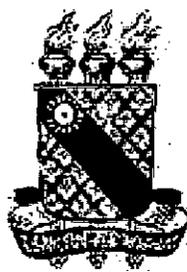


341.4182
24a
(S482)
(T662)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
DÉBORA DIÓGENES DE MELO XIMENES

AÇÃO CIVIL PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO

FORTALEZA – CEARÁ

2007

Débora Diógenes de Melo Ximenes

Ação Civil Pública e Tributação

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará em convênio com a Escola Superior do Ministério Público, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Direito Processual Constitucional e Direito Processual Constitucional.

Orientadora: Profa. Ms. Maria Alessandra Brasileiro de Oliveira

Fortaleza – Ceará

2007



Universidade Estadual do Ceará - UECE

Centro de Estudos Sociais Aplicados – *CESA*

Coordenação do Programa de Pós-Graduação – *Lato Sensu*

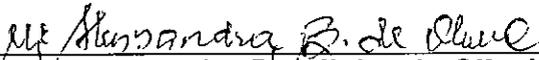
COMISSÃO JULGADORA

JULGAMENTO

A Comissão Julgadora, Instituída de acordo com os artigos 24 a 25 do Regulamento dos Cursos de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará / UECE aprovada pela Resolução e Portarias a seguir mencionadas do Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA/UECE, após análise e discussão da Monografia Submetida, resolve considerá-la **SATISFATÓRIA** para todos os efeitos legais:

Aluno (a): Débora Diógenes de Melo Ximenes
Monografia: Ação Civil Pública e Tributação
Curso: Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual
Constitucional
Resolução: 2516/2002 – CEPE, 27 de dezembro de 2002
Portaria: 53/2007
Data de Defesa: 28/6/2007

Fortaleza (Ce), 28 de junho de 2007



Maria Alessandra Brasileira de Oliveira
Orientadora/Presidente/Mestre



Silvia Lúcia Correia Lima
Membro/ Mestre



Oscar d'Alva e Souza Filho
Membro/ Livre Docente

Dedico ao meu esposo, Klayton, e aos meus pais, Ronaldo e Graça, pelo incentivo e compreensão, cujas presenças ajudaram-me a enfrentar as horas difíceis.

AGRADECIMENTOS

À DEUS, que me deu forças para buscar o aperfeiçoamento dos conhecimentos.

À Maria Alessandra Brasileiro de Oliveira, pelo incentivo, seriedade e dedicação com que se empenhou no trabalho de orientação.

Às colegas e amigas Marília e Mirta, pela amizade compartilhada durante o curso.

Não poderia ter iniciado este trabalho sem o incentivo e a ajuda de pessoas muito especiais. E é para elas que dedico as páginas que se seguem.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é tratar da ação civil pública e de todo avanço processualístico trazida pela mesma ao Direito Brasileiro: acesso coletivo à jurisdição, efetividade processual e material, entre outros. O trabalho terá como foco a utilização da ação civil pública em questões que envolvam tributos, oportunidade em que retrataremos diversos posicionamentos, enveredando-nos pelo seu cabimento em tais questões. O trabalho será dividido em três capítulos, onde o primeiro transmite aspectos gerais da ação civil pública, como conceito, legitimados, aspectos históricos; a seguir trataremos da ação civil pública em matéria tributária, oportunidade em que abordaremos os diversos posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários, trazendo uma crítica à vedação expressa de se ajuizar ação civil pública diante de questões tributárias (parágrafo único do art. 1º da lei da ação civil pública – lei nº. 7.347/85); e por último, abordaremos o prejuízo processual que as recentes mudanças na Lei da Ação Civil Pública têm trazido à sistemática do direito brasileiro, ocasionando, como será visto, o “esfalecimento” deste importante instrumento jurídico. Ao fim, traremos nossas conclusões de todo o exposto.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1 O ACESSO COLETIVO À JURISDIÇÃO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	11
1.1 Tutela coletiva. Acesso à jurisdição.....	11
1.2 Aspectos históricos, conceito e objeto da ação civil pública.....	13
1.3 Partes legitimadas.....	16
1.4 Dos interesses difusos, coletivos (em sentido estrito) e individuais homogêneos.....	18
2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO.....	23
2.1 Posicionamento doutrinário e jurisprudencial pela inadmissibilidade de ação civil pública em matéria tributária.....	23
2.2 Vedação legal ao ajuizamento da ação civil pública em matéria tributária. A Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24/08/2001.....	29
2.3 Posicionamento pela admissibilidade da ação civil pública em matéria tributária.....	33
3 DO “ESFALECIMENTO” DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	38
3.1 Recentes alterações no “Direito Processual Público” trazidas pela Medida Provisória nº. 2.180-35/2001.....	36
3.2 Inclusão do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública. Questões políticas. Retrocesso no processo coletivo.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	45

INTRODUÇÃO

Sem dúvidas, a ação civil pública representou uma evolução no direito de ação (defesa de direitos coletivos e difusos), representando uma enorme agilidade processual e a redução das demandas que afogavam o Poder Judiciário pátrio.

Inicialmente, a ação civil pública adentrou no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei Complementar nº. 40/81, que a trazia como atribuição do Ministério Público, falhando esta lei, no entanto, por não trazer nenhuma definição legal da mesma. Depois, foi editada a Lei nº. 7.347/85 (com posteriores alterações trazidas pelas Leis nº. 8078/90, nº. 9494/97, entre outras.). Em 1988, com a nova Constituição Federal, que trouxe em seu bojo a ação civil pública, houve a recepção constitucional de todas essas normas anteriores.

Antes de 2001, muito se discutia (doutrina e jurisprudência) a respeito da possibilidade de se ajuizar a ação civil pública para se discutir a constitucionalidade de leis/atos normativos que instituíam ou majoravam tributos. Já neste período, prevalecia o entendimento de que este (ação civil pública) não seria o meio próprio para impugnar tributos "teoricamente" inconstitucionais. No entanto, não era raro o aparecimento de jurisprudências e posições doutrinárias em sentido contrário ao prevalecente à época.

Sabe-se que o texto original da Lei nº. 7.347/85 não fazia menção aos questionamentos de natureza tributária, porém, posteriormente a Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24/08/2001 trouxe o parágrafo único ao art. 1º deste diploma legal, vedando expressamente esta utilização, corroborando o entendimento dos que mesmo antes desta alteração já entendiam não ser cabível as ações civis públicas em matéria tributária.

No entanto, apesar desta vedação expressa, ao contrário do que se imaginava à época, as discussões acerca da possibilidade de se ajuizar ação civil pública em questões que envolvem tributos continuaram (ao menos doutrinariamente), defendendo-se assim as funções institucionais do Ministério Público e o amplo acesso (coletivo) à justiça, com ressonantes críticas às atitudes governamentais.

Labutando no mundo jurídico através da advocacia pública, muitas vezes beneficiando-se processualmente de diversos privilégios processuais (entre estes, a vedação legal da ação civil pública em matéria tributária), muito refletimos e assim o faremos ao longo dos anos acerca do papel do Estado no Direito Processual e das inúmeras dificuldades enfrentadas pelos cidadãos quando a disputa judicial em que os mesmos são partes incluem também como parte contrária, uma "super-parte" gozadora de diversas prerrogativas (ou, como dizem alguns, privilégios), a Fazenda Pública.

Todos estes fatos históricos, como a evolução da ação civil pública e o seu "esfalecimento", assim como nossa atuação profissional como advogada pública, levaram-nos a escolher o tema que adiante será explorado: a ação civil pública e a tributação.

Assim, este trabalho tem por objetivo ressaltar a importância da ação civil pública na processualística brasileira, como instrumento de acesso à justiça e de defesa dos interesses sociais, não se excepcionando as questões que envolvam tributos.

Partindo desse pressuposto, o estudo será dividido em três capítulos, onde o primeiro transmite aspectos gerais da ação civil pública, como conceito, legitimados, aspectos históricos, entre outros; a seguir trataremos da ação civil

pública em matéria tributária, oportunidade em que abordaremos os diversos posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários, trazendo uma crítica à vedação expressa de se ajuizar ação civil pública diante de questões tributárias (parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública – Lei nº. 7.347/85); e por último, abordaremos o prejuízo processual que as recentes mudanças na Lei da Ação Civil Pública têm trazido à sistemática do direito brasileiro, ocasionando, como será visto, o “esfalecimento” da ação civil pública.

Feita esta abordagem global dos principais aspectos do trabalho a serem desenvolvidos (para uma visão prévia do seu conjunto) e das razões que nos levaram à escolha do tema, passaremos à análise dos tópicos específicos.

1 O ACESSO COLETIVO À JUSTIÇA E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1.1 Tutela coletiva. Acesso coletivo à jurisdição

Historicamente, a jurisdição foi concebida no pressuposto da ocorrência de litígio. Sem tal disputa, necessariamente individual, não se admitia a atividade jurisdicional.

No século XX, todavia, a idéia de jurisdição assumiu dimensões mais amplas e a tarefa que lhe fora confiada (de manter a paz social sob o império da ordem jurídica) passou a compreender também os fenômenos coletivos, onde os interesses transcendem a esfera do indivíduo e, de maneira difusa, alcançam toda a coletividade ou grandes porções dela.

Sob esta temática, destaca THEODORO JÚNIOR (2001: 36):

Despertou-se o direito para interesses relevantíssimos, como meio ambiente, valores históricos culturais, saúde pública, segurança coletiva, relações de consumo, que, embora dizendo respeito a todos os indivíduos, não são suscetíveis de fracionamento para que cada um possa defendê-lo particularmente. São interesses, por isso mesmo, transindividuais e indivisíveis, razão pela qual somente podem ser exercidos e defendidos em nome da coletividade. Trata-se, portanto, de interesses difusos ou coletivos. Outras vezes, embora seja possível fracionar o interesse, para determinar sua titularidade individual, muito numerosas são as pessoas que se encontram na mesma situação fático-jurídica, o que torna mais fácil e eficiente a tutela jurisdicional exercida por órgãos ou entidades que atuam em nome do conjunto de interessados. Fala-se, então, em interesses individuais homogêneos.

Na defesa destes interesses/direitos tidos como coletivos destaca-se a atuação do Ministério Público, através de seus procuradores e promotores de justiça.

É notório que, sob o aspecto processual, e como já dito, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas, porém, o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas, mais do isso, é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que seu acesso individual à Justiça seja substituído por um processo coletivo, que não apenas é apto a evitar decisões contraditórias como ainda conduz a um processo mais eficiente, porque exercido de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado.

Esta, pois, é a maior contribuição das ações coletivas em prol de uma maior efetividade do processo ao garantir, principalmente, o acesso de todos a uma tutela judicial com uma única ação, evitando a repetição de inúmeras demandas sobre o mesmo objeto, reduzindo-se o número de processos tramitando nas varas de todo o país, bem como o surgimento de decisões contraditórias, o que acarreta, em última análise, no fortalecimento do próprio sistema jurídico-processual.

Tal sistema vem sendo afrontado por inovações legislativas que buscam limitar tais efeitos, mormente quando se está em jogo interesses do Poder Executivo, quando se tenta vedar o acesso coletivo à jurisdição em matérias em que o Governo Federal não tem interesse em ver resolvidas, como as questões tributárias ou relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, questão que, em momento oportuno, será largamente explorada neste trabalho.

Sem dúvidas que alterações legislativas dessa espécie prestam um verdadeiro desserviço à busca constitucional do acesso à justiça e da efetividade do processo, ao criar mecanismos que dificultam a tutela coletiva de interesses e limitam a atuação das entidades associativas, consubstanciando verdadeira contramarcha na evolução do sistema jurídico-processual do país, cuja preocupação, consoante se depreende de uma breve análise da evolução legislativa, sempre foi no sentido da elaboração de novos mecanismos de proteção

dos interesses coletivos, em especial dos mais necessitados, e da maior efetividade do processo com a universalização do acesso à justiça.

Estas alterações têm ocorrido principalmente mediante as temidas Medidas Provisórias, e o que se verifica na prática é que o Poder Executivo a cada dia que passa subtrai-se mais e mais ao Estado-Jurisdição, tornando-se uma “superparte” na relação processual.

Diante desta afirmação, salutar as palavras de VASCONCELOS (2003: 63):

Diante desse quadro, é preciso desenvolver a mentalidade – especialmente no Executivo – de que o instituto da medida provisória é excepcional. Hoje, com o art. 62, Const., temos melhores parâmetros para tanto. Espera-se ainda que o Poder Judiciário exerça oportuno e necessário controle de constitucionalidade de tais regras espúrias, por via direta ou indireta, não permitindo que o Estado-Administração fique, com tais artifícios, a perpetuar seus conflitos, jogando os efeitos maléficos do tempo do processo contra o particular, muitas vezes titular de pretensões absolutamente verossímil e prestigiada por jurisprudência de Cortes Superiores.

Passemos agora à análise da ação civil pública (alguns aspectos relevantes).

1.2 Aspectos históricos, conceito e objeto da ação civil pública

A ação civil pública deriva das class actions do Direito Norte Americano, inseridas no Bill of Peace do século XVII e baseadas na equidade, pressupondo um número elevado de titulares de posições individuais de vantagem no plano substancial, possibilitando o tratamento processual unitário e simultâneo de todas elas, por intermédio da presença em juízo de um único expoente da classe. A expressão "ação civil pública" foi utilizada, pela primeira vez, por Calamandrei, em contraponto com ação penal pública prevista em nosso ordenamento pátrio.

Nos dias atuais, a ação civil pública constitui-se no instrumento mais moderno e democrático de tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Sua primeira referência no Brasil, legislativamente, deu-se através da Lei Complementar Federal nº. 40/81 (Lei Orgânica do Ministério Público), que elencou entre as funções institucionais do Ministério Público a promoção da ação civil pública, sem, no entanto, defini-la. Somente em 1985, pela Lei nº. 7.347, é que o instituto recebeu disciplinamento legal, sofrendo alterações pelas Leis nº. 8.078/90 e nº. 9.494/97. Em 1988, o instituto erigiu-se a nível constitucional.

Em definição dada pelo art. 1º da Lei nº. 7.347/85, a ação civil pública é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir "danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica". Protege, dessa maneira, os interesses difusos da sociedade, não sendo meio adequado para amparar direitos individuais nem à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu.

Assim, a ação civil pública prevista na Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, é um instituto processual para a tutela de interesses não penais e coletivos em sentido amplo, tendo como questões as decorrentes dos interesses acima elencados quando da definição do art. 1º da LACP (Lei da Ação Civil Pública).

Acerca da ação civil pública, afirma DINAMARCO (2000:16):

[...] ela pode ser entendida como um novo mecanismo processual que pode ser acionado pelas pessoas e entes expressamente elencados pela Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, visando à proteção de interesses grupais (ou seja, difusos, coletivos e individuais homogêneos), seja porque a tutela jurisdicional individual seria (quase) impossível, seja porque ela seria antieconômica e menos eficaz.

A ação civil pública destina-se ao interesse público, este não no sentido restrito do termo (interesse público secundário), onde o Estado é o seu titular

enquanto administração, mas em sua acepção ampla (interesse público primário), alcançando assim a coletividade como um todo.

Sem dúvidas que a regra básica na administração é o atendimento ao interesse público. O ato administrativo não tem legalidade se o administrador agiu no interesse próprio, e não no interesse público, ainda que obedecida formalmente a letra da lei.

O interesse que deve ser atendido, como já dito, é o interesse público primário, referente ao bem-estar coletivo da sociedade como um todo; interesse este que nem sempre coincide com o interesse público secundário, este último, como afirmado anteriormente, referente a órgãos estatais ou governantes do momento.

Ainda sobre esta questão (interesses públicos), LOUREIRO (2004: 127) elucida:

Na realidade, os interesses coletivos "lato sensu" nada têm a ver com o interesse público do Estado enquanto pessoa jurídica de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), ou seja, que tem como titular o Estado. Mas enquanto encarados como preponderantes ao bem geral, como de fato o são, não há como negar que também são interesses públicos. Outrossim, não se duvida da existência de características próprias dos interesses coletivos 'lato sensu'. Daí porque, mencionou-se como intermediários ao interesse privado e público. A propósito, há na doutrina, como aponta José Marcelo Menezes Vigliar, dois enfoques empregados ao interesse público, podendo ser primário (referindo-se ao interesse do bem geral, interesse da sociedade ou da coletividade como um todo), como secundário (quando levado em conta sob o ponto de vista da Administração, ou melhor, da maneira como os órgãos da estrutura estatal observam o interesse público). Razão pela qual é possível ocorrer que o interesse efetivo da comunidade não venha a coincidir com o interesse da Administração, apesar de ambos serem interesses públicos. Em verdade, o que inquietou a doutrina foi a dificuldade de promover a defesa em juízo dos interesses coletivos 'lato sensu', ou porque não se amoldavam aos tradicionais parâmetros de privado ou público, ou porque, não se amoldando nesta dicotomia do privado e do público, não há como aferir a legitimidade para agir, posto que, nessa circunstância, não se encaixam nos interesses de determinado indivíduo, tampouco do próprio Estado.

1.3 Partes legitimadas

A Lei nº. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública - LACP) deu legitimidade ativa ao Ministério Público e às pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, assim como às associações destinadas à proteção do meio ambiente ou à defesa do consumidor, para proporem a ação civil pública nas condições que especifica (art. 5º).

Ressalta-se aqui que o Ministério Público destaca-se neste mister por estar em melhor posição para o ajuizamento dessa ação, por sua independência funcional e por suas atribuições funcionais.

Isto se deve pelo fato do Ministério Público, com a Carta Magna de 1988, em seu art. 129, ter ganhado um papel decisivo, obtendo funções institucionais relevantes em prol da coletividade (direitos coletivos), o que, a propósito, melhor será analisado no decorrer deste trabalho.

Porém, o Ministério Público não pode tudo. É que nem todo interesse coletivo em sentido amplo estará o Parquet autorizado a agir. A doutrina e a jurisprudência majoritárias entendem que para o interesse difuso, o Ministério Público sempre poderá atuar, mas nem sempre assim será para o interesse individual homogêneo. Para tais interesses, dependerá de análise do caso em concreto, se relevante a ponto de justificar a necessidade de intervenção do próprio Ministério Público.

Sem dúvidas que há interesses individuais homogêneos (mesmo sendo estes direitos disponíveis na esfera individual), que, quando atomizados, diante de um impacto agressor ampliador, gestam interesses sociais e indisponíveis,

legitimando assim a pronta atuação do Ministério Público, na linha da determinação institucional do art. 127, caput, da Constituição Federal de 1988 (legislação abaixo transcrita).

Os direitos individuais homogêneos (que como se verá adiante, é o caso dos direitos/interesses dos contribuintes quando compelidos ao pagamento de tributos ilegais/inconstitucionais) são vocacionados à formação de interesses sociais indisponíveis, a merecerem a proteção do órgão ministerial. O mesmo fenômeno já não ocorre com os direitos individuais puros, não homogêneos.

Assim, como já afirmado, para proteção dos direitos individuais homogêneos, o Ministério Público tem legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública quando os interesses neles veiculados forem efetivamente compatíveis com sua destinação institucional prevista no art. 127 da Constituição Federal de 1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...]”

Prosseguindo, o art. 129 do texto constitucional de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

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

Destaca-se ainda a Lei Complementar nº. 75/93, em seu art. 61:

Art. 61. Compete ao Ministério Público da União:

[...]

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

[...]

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

[...]

XII – propor ação civil coletiva para defesa de direitos individuais homogêneos.

Sobre esta "super-legitimidade" do Ministério Público, destaca MEIRELLES (2005:180):

A prioridade do Ministério Público para a propositura da ação e das medidas cautelares convenientes está implícita na própria lei, quando estabelece que "qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar o Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de sua convicção" (art. 6º). A mesma lei determina, ainda, que os juízes e Tribunais que, no exercício de suas funções, "tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis" (art. 7º), e finaliza concedendo ao Ministério Público a faculdade de "instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis" (art. 8º, § 1º).

Quanto à legitimação passiva, esta se estende a todos os responsáveis pelas situações e fatos ensejadores da ação, podendo ser pessoas físicas ou jurídicas, incluindo-se nestas as estatais, autárquicas ou paraestatais, pois todas estas podem infringir os institutos resguardados pelo art. 1º da Lei nº. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), expondo-se assim ao controle judicial de suas condutas.

1.4 Dos interesses difusos, coletivos (em sentido estrito) e individuais homogêneos

Antes do surgimento da ação civil pública em nosso direito pátrio, já existiam mecanismos aptos a resguardar e defender direitos coletivos (em sentido amplo). A título de exemplificação, podemos destacar a ação popular (Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965).

Porém, o maior impacto nesta seara (defesa de direitos coletivos) veio justamente com a Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, que, instituindo a ação civil pública, traçou uma ampliação no campo de sua aplicação, bem como das pessoas legitimadas ativamente para tanto.

Referida lei (Lei da Ação Civil Pública - LACP) sofreu diversas modificações, porém, sem dúvidas, foi com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990), que a mesma foi alterada de forma mais contundente, clareando para o cenário jurídico nacional as espécies de interesses coletivos em sentido amplo: os difusos, os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, bem como autorizando o ajuizamento da mesma, além das hipóteses legais até então existentes na Lei nº. 7.347/85 (art. 110 do Código de Defesa do Consumidor), para os individuais homogêneos em favor dos consumidores (art. 91 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor).

Assim, diante do Código de Defesa do Consumidor, os interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos passaram a ter uma definição legal, passando a ser compreendidos como:

- a) Interesses difusos: aqueles de caráter indivisível, cujos titulares sejam pessoas indeterminadas ou indetermináveis e ligadas por circunstância de fato (parágrafo único, inciso I, do art. 81, do Código de Defesa do Consumidor: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”);
- b) Interesses coletivos em sentido estrito: aqueles de caráter indivisível, que compreendem um grupo, categoria ou classe de indivíduos, estes determinados ou determináveis e ligados por uma relação jurídica-base preexistente à própria lesão ou ameaça de lesão (parágrafo único, inciso II, do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor: “interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.”);

- c) Interesses individuais homogêneos: aqueles de caráter divisível, cujos titulares sejam plenamente determinados ou determináveis e vinculados por uma relação jurídica-base que exsurge após a lesão (parágrafo único, inciso III, do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor: "interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum").

Entendem-se os direitos dos contribuintes em não pagar/restituir impostos tidos como ilegais/inconstitucionais como sendo "interesses/direitos individuais homogêneos", através de uma simples verificação do conceito acima transcrito.

Existem como já afirmado alhures, inúmeras discussões acerca da possibilidade de ajuizamento da ação civil pública para resguardar interesses individuais homogêneos, quando estes direitos estão fora da seara do Direito do Consumidor.

Assim, quanto aos interesses difusos e coletivos, por estarem dispostos do texto constitucional e no Código do Consumidor de forma ampla, não se discute acerca da abrangência dos mesmos no trato de matérias variadas, porém, em específico aos direitos individuais homogêneos, muito se discute acerca da possibilidade de se ajuizar a ação civil pública para questionar matéria distinta dos direitos e garantias tutelados no Código de Defesa do Consumidor.

Sobre esta questão, a doutrina majoritária entende que como foi o Código de Defesa do Consumidor que definiu os interesses coletivos em sentido amplo, classificando-os em interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, apenas arrolando, em seu art. 110, os interesses difusos e coletivos em sentido estrito para a ação civil pública, a vontade do legislador foi de não

estender a proteção de todo e qualquer agrupamento de direitos homogêneos, restringindo-os aos direitos e interesses do consumidor.

Também para estes doutrinadores, o art. 21 da Lei nº. 7.347/85, ao aludir “no que for cabível”, restringiu a atuação da ação civil pública para outras questões que não fossem os individuais homogêneos em favor dos consumidores:

Assim: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor” (grifo nosso).

Sem dúvidas, como já afirmado anteriormente, a principal importância da ação civil pública, como de todo instrumento voltado à defesa da tutela coletiva, afora o desafogamento do Poder Judiciário, já que um único processo resolve problemas que seriam diluídos em milhares deles, é o prestígio da Justiça, evitando que decisões diametralmente opostas sejam proferidas para situações absolutamente idênticas. Ações deste tipo, sem dúvidas, garantem o amplo acesso à Justiça e contribuem para uma conscientização política dos cidadãos brasileiros.

Destacam-se ainda a economicidade e eficácia destas ações, e também o alcance (principalmente às camadas mais pobres e excluídas da sociedade).

Sobre esta questão, DINAMARCO (2000: 43):

Sem a propositura da ação civil pública, certamente muitas pessoas, por conformismo ou por receio dos custos de um processo, ficam sem a tutela jurisdicional, apesar de conservarem dentro de si todos esses anseios, angústias e insatisfações. Com isso, a tutela coletiva proporcionou um novo canal de acesso ao Judiciário, dando efetividade à garantia da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Assim, apesar das restrições nas legislações, como vedações expressas e omissões, existem posicionamentos díspares, tanto pelo cabimento da ação civil pública para resguardar interesses individuais homogêneos mesmo quando não tidos como direitos do consumidor (como por exemplo, os interesses dos contribuintes em questionarem tributos ilegais/inconstitucionais), como pelo seu não cabimento, como já anunciados (com notas introdutórias) acima.

Esta questão será aprofundada no segundo capítulo deste trabalho.

2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO

Após as explanações já tratadas (conceito e objeto da ação civil pública, legitimados, entre outros aspectos tidos como relevantes), questiona-se: seria a ação civil pública cabível em se tratando de questões tributárias (interesses/direitos individuais homogêneos não tidos como direitos do consumidor)?

Antes de adentrarmos no mérito da questão, destacamos que o posicionamento majoritário tanto na doutrina como na jurisprudência é pela inadmissibilidade da ação civil pública no trato de questões tributárias, existindo algumas (pouquíssimas) vozes dissonantes entendendo pelo cabimento da mesma nestes casos.

2.1 Posicionamento doutrinário e jurisprudencial pela inadmissibilidade da ação civil pública em matéria tributária

Como já afirmado, lamentavelmente, é esta corrente a prevalente tanto na doutrina como na jurisprudência pátria.

Os principais argumentos dos doutrinadores que a sustentam são:

a) a defesa dos contribuintes seria um direito individual homogêneo, sendo assim, impossível o emprego da ação civil pública.

Para os adeptos desta corrente, como já foi explanado no tópico sobre interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, a ação civil pública somente

seria cabível na defesa de interesses/direitos individuais homogêneos se estes fossem caracterizados como interesses/direitos dos consumidores.

Sobre esta questão, os adeptos desta corrente entendem que como foi o Código de Defesa do Consumidor quem definiu os interesses coletivos em sentido amplo, classificando-os em interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, apenas arrolando, em seu art. 110 (alterando a Lei da Ação Civil Pública), os interesses difusos e coletivos em sentido estrito para a ação civil pública, a vontade do legislador foi de não estender a proteção de todo e qualquer agrupamento de direitos homogêneos, restringindo-os aos direitos e interesses do consumidor.

Também para estes doutrinadores, como já foi mencionado antes, o art. 21 da Lei nº. 7.347/85, ao aludir “no que for cabível”, restringiu a atuação da ação civil pública para outras questões que não fossem os individuais homogêneos em favor dos consumidores: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor” (grifo nosso).

Sobre este aspecto, colacionamos o posicionamento de TOGNOLO no artigo “Ação Civil Pública em Matéria Tributária” (1999: 155):

[...] o Estado, quando exige tributos da sociedade para consecução de seus fins, não se qualifica como fornecedor de qualquer bem produzido ou a ser produzido ou de serviço prestado ou a ser prestado. Ele está, apenas, exercendo seu poder que lhe é inerente e que a Constituição lhe assegura, qual seja, o de instituir, pelos mecanismos legais, fontes compulsórias de abastecimento dos cofres públicos. Visualizar relação de consumo no vínculo jurídico-tributário que, em decorrência de lei - o tributo, objeto dessa relação, é obrigação “ex lege” - se estabelece entre o Estado e o cidadão, representa inegável inversão de conceitos do Direito Tributário e das normas de defesa do consumidor. Assim, ausente qualquer relação de consumo no ato estatal de exigir tributos e, no da sociedade, de pagá-los, não podem ser confundidas as figuras de consumidor, destinatário da proteção a que se refere a Lei nº 8.087/90, e de contribuinte, sujeito passivo da relação tributária e responsável pelo pagamento do tributo. Não havendo

relação de consumo é inexistente, via de consequência, o consumidor, incabível a invocação do inc. II, art. 1º, da Lei nº 7.347/85 para justificar a propositura de ACP em matéria tributária.

Trazemos ainda o entendimento de MEIRELLES (2005: 173):

A MP n. 2.180-35 veio definir questões até certo ponto controvertidas na jurisprudência, vedando explicitamente o cabimento de ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, FGTS e outros fundos institucionais, cujos beneficiários possam ser individualmente determinados (novo parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85). A norma legal tratou de esclarecer ainda mais o que já se podia depreender logicamente das regras antes vigentes. Os contribuintes e os beneficiários de fundos oficiais não são consumidores – e, portanto, não há lei que autorize a ação civil pública em defesa de seus interesses. Não se pode pretender que a ação civil pública venha a se tornar remédio para todos e quaisquer problemas da sociedade contemporânea, e nem deve ela minar o sistema político, jurídico e institucional que consagra a liberdade de cada indivíduo de vir ou não a juízo reclamar aquilo que entende devido. Se é verdade que as ações coletivas ajudam a desafogar o Judiciário e dar efetividade às decisões judiciais e à proteção dos direitos difusos, não é menos certo que a regra geral no processo civil brasileiro ainda é a da ação individual, condizente com a ampla liberdade consagrada na Constituição Federal.

Ocorre que em nenhum momento pretendeu-se defender o cabimento da ação civil pública com base na igualação dos contribuintes e dos consumidores, pois é certo que os mesmos não se confundem, sendo figuras totalmente distintas.

b) os direitos dos contribuintes não são direitos/interesses homogêneos, mas um direito individual, disponível e divisível, afastando-se assim o cabimento da ação civil pública na defesa dos interesses/direitos dos mesmos.

Sobre este item já trouxemos algumas notas introdutórias no primeiro capítulo deste trabalho. Acrescenta-se:

Não restam dúvidas que estes direitos/interesses são individuais homogêneos, pela própria definição deste trazida no Código de Defesa do Consumidor (art. 81), conforme já foi exposto.

Defendendo este posicionamento, trazemos a opinião de JANCZESKI, citado por SUTTER *et al* em seu artigo intitulado "Da utilização da ação civil pública em matéria tributária" (2002: 7):

O questionamento de tributos na esfera judicial, trata-se de exercício de direito individual disponível, não albergado processualmente pela via da ação civil pública. O direito individual e disponível em questão, não é do Ministério Público ou da associação, mas do contribuinte, que de acordo com sua vontade poderá ou não querer discutir o tributo dito como indevido. [...] O direito individual do contribuinte, disponível e divisível, não pode ser tido como homogêneo, 'na medida em que níveis diferentes de tributação (tributos progressivos, seletivos ou proporcionais), tornam sempre, em qualquer espaço geográfico ou período histórico, a tributação heterogênea, mesmo que à luz apenas da proporcionalidade da imposição.

c) a ação civil pública não pode promover a usurpação de função do Supremo Tribunal Federal (fazendo-se às vezes de ação direta de inconstitucionalidade) e nem dos legitimados para propor referida ação constitucional.

Aqui destacamos Abreu, também citado por Sutter *et al* (2002:7) no mesmo artigo acima referido:

Uma das grandes impropriedades do uso da ação civil pública ocorre quando ela usurpa funções inerentes à ação direta de inconstitucionalidade. E é exatamente o que acontece quando a ação civil pública é usada para afastar cobrança de tributo inconstitucional. [...] A decisão que julga a ação civil pública também possui efeitos "erga omnes". Desse modo, a ação civil pública que busca a declaração do direito dos contribuintes a não recolher um tributo por ser ele inconstitucional estaria, disfarçadamente, visando a declaração da inconstitucionalidade da lei que instituiu o aludido tributo, por juízo monocrático, com efeitos 'erga omnes'. Tal fato a caracterizaria como uma espécie de substituta da ação direta de inconstitucionalidade, configurando uma óbvia e ilegítima usurpação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, como já afirmado, também a jurisprudência encontra-se inclinada a afastar a possibilidade de se ajuizar ação civil pública em questões tributárias.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), ambas as turmas da primeira seção (competentes para julgar questões envolvendo tributos), já pacificaram o entendimento pelo não cabimento da ação civil pública no trato destas questões (pelos motivos já expostos). A título de exemplos:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPUGNANDO EXIGÊNCIA TRIBUTÁRIA (CUSTAS). MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA, MESMO EM PERÍODO ANTERIOR À EDIÇÃO DA MP 2.180/01, QUE INTRODUZIU O PARÁGRAFO ÚNICO NO ART. 1º DA LEI 7.347/85. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A jurisprudência do STF, ainda no período anterior ao advento da MP 2.180/2001, que introduziu no art. 1º da Lei 7.347/85 parágrafo único dispondo que 'Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados', firmara-se no sentido da ilegitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública questionando a exigibilidade de tributo. Precedentes: RE 213.631/MG e RE 195.056/PR. 2. Recurso especial a que se nega provimento." (1ª Turma do STJ, REsp 517457/SE, julg. em 01/06/2006. Rel. Ministro Teori Albino Zavascki) – (grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRIBUTOS MUNICIPAIS. COBRANÇA RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA ESTABELECIDA ENTRE A FAZENDA MUNICIPAL E O CONTRIBUINTE. NÃO APLICABILIDADE, AO CASO, DO ART. 21, DA LEI Nº 7.347/85, POSTO QUE A REFERIDA AÇÃO PRESTA-SE À PROTEÇÃO DOS INTERESSES E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, QUANDO OS SEUS TITULARES SOFREREM DANOS NA CONDIÇÃO DE CONSUMIDORES. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA. PRECEDENTES DESTA CORTE. 1 - Agravo regimental contra decisão que proveu o recurso especial da parte agravada, ao entendimento de que o Ministério Público é parte ativa ilegítima para ajuizar ação civil pública para obstar a cobrança de tributos municipais (taxas) instituídos por Lei Municipal. 2 - A Ação Civil Pública não se presta como meio adequado a obstar a cobrança de tributos instituídos por Lei Municipal, face ao fato de que a relação jurídica estabelecida desenvolve-se entre a Fazenda Municipal e o contribuinte, não revestindo este último o conceito de consumidor constante do art. 21, da Lei nº 7.347/85, a autorizar o uso da referida ação. 3 - Os interesses e direitos individuais homogêneos, de que trata o art. 21, da Lei nº 7.347/85, somente poderão ser tutelados, pela via da ação coletiva, quando os seus titulares sofrerem danos na condição de consumidores. 4 - A ação civil pública não pode servir de meio para a declaração, com efeito 'erga omnes', de inconstitucionalidade de lei. 5 - Ilegitimidade ativa do Ministério Público reconhecida. Precedentes desta Casa Julgadora. 6. Agravo regimental não provido. (1ª Turma do STJ, AgRg no REsp. n. 539399 - ES, julg. em 14.10.2003, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO) – (grifos nossos).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. 1 - O Ministério Público não tem legitimidade para promover ação civil pública com o objetivo de impedir a cobrança de tributos na defesa de contribuintes, pois seus interesses são divisíveis, disponíveis e individualizáveis, oriundos de relações jurídicas assemelhadas, mas distintas entre si. Contribuintes não

são consumidores, não havendo como se vislumbrar sua equiparação aos portadores de direitos difusos ou coletivos. 2 - Recurso improvido. (2ª Turma do STJ, REsp. n. 82461 - MG, julg. em 03.08.2004, Rel. Ministro CASTRO MEIRA) – (grifos nossos).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que o Ministério Público não tem legitimidade para ajuizar ação civil pública no trato de matéria tributária:

Agravo regimental em Agravo de Instrumento. 2. Recurso Extraordinário. Ação Rescisória. 3. Ilegitimidade ativa de associação de defesa do consumidor para propor Ação Civil Pública na defesa de direitos individuais homogêneos. Matéria devidamente pré-questionada. Questão relativa às condições da ação não pode ser conhecida de ofício. 4. Empréstimo compulsório sobre a aquisição de combustíveis. Qualificação dos substituídos como contribuintes. 5. Inexistência de relação de consumo entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte). 6. Precedentes do STF no sentido de que o Ministério Público não possui legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de impugnar a cobrança de tributos. 7. Da mesma forma, a associação de defesa do consumidor não tem legitimidade para propor ação civil pública na defesa de contribuintes. 8. Agravo regimental provido e, desde logo, provido o recurso extraordinário, para julgar procedente a ação rescisória. (Segunda Turma, AI-AgR 382298, relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 04/05/2004)- (grifo nosso).

CONSTITUCIONAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPOSTOS - IPTU - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE - Lei nº 7.374, de 1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei nº 8.078, de 1990 (Código do Consumidor); Lei nº 8.625, de 1993, art. 25. C.F., artigos 127 e 129, III. I - A ação civil pública presta-se a defesa de direitos individuais homogêneos, legitimado o Ministério Público para aforá-la, quando os titulares daqueles interesses ou direitos estiverem na situação ou na condição de consumidores, ou quando houver uma relação de consumo. Lei nº 7.374/85, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei nº 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei nº 8.625, de 1993, art. 25. II - Certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou identificar-se com interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesses casos, a ação civil pública presta-se a defesa dos mesmos, legitimado o Ministério Público para a causa. C.F., art. 127, caput, e art. 129, III. III - O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança e pleitear a restituição de imposto, no caso o IPTU, pago indevidamente, nem essa ação seria cabível, dado que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo (Lei nº 7.374/85, art. 1º, II, art. 21, redação do art. 117 da Lei nº 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei nº 8.625/93, art. 25, IV; C.F., art. 129, III), nem seria possível identificar o direito do contribuinte com 'interesses sociais e individuais indisponíveis' (C.F., art. 127, 'caput'). IV. – RE. não conhecido." (RE. n. 195056 - PR, DJU de 30.05.2003, Rel. Min. CARLOS VELLOSO) – (grifos nossos).

EMENTA: MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE RIO NOVO-MG. EXIGIBILIDADE IMPUGNADA POR MEIO DE AÇÃO PÚBLICA, SOB

ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELO SEU NÃO-CABIMENTO, SOB INVOCAÇÃO DOS ARTS. 102, I, a, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Recurso não conhecido. (RE. 213.631/MG, DJU de 09.12.99, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) – (grifos nossos).

2.2 Vedação legal ao ajuizamento da ação civil pública em matéria tributária. A Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24/08/2001

Na tentativa de por fim à controvérsia (subsistindo-a, porém, ao menos doutrinariamente), foi editada a Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24/08/2001, acrescentando o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº. 7.347/85, vedando-se expressamente a possibilidade de se ajuizar ação civil pública em matéria tributária:

Art. 1º [...]

[...]

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados (grifo nossos).

Inicialmente, há de se destacar que a aludida Medida Provisória continua em vigor, já que o art. 2º da Emenda Constitucional nº. 32/2001 estabeleceu que as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação da emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior a revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Destaca-se que esta vedação expressa veio ao mesmo tempo em que se reforçava o uso da ação civil pública para a tutela e direitos relativos à economia popular e à ordem urbanística.

Com o afastamento do cabimento da ação civil pública no trato de questões tributárias e relacionadas às contribuições previdenciárias e ao FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) surgiu no ordenamento jurídico brasileiro mais um caso de "impossibilidade jurídica do pedido".

Para enquadramento histórico da edição da aludida Medida Provisória e seus aspectos políticos, destaca-se a intenção da edição deste ato como eminentemente política, eis que à época de sua edição estava em voga a discussão a respeito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Ou seja, o intuito do Governo Federal foi o de impedir o ajuizamento de tutelas coletivas que fossem voltadas contra ele mesmo.

Esta questão política será exposta de forma mais detalhada no último capítulo deste trabalho.

Antecipamos, porém, o tema com o pensamento de BUENO citado por SUTTER *et al* (2002:10):

O que faz o Governo Federal temer a ação civil pública e baixar uma tal vedação e estancar o acesso coletivo à Justiça? A resposta à primeira e à última destas questões, fica lançada, não está, ao menos em um primeiro plano, na vedação da ação civil pública tributária. Ela está muito mais voltada às ações civis públicas que versem sobre contribuições previdenciárias ('v.g.' INSS), FGTS e 'outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (In)feliz coincidência: justamente em maio deste ano, teve início no Supremo Tribunal Federal, o julgamento do Recurso Extraordinário n. 226.855 em que se discute, fundamentalmente, a correção monetária dos depósitos do FGTS correspondente a diversos planos econômicos (Bresser, de julho de 1997; Verão, de fevereiro de 1989; Collor I, de março de 1990 e Collor II, de fevereiro de 1991). E foi em maio que se jurou a ação civil pública de morte pela primeira vez. A expectativa é que, em alguma medida, o Supremo Tribunal Federal entenda cabível a correção monetária do Fundo naqueles ou em alguns períodos, reconhecendo, assim, a ilegitimidade dos expurgos inflacionários declarados à época. Dados oficiais afirmam que uma "derrota" do Governo perante o Supremo Tribunal Federal nestes casos significará uma perda de pouco mais de R\$ 53 bilhões. Embora a magnitude destes valores tenha provocado reações e discordâncias as mais diversas, inclusive quanto à exatidão dos números

apresentados, não é menos verdade que "nisto" repousa a urgência que fundamentou a edição da Medida Provisória.

Passemos a analisar a constitucionalidade de tal Medida Provisória:

Um primeiro aspecto a ser analisado no tocante à vedação expressa do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Pública é saber se o Poder Executivo (ou o Poder Legislativo) pode simplesmente "querer" que não caiba mais ação civil pública nos casos que menciona ou em outros que vierem a se tornarem indesejáveis.

É certo que o objeto na ação civil pública nestas questões (FGTS e tributos) não está assegurado pela Constituição Federal de 1988, tendo esta previsto expressamente apenas a legitimidade do Ministério Público para ajuizá-la para a tutela dos interesses e direitos difusos e coletivos (art. 129, III, CF/88).

Porém, entendemos que a ação civil pública está constitucionalizada no princípio do acesso à Justiça e no princípio do devido processo legal, daí porque se inferir a inconstitucionalidade do parágrafo único acrescentado pela Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24/08/2001 ao art. 1º da Lei da Ação Civil Pública (ACP).

Discute-se ainda acerca da necessidade e urgência para a edição da referida Medida Provisória.

Parecem-nos inexistentes tais requisitos, vislumbrando-se como necessária e urgente apenas a ponto de impedir perdas significativas aos cofres públicos.

Sobre a constitucionalidade desta Medida Provisória, preleciona BUENO (2005: 144):

Ninguém negará, entretanto – nem eu -, que a ação civil pública está constitucionalizada, quando menos, no princípio do acesso (coletivo) à Justiça e no princípio do devido processo legal, constantes nos incisos XXXV, LIX e LV, todos do art. 5º da Constituição Federal.

Verdadeira que seja esta afirmação, é flagrantemente inconstitucional a vedação trazida pelo parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 7.347/85. Isso, evidentemente, sem considerar eventual ausência dos pressupostos legitimadores de sua reedição (CF, art. 62) ou um patente desvio de poder (de função “legislativa”) na edição de um ato como aquele.

A clara pretensão da União ao editar a Medida Provisória ora destacada foi de vedar todas e quaisquer ações civis públicas que tenham como objeto as matérias trazidas no parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85). Quis evitar o acesso coletivo à jurisdição, evitando-se que uma só decisão repercuta em um sem número de pessoas afetadas pelo ato governamental impugnado.

Sobre este mesmo aspecto, continua BUENO (2005: 144):

É tolerável o acesso individual (visão anacrônica e insuficiente dos princípios constitucionais do processo que mencionei) porque ele é atomizado, fraco, desorganizado, por sua própria natureza. Ver-se a União Federal inibida de lançar determinado tributo em um contribuinte? Nenhum problema. Ver-se, no entanto, a União Federal inibida de cobrar determinado tributo ou devolver arrecadações pretéritas flagrantemente inconstitucionais para toda uma coletividade, para todos aqueles que o lançamento tributário pretendeu atingir? Isso é problema, por definição. Daí não se admitir, não se querer e não se tolerar o acesso coletivo ao Judiciário.

Ainda sobre a constitucionalidade da referida medida, mormente por impedir o acesso coletivo à jurisdição, que é uma garantia constitucional, concordamos com tal consideração, como já destacamos anteriormente.

Com efeito, a atual Carta Constitucional garantiu o acesso à jurisdição não apenas sob o aspecto individual, mas também sob o coletivo, razão pela qual, nenhuma lei infraconstitucional poderia proibir qualquer acesso, seja individual, seja coletivo.

Corroborando este nosso entendimento, destacamos ainda as palavras de MAZZILI (2002: 122) e LOUREIRO (2004: 159):

O parágrafo único do art. 1º da LACP, introduzido pela Medida Provisória n.º 2.180-35/01, fere, pois, a regra constitucional de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito - não só o direito individual como o coletivo. Considerando que o sistema processual clássico não viabiliza a defesa judicial em caso de lesões difusas, coletivas ou individuais homogêneas, a Constituição de 88 instituiu o acesso coletivo à jurisdição, garantia que tem a mesma índole que a referente ao acesso individual. Suprimida que fosse a possibilidade de acesso coletivo, inúmeras lesões transindividuais ficariam efetivamente sem proteção judicial, pois o acesso individual em casos de lesões fragmentárias é simplesmente inviável.

Quanto à disposição constante do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, não pode ser avocado como pretexto a impedir a que seja objeto da ação civil pública a tutela jurisdicional de interesses individuais homogêneos, posto que de todo inconstitucional, refletindo, no fundo, verdadeiro autoritarismo do Estado. [...] Destarte, encontra-se assegurada também a tutela jurisdicional dos interesses individuais homogêneos pela ação civil pública, podendo o específico bem da vida a que se pretende proteger por meio desta ação, ser interesse dessa natureza. Ademais, reitere-se: com o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, não há como sustentar a restrição ao acesso à justiça para defender referidos interesses, sem que se esbarre na inconstitucionalidade.

2.3 Posicionamento pela admissibilidade da ação civil pública em matéria tributária

Além dos posicionamentos acerca da inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública já expostos, de autoria dos doutrinadores Cássio Scarpinella Bueno, Hugo Nigro Mazzili e Caio Márcio Loureiro, destacamos ainda argumentos outros para justificar o cabimento da ação civil pública em matéria tributária.

Antes de mais nada, destacamos o art. 127 da Carta Magna de 1988, que incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais homogêneos: " Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a

defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis [...]”.

Sobre o ajuizamento de ações civis públicas para garantir interesses individuais homogêneos, MARINS (2002: 41):

Sem dúvida os danos tributários causados na esfera econômica dos contribuintes, através de atos de arrecadação pública ilegais ou inconstitucionais, são espécies de interesse coletivo, mais especificamente, na maioria das hipóteses, interesses individuais homogêneos, perfeitamente tuteláveis, portanto, através da ação civil pública.

No mesmo sentido, PRUDENTE (1999: 152):

[...] em matéria tributária, os interesses individuais homogêneos, legalmente definidos como aqueles decorrentes de origem comum, uma vez agredidos coletivamente, em seu núcleo originário (hipótese de incidência tributária e conseqüente evento tributário, de natureza homogênea, a gerar obrigações tributárias e resultantes interesses individuais também homogêneos), sofrem, por força do impacto agressor, o fenômeno da atomização processual, em defesa de interesse coletivo e social relevantes, a legitimar a pronta atuação do Ministério Público, na linha de determinação institucional dos arts. 127, 'caput' e 129, III, da Constituição da República, traduzidos nas disposições dos arts. 5º, II, 'a' e 6º, II, 'a' e 'd' e XII, da Lei Complementar 75/93.

De forma sintética, os principais argumentos favoráveis ao ajuizamento da ação civil pública em matéria tributária são:

- a) a inconstitucionalidade da vedação expressa do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, por afronta à garantia constitucional do acesso (coletivo) à jurisdição e ao princípio do devido processo legal (questão já comentada anteriormente);
- b) em consequência, a legitimidade do Ministério Público adviria como forma de garantir o acesso à justiça, o que permitiria, através de uma só medida, ver reconhecido o direito de um grande número de pessoas afetadas por atos governamentais lesivos;

- c) proteção ao princípio da celeridade processual, posto que, diversamente, haveria sobrecarga do Poder Judiciário, caso cada contribuinte pleiteasse individualmente a ilegalidade da cobrança de um determinado tributo;
- d) o alcance e repercussão desta ação coletiva, atingindo as classes excluídas e menos favorecidas da sociedade, conforme destacado às fls. 18 deste trabalho;
- e) a sustação da cobrança do tributo indevido seria, embora respaldado no interesse individual homogêneo, pedido com manifesto interesse social, evidenciado pela dimensão e característica do dano, visto que este atingiria uma gama enorme de pessoas altamente dispersas, assim como estaria presente a relevância social do bem jurídico decorrente da proteção à ordem jurídica tributária.

Antes de encerrarmos este capítulo é importante colacionarmos aqui o posicionamento do professor MACHADO apud PAULSEN (2003: 146) pela legitimidade do Ministério Público em ajuizar ação civil pública para defesa de direitos/interesses individuais homogêneos quando estes forem de grande expressão coletiva e os valores individuais a serem ressarcidos forem de pequena monta. Assim:

[...] 2º) O Ministério Público está, todavia, legitimado para a defesa dos direitos individuais homogêneos que tenham duas características, a saber: sejam , em sua globalidade, de grande expressão coletiva, e b) em suas quotas, ou parcelas, individualizadas, ou individualizáveis, sejam de valor econômico não significativo. Não, porém, para a defesa daqueles direitos cujas parcelas individualizadas, ou individualizáveis, sejam de porte econômico a estimular a defesa, individualmente, por seus titulares. Ainda que tenham grande expressão coletiva.

Assim, esta posição deve sempre ser destacada em trabalhos deste gênero, tanto pela grande representatividade do autor no mundo jurídico, como pelos próprios argumentos.

3 DO "ESFALECIMENTO" DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

3.1 Recentes alterações no "Direito Processual Público" trazidas pela Medida Provisória nº. 2.180-35/2001

Incontestavelmente, inúmeras foram as modificações trazidas pela Medida Provisória nº. 2.180-35/2001 em suas diversas reedições, principalmente no tocante ao Direito Processual Público.

Como exemplos destas alterações podemos elencar: a proibição do exercício de tutela de urgência contra o Poder Público em diversas situações, os institutos chamados de "suspensão de segurança" e "suspensão da não-suspensão de segurança", entre outras benesses para as Fazendas Públicas.

Sem dúvidas que a Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001 é o melhor exemplo no Direito Brasileiro de uma regra de "direito processual público". Em todos os sentidos. Não só porque ela estabelece, na maioria de seus dispositivos, regras típicas de quando o Poder Público está em juízo (e somente ele) mas também, como já dito nos capítulos anteriores, porque a gênese de muitas de suas regras foi uma inequívoca resposta do Governo Federal a derrotas nos Tribunais brasileiros, mormente em Tribunais Superiores, ou, quando menos, perspectivas de derrotas que poderia vir a sofrer.

Assim, para citar dois exemplos, a remoção das decisões que impediam a privatização do Banespa (via "suspensão da não-suspensão da segurança") e a proibição de ações civis públicas para questionar "fundos de natureza institucional

cujos beneficiários podem ser individualmente determinados" quando o Supremo Tribunal Federal entendeu devidos determinados expurgos inflacionários no FGTS.

Estas benesses para a Fazenda Pública quando em juízo foram editadas em nome de um "interesse público" (como já visto, "secundário") ou de uma "governabilidade", sendo criadas diversas regras de processo civil que, em última análise, esvaziaram (e continuam esvaziando) muito da tônica da efetividade, do processo de resultados que, desde 1993, vem sendo o ponto de toque das reformas exemplarmente bem conduzidas no processo civil brasileiro, em especial o codificado (Código de Processo Civil).

Por estas razões é que se infere que a Medida Provisória nº. 2.180 mais parece uma "contra-reforma" do Código de Processo Civil. É nesse contexto que esta Medida Provisória interfere no processo civil brasileiro: estabelecendo um regime jurídico processual próprio e exclusivo do Poder Público que representa, em muitos casos, um inegável retrocesso quando verificadas as reformas trazidas para o Código de Processo Civil mais recentemente e até na própria Lei da Ação Civil Pública (ACP).

Como exemplo desta "contra-reforma", temos: enquanto tanto se discutia os contornos do instituto da tutela antecipada do art. 273 do Código de Processo Civil e sua fungibilidade ou aplicabilidade ao lado da tutela cautelar, a Medida Provisória nº. 2.180-35/2001 vedou o exercício de tutela de urgência contra o Poder Público em diversas situações - a exemplo, aliás, do que a Medida Provisória nº. 1.570, convertida na Lei nº. 9.494/97, já havia disposto - e, mais do que isso, aperfeiçoou de forma até então inédita o grande "antídoto" das decisões jurisdicionais contra o Poder Público, que é o instituto chamado de "suspensão de segurança".

Outro exemplo é a inclusão do parágrafo único ao art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, questão que já foi amplamente discutida nos capítulos anteriores.

Acerca desta inclusão, o Professor Cássio Scarpinella Bueno, em diversas passagens de seu livro "O Poder Público em juízo", traz explicações acerca da tentativa do Governo Federal de "ferir de morte" a ação civil pública, trazendo o termo "esfalecimento da ação civil pública", termo este que entendemos apropriado e pelo qual optamos para ser o título deste último capítulo.

3.2 Inclusão do parágrafo único do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública. Questões políticas. Retrocesso no processo coletivo

Como já afirmado alhures, a Medida Provisória nº. 2.180-35/2001, ao acrescentar o parágrafo único ao art. 1º da lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) vedou expressamente a possibilidade de se ajuizar ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia do tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários possam ser individualmente determinados.

Conforme já exposto, houve toda uma motivação política e um grande medo de decisões judiciais em processos coletivos (pois já existiam as primeiras decisões contrárias à União Federal) acelerando esta mudança/vedação na lei da ação civil pública.

Questiona-se, porém, se mesmo estando a ação civil pública prevista na Constituição Federal, poderíamos dizer que o seu objeto não está por ela assegurado? Poderia o Executivo, via Medida Provisória, ou o Poder Legislativo, por Lei Ordinária, vedar a Ação Civil Pública em casos específicos?

Cassio Scarpinella Bueno: Entendemos que a Constituição Federal de 1988 não assegura, explicitamente, o objeto da ação civil pública, isto é, ela não diz expressamente para que a ação civil pública serve, para qual tipo de situação específica é possível o ajuizamento dessas ações. O que se lê no art. 129, III, da Constituição Federal é que o Ministério Público pode propor ações civis públicas para a tutela do "patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" e já no inciso IX do mesmo artigo, também traz como atribuição do Ministério Público: "exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade [...]".

É fácil verificar, da mera leitura do texto constitucional, tratar-se de uma cláusula extremamente aberta, vaga e carente de concretização. A doutrina e a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, sempre procuraram e ainda procuram definir qual a melhor interpretação para aquele dispositivo e, em específico, o que são os tais "interesses difusos e coletivos". Também se uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público pode tutelar interesses individuais repetitivos (homogêneos, de acordo com a legislação infraconstitucional) e em que condições, e assim por diante.

Estas questões já foram debatidas ao longo deste trabalho.

O que ocorreu com a Medida Provisória nº. 2.180 é que, a partir de dois julgados do STF, que negaram legitimidade ao Ministério Público para questionar, em juízo, tributos específicos em casos específicos, proibiu-se, pura e simplesmente, o ajuizamento da ação civil pública para questionar qualquer tributo, qualquer contribuição previdenciária e, de forma mais ampla, todo e qualquer fundo de natureza institucional cujo beneficiário seja identificável.

Lê-se na Exposição de Motivos da reedição da aludida Medida Provisória que: "se o STF decidiu que o Ministério Público não tem legitimidade para ajuizar ações civis públicas para impugnar tributos, nada há de errado para que haja lei restritiva no plano infraconstitucional".

Sobre esta questão, destaca BUENO (2005: 147):

Sem querer pretender analisar esses dois julgados aqui, é certo que a Medida Provisória nº. 2.180-35/2001, desde sua décima oitava reedição, deixou bem claro que nem o Ministério Público em ninguém que possa constar no rol do art. 5º da Lei nº. 7.347/85 pode ajuizar ações civis públicas para questionar tributo algum. Por quê? Porque a ação civil pública, para tal finalidade, não cabe. E ponto. Está vedado esse caminho processual coletivo para tutelar pretensões decorrentes daqueles direitos materiais.

Colacionamos aqui a Exposição de Motivos da reedição de número 18 da Medida Provisória mencionada:

Nessa esteira, a Suprema Corte, em acórdão relatado pelo Ministro Ilmar Galvão (RE 213.631-0) decidiu pela ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva.

No entanto, observa-se que o Supremo Tribunal Federal, embora tenha, em casos concretos, afastado a possibilidade de iniciativa do Ministério Público para discutir IPTU e taxa de iluminação pública por intermédio de ação civil pública (jurisprudência colacionada no capítulo segundo deste estudo), em nenhum momento estabeleceu uma negativa geral de que em outros casos, embora envolvendo tributos, pudesse o Ministério Público ajuizar tal ação.

Tal iniciativa partiu exclusivamente da União Federal, por temer uma avalanche de derrotas judiciais e conseqüentemente, enormes prejuízos aos cofres públicos.

Acrescente-se ainda: em nenhum momento o Supremo Tribunal Federal sustentou que, pelo mero fato do Ministério Público não poder propor ações civis públicas para questionar dois específicos tributos, nenhum dos demais legitimados a ajuizar a ação civil pública pudesse fazê-lo.

Assim, a introdução do parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 7.347/85, neste contexto, é a absurda generalização do que disse o Supremo Tribunal Federal, o que não agride apenas o art. 129, III e IX da Constituição Federal, mas também o art. 5º, XXI da mesma Carta (que ainda não fora mencionado neste trabalho), que assegura às associações, quando autorizadas, representar, em juízo os interesses de seus associados.

Sem dúvidas, a regra é um verdadeiro retrocesso no "Direito Processual Coletivo", que, desde 1988, com o advento da Constituição, tem sido trilhado pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras. O fato desta regra ter sido estabelecida por Medida Provisória torna-a mais e mais inconstitucional, porque se reputou relevante e urgente debelar o acesso coletivo à justiça para questionar ilegalidades cometidas pelo próprio Poder Público.

Infelizmente, tal medida (vedação) veio a restringir significativamente o uso da ação civil pública, instrumento fundamental para a defesa de direitos de uma coletividade, principalmente dos que não possuem recursos financeiros para pleitear seus direitos legítimos na esfera judicial, acabando assim por quedar-se inerte diante dos "avanços" constantes (principalmente no campo financeiro e tributário) das Fazendas Públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, conclui-se que o que se verifica atualmente é um verdadeiro retrocesso no Direito Processual Brasileiro, mormente quando em uma das partes está a Fazenda Pública em qualquer de suas esferas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como afirmado na Introdução do presente trabalho, a escolha do tema "Ação Civil Pública e Tributação" deu-se em função de nos depararmos constantemente, seja através do ofício de advogada pública, seja através de leituras diversas, com as injustiças enfrentadas por cidadãos quando os mesmos estão em litígios com a Fazenda Pública, dificuldades estas vislumbradas a partir das prerrogativas fazendárias (ou como os mais críticos preferem privilégios).

Ao adentrar na questão da tributação, e ao longo da exploração do tema em questão, vislumbramos diversos absurdos jurídicos, justificativas pífiás por parte do Governo (amparado e resguardado pelos poderes executivo e judiciário), como por exemplo, a exposição de motivos da reedição de número 18 da Medida Provisória nº. 2.180/35/01, em que o executivo justifica a vedação do uso da ação civil pública em matéria tributária através de decisões do Supremo Tribunal Federal, generalizando uma decisão que havia sido tomada em casos de taxa de iluminação pública e IPTU.

Infelizmente, após estudos intensos para desenvolver o tema deste trabalho, as impressões iniciais (esboçadas na introdução) foram reafirmadas, analisando-se as posturas governamentais e o ímpeto arrecadatório dos entes estatais.

Deixando um pouco de lado esta temática ("super-parte" e interesses governamentais) e adentrando no mérito em si do trabalho, podemos afirmar que ao longo deste estudo, trouxemos a questão da ação civil pública e suas inúmeras vantagens. Vantagens estas que com as últimas reformas processuais têm sido restringidas única e exclusivamente para assegurar os interesses dos Governos, esquecendo-se do interesse público primário, que, sem dúvidas, deveria prevalecer em todas as ações governamentais.

Como explanado nesta monografia (ao tratarmos da tutela coletiva e do acesso à jurisdição), este interesse (o primário) é o que alcança a coletividade como um todo, em contraponto ao interesse secundário, que atende única e exclusivamente aos órgãos estatais e aos governantes do momento.

O alegado (retrocesso processual e vantagem descabida às Fazendas Públicas) é justamente o que se observa com a inclusão do parágrafo único do artigo 1ª da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85) através da Medida Provisória nº. 2.180-35/01, vedando-se assim expressamente o ajuizamento da referida ação coletiva para pleitear questões relativas a impostos e FGTS.

Infelizmente, tal medida (vedação) veio a restringir significativamente o uso da ação civil pública, instrumento fundamental para a defesa de direitos de uma coletividade, principalmente dos que não possuem recursos financeiros para pleitear seus direitos legítimos na esfera judicial, acabando assim por quedar-se inerte diante dos "avanços" constantes (principalmente no campo financeiro e tributário) das Fazendas Públicas.

Colacionamos os mais diversos posicionamentos acerca da constitucionalidade deste dispositivo (art. 1º da Lei nº. 7.347/85): alguns doutrinadores enveredando-se pela possibilidade de ajuizamento de ação civil

pública em questões que envolvam matéria tributária, outros pelo total descabimento.

Conforme destacamos no corpo deste trabalho, entendemos pela inconstitucionalidade da referida Medida Provisória por inúmeras razões: inexistência de necessidade e urgência para edição deste ato normativo, violação dos atributos e funções do Ministério Público, assim como do princípio do acesso (coletivo) à Justiça e do princípio do devido processo legal, constantes nos incisos XXXV, LIX e LV, todos do art. 5º da Constituição Federal.

Infelizmente tal posicionamento é minoritário tanto na doutrina como na jurisprudência, mas acreditamos na plena possibilidade de os juízes de 1º grau e Tribunais diversos assim decidirem, afastando incidentalmente a constitucionalidade da vedação do parágrafo único aludido, resguardando-se assim o direito/interesse de grandes parcelas da sociedade, realizando-se justiça nos casos concretos.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Emenda Constitucional 32**, de 11 de setembro de 2001. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei complementar nº. 40**, de 14 de dezembro de 1981. Lei orgânica do Ministério Público. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Lei Complementar nº. 75**, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Lei nº. 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Lei nº. 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Lei nº. 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Lei nº. 9494**, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Lei nº. 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

_____. **Medida Provisória nº. 2.180-35**, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 janeiro 2007.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Réquiem para a Ação Civil Pública**. São Paulo, 2002. Disponível em < www.saraivajur.com.br >. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

_____. **O Poder Público em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DENARI, Zelmo *et al.* **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor – Comentado pelos autores do anteprojeto**. Brasília: Forense Universitária, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Maria Alessandra Brasileiro de *et al.* **Temas atuais de Direito Administrativo**. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000.

DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direitos difusos e coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

LOUREIRO, Caio Márcio. **Ação Civil Pública e o acesso à Justiça**. São Paulo: Ed. Método, 2004.

MARINS, James. **Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. São Paulo: RT, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2002

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica: A prática de fichamentos, resumos, resenhas**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NEGRÃO, Theotônio e José Roberto F. Gouvêa. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

PRUDENTE, Antônio Souza. **A Legitimação Constitucional do Ministério Público para Ação Civil Pública em Matéria Tributária na Defesa dos Individuais Homogêneos**. Revista de Estudos Tributários, São Paulo, n. 10, nov./dez. 1999.

SUTTER, Bárbara *et al.* **Da utilização da ação civil pública em matéria tributária**. [S. I.], 2002. Disponível em <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 8 março 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº. 517.457/SE**. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

_____. **Recurso Especial nº. 539.999/ES**. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

_____. **Recurso Especial nº. 82.461/MG.** Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº. 382.298/PR.** Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

_____. **Recurso Extraordinário nº. 195.056/PR.** Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

_____. **Recurso Extraordinário nº. 213.631/MG.** Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 21 fevereiro 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil.** 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 1. 2001.

TRABALHOS científicos: organização, redação e apresentação. 2. ed. Fortaleza: EdUECE, 2005.

TOGNOLO, Osmar. **Ação civil pública em matéria tributária.** Revista de Estudos Tributários, São Paulo, n. 10, nov./dez. 1999.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública.** São Paulo: Dialética: 2003.