry Bianor Chalu Barbosa, julgado em 27 de agosto de 1990).

13. Conclusões

1. A Constituição da República de 1988 legitimou o Ministério Público a fazer uso de qualquer ação presente no ordenamento jurídico brasileiro, para a defesa de direitos subjetivos públicos nela assegurados e que expressem interesses difusos por esta natureza. Esta legitimação ocorre, conforme as hipóteses do quadro em anexo, havendo possibilidade de legitimação para tutela de interesse coletivo, quando faltar previsão infraconstitucional.

2. Também pode celebrar convênios e contratos para tomar medidas administrativas, dentro de suas atribuições, a fim de consertar distorções na atividade Estatal (art. 129, incisos II, III, IV, VII, VIII e IX-generica).

3. Toda a ação de interesse difuso proposta pelo *Parquet tem efeito erga omnes de fato* pela natureza do direito que visa a assegurar.

4. Na hipótese de não acolhimento da pretensão do Ministério Público para defesa de interesses difusos, a decisão deve ter as mesmas conseqüências do art. 103 e inc. I do Código do Consumidor já referido, aqui aplicado por analogia, pois onde há a mesma razão de decidir deve ser aplicado o mesmo preceito. *Ubi eadem ratio ibi idem ius*.

* Trabalho premiado no Encontro Estadual do Ministério Público em Cabo Frio - RJ (1992).

** LUIZ FABIÃO GUASQUE é Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.

HIPÓTESES DE LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estado e Atividades Delegadas

↓

Poder-dever de garantir por ação comissiva ou omissiva os valores fundamentais do regime democrático, com a observância da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Todos os direitos públicos subjetivos do cidadão em face do Estado.

Interesse Difuso

↓

Ministério Público tem legitimção constitucional genérica para a defesa dos aludidos direitos perante o judiciário (art. 127, "caput").

↓

Também pode celebrar convênios e contratos para tomar medidas administrativas, dentro de suas atribuições, a fim de consertar distorções na atividade Estatal (art. 129, incisos II, III, IV, VII, VIII e IX-genérica).

↓

Há também legitimções específicas para pro-
por as ações:

- I-penal;
- II-para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição;
- III-civil pública;
- IV-inconstitucionalidade direta e interventiva;
- V-para defender direitos e interesses das populações indígenas;

Estado

↓

Poder-dever de zelar pelo ordenamento jurídico.

↓

Direitos privados onde há questões de ordem pública (critério Legal). Exemplos do Código Civil.

Interesse Difuso

↓

O Ministério Público intervém para fiscalizá-los (*custos legis*) e pode agir quando há inobservância.

Estado

↓

Poder-dever apenas de supervisão da atividade privada.

Interesse Coletivo

↓

Legitimção normalmente infraconstitucional por lei ordinária (ex: Código do Consumidor).

↓

Para legitimar o Ministério Público quando não há previsão em lei ordinária tem que haver omissão do Estado no dever de fiscalizar e corrigir distorções, tornando-o litisconsorte com o fiscalizado ou apenas sujeito passivo na relação jurídico-processual.