A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO UTILIZADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS IDOSAS: análise da atuação da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da cidade de São Luís no intervalo de 2003 a 2009*

THE PUBLIC CIVIL ACTION AS INSTRUMENT USED FOR THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE OF MARANHÃO STATE IN THE PROTECTION OF THE BASIC RIGHTS OF THE AGED PEOPLE: analysis of the performance of the Public prosecutor's office of Justice Specialized in the Defense of the Rights of the Elderly of the city of São Luís from 2003 to 2009

LA ACCIÓN CIVIL PÚBLICA COMO HERRAMIENTA UTILIZADA POR EL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE MARANHÃO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS ANCIANOS: análisis de las acciones de la oficina del fiscal especializado en la defensa de los derechos de los ancianos en la ciudad de São Luís desde 2003 hasta 2009

Paulo Roberto Barbosa Ramos
Jorge Luís Ribeiro Filho

Resumo: O presente artigo é fruto de pesquisa iniciada no ano de 2010 e encerrada em 2011, com financiamento do PIBIC / CNPq, que teve por objetivo principal investigar se os direitos fundamentais dos idosos que vivem na cidade de São Luís do Maranhão estavam sendo devidamente tutelados pelo Ministério Público Estadual, haja vista a existência de mecanismo bastante eficaz para tanto, a saber: a ação civil pública. Como hipótese, estipulou-se que a correta utilização desse instrumento judicial por parte da Instituição mencionada acima possibilitaria a tutela adequada dos direitos dos idosos desta capital. Os resultados obtidos vieram a confirmar a hipótese acima mencionada.
Palavras-chave: População idosa. Ministério Público Estadual. Ação civil pública.

Abstract: The present article is the result of a research initiated in the year of 2010 and finished in 2011, with financial help of PIBIC/CNPq, which had for main objective to investigate whether the basic rights of the aged people who live in the city of São Luís were being duly tutored by the State Public Prosecution service, considering the existence of sufficiently efficient mechanism for this, which is: the public civil action. As hypothesis, it was stipulated that the correct use of this judicial instrument as part of the Public Prosecution service of the State of Maranhão would make possible the adequate guardianship of the rights of the aged people of that capital. The results confirmed the hypothesis mentioned above.
Keywords: Elderly population. State public prosecution service. Public civil action.

Resumen: Este artículo es el resultado de una investigación iniciada en 2010 y cerró en 2011 con fondos de PIBIC / CNPq, que tuvo como objetivo investigar si los derechos básicos de los ancianos que viven en la ciudad de São Luís do Maranhão estaban siendo adecuadamente protegidos por el Ministerio Público del Estado, dada la existencia de un mecanismo muy eficaz para esto, a saber, la acción civil pública. Como hipótesis, se estipuló que el uso correcto de este instrumento por la institución judicial se mencionó anteriormente que permitiría la adecuada protección de los derechos de los ancianos en esta capital. Los resultados vinieron a confirmar la hipótesis antes mencionada.
Palabras clave: Población de edad avanzada. Ministerio Público. Acción civil pública.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto de pesquisa iniciada em meados do ano de 2010. Partiu-se da hipótese segundo a qual a correta utilização de instrumentos judiciais como a ação civil pública por parte do Ministério Público do Estado do Maranhão, notadamente pela Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Capital, possibilita a tutela adequada

* Trabalho premiado durante o XXIII Encontro do SEMIC realizado na UFMA entre os dias 08 a 11 de novembro de 2011.
Artigo recebido em fevereiro 2012
Aprovado em abril 2012

e necessária dos direitos afetos à população idosa de São Luís do Maranhão, consagrados na Constituição Federal, na Estadual e em leis infraconstitucionais.

Buscou-se, por meio da pesquisa esclarecer duas questões centrais, quais sejam:

a) o Ministério Público do Estado do Maranhão, através da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, vem desempenhando adequadamente a sua função no que tange ao ajuizamento de ações civis públicas para a proteção dos interesses dos idosos?;

b) a utilização da Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, tem contribuído para a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas idosas que residem no município de São Luís?

A hipótese exposta foi testada por meio da análise dos dados empíricos coletados, permitindo o surgimento dos resultados e das conclusões às quais se fará menção no momento oportuno.

Impende também destacar, neste momento preambular, a motivação da referida pesquisa, a qual pode ser resumida nas linhas que seguem.

A principal tarefa do Ministério Público do Estado do Maranhão, exercida por meio da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa[1], deve ser a de possibilitar, através de ações de natureza penal ou civil, o respeito aos direitos fundamentais das pessoas idosas, seja buscando a condenação daqueles que praticaram qualquer tipo de violência ou desrespeito contra os idosos, seja fiscalizando a atuação do Poder Executivo no implemento das correspondentes políticas públicas, voltadas a esse segmento social.

Percebe-se, assim, que a pesquisa executada intentou analisar a atividade de efetivação dos direitos previstos na Constituição e em leis infraconstitucionais para a proteção de um grupo específico, qual seja, o dos idosos, tanto mais porque é fundamental examinar, com maior atenção, o papel do Ministério Público, localizado entre os órgãos que desenvolvem funções essenciais à justiça, na realização destes direitos, discutindo sua legitimidade e a efetividade dos instrumentos dos quais dispõe, com especial atenção para a Ação Civil Pública.

Através deste artigo, intenta-se promover não somente a apresentação e análise quantitativa e qualitativa dos dados empíricos que compõem a pesquisa desenvolvida, mas também para a apresentação do objeto de estudo sob o ponto de vista doutrinário e jurisprudencial. Nesse contexto, o presente ensaio será desenvolvido obedecendo à seguinte ordem: preliminarmente, serão tecidas algumas considerações, de ordem geral, acerca da tutela coletiva no Brasil. Em seguida, o exame voltar-se-á para as principais ações coletivas presentes no ordenamento jurídico brasileiro, passando por uma rápida apresentação de aspectos de ordem material e processual relativos, em especial, à Ação Civil Pública.

Mais adiante, será estabelecida uma correlação entre Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) e Ação Civil Pública, com o intuito de traçar as bases necessárias para o enfrentamento de questões relativas à legitimidade ativa do Ministério Público na Ação Civil Pública. Como providências finais serão apresentados e analisados os dados empíricos obtidos por meio da pesquisa realizada.

2 A TUTELA COLETIVA NO BRASIL: da origem à atualidade

Questão instável na doutrina pátria que se ocupa da tutela coletiva é aquela referente aos precedentes históricos das ações coletivas manejadas atualmente no Brasil. A discussão acerca das fontes destas ações repousa, por vezes, na história greco-romana, mas há fortes indícios apontando para a gênese anglo-saxã dos mecanismos processuais em foco.

Didier Jr. e Zaneti Jr. (2008, p. 25-26), em obra que se ocupa da tutela coletiva desenvolvida em co-autoria, fizeram registrar importante observação relativa à questão apresentada no parágrafo anterior, após se ocuparem de breves considerações acerca do histórico das ações coletivas:

> O surgimento das ações coletivas remonta a duas fontes principais.
> **Primeiro, e mais conhecido, o antecedente romano da ação popular em defesa da *rei sacrae*, *rei publicae***. Ao cidadão era atribuído o poder de agir em defesa da coisa pública em razão do sentimento, do forte vínculo natural que o ligava aos bens públicos *lato sensu*, não só em razão da relação cidadão/bem público, mas também pela profunda noção de que a *República pertencia ao cidadão romano*, era seu dever defendê-la. (...) **Essa percepção da coisa pública não nasce romana, tem origem grega e democrática**, *provocada a jurisdição a preocupação principal voltava-se ao mérito da demanda*. [...]

> **Já as ações coletivas das "classes", antecedente mais próximo das atuais *class actions* norte-americanas e da evolução brasileira das ações coletivas disciplinadas no CDC, são existentes na prática jurídica anglo-saxã nos últimos oitocentos anos.** (grifo nosso)

Sem prejuízo do destaque feito, pensa-se que independentemente do referencial histórico que se queira adotar, pode-se afirmar, com precisão, que as ações coletivas intentadas em âmbito nacional estão ou deveriam estar alicerçadas, precipuamente, no princípio do acesso à justiça e da economia processual (DIDIER JR.; ZANETI JR, 2008, p. 36), comandos de otimização que atuam tanto como fundamento, quanto como finalidade dos processos instalados sob essa perspectiva.

Fala-se em princípio da economia processual, porquanto o manejo de ações coletivas tende a permitir sensível diminuição dos gastos atinentes aos mais variados procedimentos e trâmites processuais. De outra sorte, a observância deste princípio acaba por possibilitar o fornecimento de provimentos jurisdicionais semelhantes para indivíduos que se encontram em situação também semelhante, subsidiando o postulado constitucional da segurando jurídica e, porque não dizer, privilegiando o princípio da igualdade.

Quanto à menção feita ao acesso à justiça, explica-se que a ideia de direito coletivo parece ter se originado com o intuito de promover a chegada ao Judiciário, com maior facilidade, de questões antes pouco privilegiadas neste Poder, seja por questões de ordem puramente processual, por conta da condição sócio-econômica dos litigantes ou pela aparente falta de consistência, densidade jurídica ou relevância social do interesse em discussão (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2008, p. 36).

No Brasil, entretanto, nem sempre foi percebida a preocupação legal em fomentar e instrumentalizar a tutela coletiva. Uma rápida leitura do Código de Processo Civil pátrio atual permite a elaboração de conclusão segundo a qual os conflitos instalados entre indivíduos (sem pluralidade de sujeitos ativos ou passivos nos pólos da demanda) sempre foram a preocupação mais latente[2].

É tanto que, de acordo com Almeida (2009), a preocupação com a tutela coletiva em terras brasileiras só se tornou visível a partir de 1979, com manifestações doutrinárias praticamente isoladas que dariam origem ao embrião do que seria um verdadeiro sistema paralelo de processo coletivo, portanto, em momento posterior à publicação do atual Diploma Processual Civil nacional:

> A doutrina acerca dos interesses difusos e coletivos começou a se formar no Brasil em 1979, com Ada Pellegrini Grinover, e, desde então, foi reconhecida a falta de adequada defesa de tais interesses, preconizando-se, como correção dessa falha, a efetiva proteção mediante a criação de mecanismos processuais específicos e a atribuição de legitimidade a órgãos e entidades, o que efetivamente veio a ocorrer com a edição da Lei 7.347/85. (ALMEIDA, 2009, p. 34)

Buscando os fundamentos históricos da concepção individualista do Processo Civil Brasileiro, Fredie Didier, em acertada apreciação, registrou que os contornos atuais do processo civil foram moldados pelo liberalismo e pelo Iluminismo. Sendo assim, pode-se concluir que a noção de propriedade individual e legitimidade de agir adstrita somente ao titular do direito afirmado em juízo foram a tônica do século XVII, durante o qual menosprezada era a tutela de interesses afetos à coletividade, em detrimento da prioridade dada à tutela de interesses de cunho individual (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2008, p. 26-27).

3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA: conceito, cabimento, interesses e direitos tutelados, legitimidade ativa e passiva

Formular um conceito de Ação Civil Pública pode, à primeira vista, parecer tarefa fácil, dada a colação do tema na pauta das principais discussões travadas em sede de processo coletivo, mas a linha tênue que separa a identificação desta via processual com a sua função transforma o ofício à sua conceituação árduo[3].

Com esteio na Constituição Federal (artigo 129, inciso III) e na Lei nº 7.347/85, pode-se assentar, abordando, simultaneamente questões referentes à conceituação e ao cabimento, que a Ação Civil Pública é instrumento processual utilizado para provocar o Poder Judiciário a se manifestar, emitindo decisão provisória ou sentença, sobre questão que envolva o meio ambiente, o consumidor, o patrimônio público e social, bem como outros interesses difusos e coletivos. Neste ponto, interessante ressalvar que o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), importante referencial legislativo utilizado no decorrer da pesquisa desenvolvida, amplia a possibilidade de manejo dessa via processual aos casos que envolvam direitos e interesses individuais indisponíveis, tal como o direito à vida, e individuais homogêneos do idoso.

Mas, afinal, o que seriam direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos? Invoca-se o Código de Defesa do Consumir (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) para sanar eventuais dúvidas:

> Art. 81.
> I - 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;
> II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos 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;
> III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Ocupa-se, a partir deste ponto, de rápidas questões concernentes à legitimidade das partes no tocante à Ação Civil Pública.

Com arrimo na doutrina de Moreira (2008, p. 25), aduz-se que a legitimidade ad causum é condição genérica para que ação tenha regular prosseguimento, juntamente com o interesse processual e a possibilidade jurídica do pedido, por exemplo, sendo que, emitindo despacho liminar de conteúdo negativo, o juiz que recebe a ação civil pública pode decidir por seu indeferimento, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil brasileiro, o qual autoriza a extinção da ação, sem exame de mérito, se não restar configurada qualquer condição da ação.

Quanto à legitimidade das partes especificamente em matéria de Ação Civil Pública, insofismável que a Lei nº 7.347/85 enumerou rol taxativo atinente aos órgãos incumbidos do ajuizamento deste instrumento de tutela coletiva. De acordo com o artigo 5º do Diploma Legal em comento, podem ajuizar Ações Civis Públicas: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações ou sociedades de economia mista e associações.

No tocante às associações, confere o ordenamento jurídico legitimidade ativa, desde que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção aos bens jurídicos dos quais se ocupa a Ação Civil Pública (a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Ressalta-se que estes requisitos precisam ser observados de forma cumulativa.

Em relação à legitimidade passiva (em desfavor de quem irá ser ajuizada a Ação Civil Pública), adverte-se que a mesma preocupação observada em relação ao arrolamento, feito em lei, dos legitimados ativamente não foi percebida em relação aos que poderão figurar no polo passivo da demanda, até mesmo por razões óbvias, posto que qualquer pessoa (física ou jurídica) pode realizar atos que agridam bens jurídicos tutelados por meio desse expediente processual, ficando passíveis de responsabilização (ALMEIDA, 2009, p. 150).

4 A LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DESTINADA À TUTELA DOS DIREITOS DOS IDOSOS

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, ao tratar das funções essenciais à justiça do Título IV, Capítulo IV, estabelece, em seu art. 127, que "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" (BRASIL, 1988). Nesse sentido, desnecessário dizer que o Ministério Público Estadual deve cumprir o seu desiderato de atuar como um órgão ativo na defesa e promoção dos direitos constitucionalmente e legalmente, sobretudo, aqueles dos quais são destinatários os idosos.

Retomando o curso da história anterior ao surgimento da Ação Civil Pública e corroborando com o que já foi destacado em tópico precedente, ao processo civil nacional, estava atrelada forte carga individualista, o que acabou por desencorajar o surgimento de mecanismos de tutela coletiva. Da análise dos artigos 3º e 6º do Código de Processo Civil, surge límpida a conclusão lançada. Estender a legitimidade para o ajuizamento de ação judicial a órgão ou pessoa jurídica que não era titular do direito ofendido era providência pouco interessante em um momento histórico marcado pela natureza eminentemente individual do processo.

O óbice apresentando, todavia, não era intransponível. Sobre a motivação para o surgimento da Ação Civil Pública, não seria exagero afirmar, amparado pelo magistério de Silva (2000, p. 15-16) que, a partir de um compilado de experiências estrangeiras, buriladas e aperfeiçoadas em terras pátrias, surgiu referido instrumento judicial de tutela, ocupando um espaço não antes explorado e se voltando para a defesa de interesses e direitos de natureza coletiva.

O que não se pode olvidar é que o surgimento da Ação Civil Pública implicou, ademais, na formulação de um novel conceito de legitimação processual. O presente trabalho, ao se ocupar de aspectos gerais relativos à legitimidade de partes em matéria de Ação Civil Pública, apontou que vários são os legitimados

para o ajuizamento desta ação de tutela coletiva. Pensa-se, entretanto, que, dentre todos, destaca-se o Ministério Público, uma vez que somente a ele é dada, por exemplo, a possibilidade de instaurar e conduzir o Inquérito Civil[4], procedimento investigativo preliminar, que busca coletar elementos capazes de ensejar o ajuizamento de Ação Civil Pública.

Mais uma vez é bom que se diga que a própria Constituição Federal de 1988, resguardou, no rol das funções institucionais do Ministério Público, a legitimidade ativa desta Instituição, tanto para a promoção do Inquérito Civil (procedimento de ordem preliminar), quanto para o ajuizamento da Ação Civil Pública, tudo nos termos do art. 129, III.

A Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/85), por seu turno, além de tratar das hipóteses de cabimento deste meio precípuo de tutela coletiva, abriga prescrição referente à legitimidade do Ministério Público para sua propositura, em seu art. 5º, inc. I. Aos textos referidos, acrescenta-se a legitimação outorgada pelo art. 25, inciso IV, alínea a, da lei Orgânica do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93).

Tornando cada vez mais específico o objeto de estudo deste ensaio, tem-se, ainda, no âmbito da legislação federal, o Estatuto do idoso (Lei nº 10.741/03) o qual estabeleceu, ao fornecer legitimidade extraordinária[5] ativa ao Ministério Público em matéria de ajuizamento de Ação Civil Pública (artigo 74, inciso I), assim como ao fornecer-lhe a possibilidade de atuar como substituto processual[6] do idoso em situação de risco (artigo 74, inciso III), que referida Instituição deve cumprir o seu desiderato de atuar como um órgão ativo na defesa e promoção dos direitos constitucionalmente e legalmente, sobretudo, aqueles dos quais são destinatários os idosos.

Quando se fala em Ministério Público atuando como autor em ação jurisdicional, é comum que se vislumbre o ofício do Promotor ou Procurador de Justiça na seara penal. Há quem pense que, nas demandas cíveis, o Parquet sempre funcionará como órgão interveniente, ou seja, custos legis. Até antes de o ordenamento jurídico pátrio, em seu prisma processual, ocupar-se com esmero da tutela coletiva, esta ideia até poderia ter uma presunção de veracidade. Sobre essa questão, importante mencionar o posicionamento de Godinho (2010, p. 105):

> A atuação do Ministério Público como parte autora sempre esteve relacionada com o processo penal e só em período mais recente, especialmente após a promulgação da atual Constituição, sua atividade como autor no campo cível passou a merecer maior atenção, sendo que, mesmo legitimado para o exercício de diversas ações que tutelam direitos individuais, o Ministério Público passou a ser conhecido como o legitimado por excelência para a tutela de direitos transindividuais. (...)

Hipótese que reacende os debates doutrinários e jurisprudenciais relativos à legitimidade ativa do Ministério Público na Ação Civil Pública é aquela referente ao permissivo legal, contigo no artigo 74, inciso I.

De acordo com esta produção legislativa, o *Parquet*, além de poder promover, por meio de Ação Civil Pública, a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos e individuais homogêneos, estaria apto a lançar mão de referido instrumento processual para a tutela de direitos individuais indisponíveis de idoso.

De acordo com precedentes do Superior Tribunal de Justiça, bem como do Supremo Tribunal Federal, tal legitimidade alcança, inclusive, os casos referentes à concessão de medicamentos, e, por que não, de aparelhos essenciais (cilindro de oxigênio para uso domiciliar destinado a idosos com problemas respiratórios, por exemplo) e alimentação enteral[7], por meio de ação civil pública, em defesa de direito indisponível, como é o direito à saúde, bem como o direito à vida, em benefício de apenas uma pessoa idosa, na esteira do que adiante se vê:

> PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO, PELO ESTADO, À PESSOA IDOSA HIPOSSUFICIENTE, PORTADORA DE DOENÇA GRAVE**. OBRIGATORIEDADE. AFASTAMENTO DAS DELIMITAÇÕES. PROTEÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. DEVER CONSTITUCIONAL. ARTS. 5º, CAPUT, 6º, 196 E 227 DA CF/1988. PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR E DO COLENDO STF.
> 1. Recurso especial contra acórdão que extinguiu o processo, sem julgamento do mérito, em face da ilegitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, o qual ajuizou ação civil pública objetivando a proteção de interesses individuais indisponíveis (direito à vida e à saúde de pessoa idosa hipossuficiente), com pedido liminar para fornecimento de medicamentos por parte do Estado.
> 2. Os arts. 196 e 227 da CF/88 inibem a omissão do ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em garantir o efetivo tratamento médico a pessoa necessitada, inclusive com o fornecimento, se necessário, de medicamentos de forma gratuita para o tratamento, cuja medida, no caso dos autos, impõe-se de modo imediato, em face da urgência e conseqüências que possam acarretar a não-realização.
> **3. Constitui função institucional e nobre do Ministério Público buscar a entrega da prestação jurisdicional para obrigar o Estado a fornecer medicamento essencial à saúde de pessoa carente, especialmente quando sofre de doença grave que se não for tratada poderá causar, prematuramente, a sua morte.**
> 4. O Estado, ao se negar a proteção perseguida nas circunstâncias dos autos, omitindo-se em garantir o

direito fundamental à saúde, humilha a cidadania, descumpre o seu dever constitucional e ostenta prática violenta de atentado à dignidade humana e à vida. É totalitário e insensível.
5. Pela peculiaridade do caso e, em face da sua urgência, há que se afastarem delimitações na efetivação da medida sócio-protetiva pleiteada, não padecendo de qualquer ilegalidade a decisão que ordena que a Administração Pública dê continuidade a tratamento médico.
6. Legitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de direito indisponível, como é o direito à saúde, em benefício de pessoa pobre.
7. Precedentes desta Corte Superior e do colendo STF.
8. Recurso especial provido para, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a presente ação, determinar o reenvio dos autos ao Tribunal a quo, a fim de que se pronuncie quanto ao mérito.
(STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 837.591, Rel. Min. José Delgado, DJ 11.09.2006)
(Grifo nosso)

A decisão em epígrafe acrescenta importantes esclarecimentos, não só a pontos remissivos à legitimidade ativa do Ministério Público em matéria de Ação Civil Público, mas também em aspectos atinentes ao cabimento de referido mecanismo de tutela coletiva. Os Acórdãos, tanto do STF, quanto do STJ, que resguardam a possibilidade de tutela de direitos individuais indisponíveis, mesmo que titularizados por uma só pessoa, demonstram que as Cortes Superiores estão em sintonia com as evoluções das relações sociais e da técnica processual, porquanto a legitimidade do Ministério Público no tocante a direitos individuais e, sobretudo, em casos como o apreciado por ocasião do julgamento do Recurso Especial 837.591/RS, não pode restar adstrita a direitos homogêneos.[8]

5 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

Ultrapassada a etapa essencialmente teórica, parte-se para a apresentação e análise dos dados empíricos alcançados por meio da pesquisa:

1º QUESITO: Quais são as principais produções legislativas que disciplinam, de forma direita ou indireta, a matéria objeto da presente pesquisa? (Quadro 1)

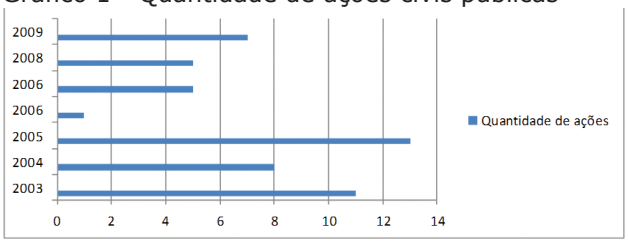
Quadro 1 - Principais produções legislativas

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Institui o Código de Processo Civil)
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 (VETADO) e dá outras providências.)
Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências)
Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 (Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.)
Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.)
Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o conselho nacional do idoso e dá outras providências.)
Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. (Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências)
Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências)
Resolução nº 02/2011 – CPMP (Regulamenta as atribuições dos Promotores de Justiça oficiantes na Entrância Final do Ministério Público do Estado do Maranhão e dá outras providências)

Fonte: Elaborada pelos autores

2º QUESITO: Quantas Ações Civis Públicas foram ajuizadas ou tramitaram (manifestações em ações já ajuizadas), no período de 2003 a 2009 na Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa? (Quadro 2 e gráfico 1)

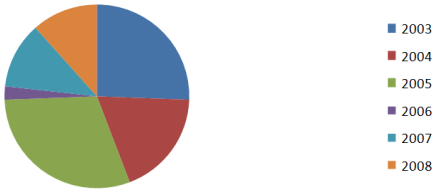
Gráfico 1 - Quantidade de ações civis públicas



Fonte: Livro de Protocolo Interno da Promotoria do Idoso e Plataforma Digital do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

3º QUESITO: Qual ano teve o maior fluxo de Ações Civis Públicas ajuizadas?
O ano de 2005, com 13 (treze) ações.

Gráfico 2 – Fluxos de ações por ano



Fonte: Elaborada pelos autores

Quadro 2 – Quantidade de ações civis públicas

ANO	QUANTIDADE DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS[9] (incluindo recursos oriundos destas ações e execuções)	NUMERAÇÃO RECEBIDA PELAS AÇÕES NO PODER JUDICIÁRIO
2003	11	Processo nº 00199.000488-1(014195-2000); Processo nº 2929/2001; Processo nº 12529/1998; Processo nº 342/2001; Processo nº 2927/2001; Processo nº 5415/2001; Processo nº 345/2001; Processo nº 5786/2001; Processo nº 2939/2001; Processo nº 340/2001; Processo nº 5413/2001.
2004	08	Processo nº 342/2001; Processo nº 340/2001; Processo nº 347/2001; Processo nº 3344/2000; Processo nº 344/2001; Processo nº 341/2001; Processo nº 18853/2001; Processo nº 5413/2001.
2005	13	Processo nº 342/2001; Processo nº 2930/2001; Processo nº 3761/2000; Processo nº 2931/2001; Processo nº 344/2001; Processo nº 346/2001; Processo nº 341/2001; Processo nº 2927/2001; Processo nº 134/2001; Processo nº 2928/2001; Processo nº Processo nº 340/2001; Processo nº 5415/2001; Processo nº 5413/2001.
2006	01	Processo nº 5413/2001.
2007	05	Processo n° 343/2001; Processo nº 344/2001; Processo nº 342/2001; Processo nº 340/2001; Processo nº 18270/2007.
2008	05	Processo nº 5786/2001; Processo nº 18720/2007; Processo nº 20618/2008; Processo nº 13964/2008; Processo nº 341/2001.
2009	07	Processo nº 28857/2008; Processo nº 1588/2009; Processo nº 13964/2008; Processo nº 341/2001; Processo nº 9563/2009; Processo nº 9565/2009; Processo nº 31583/2009

4º QUESITO: As ações públicas ajuizadas eram pertinentes, em sua maioria, a quais matérias?

Tutela da saúde (fornecimento de medicamentos, tratamentos, aparelhos essenciais, etc.).

5º QUESITO: Qual ente federado figurou no polo passivo das demandas instaladas com mais freqüência, Estado ou Município?

O Estado do Maranhão.

6º QUESITO: Qual a fundamentação jurídica (principais matérias de direito) utilizada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Idoso nas ações ajuizadas relativas à tutela da saúde no período pesquisado?

O Ministério Público Estadual, por meio da Promotoria de Defesa do Idoso, sempre iniciava a fundamentação jurídica das ações civis públicas demonstrando a sua legitimidade ativa (capacidade para ingressar em juízo), citando a Constituição, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) e os artigos 25, IV, "a", e 27, I e II da Lei n.º 8.625/93. No mérito, novamente a Constituição era invocada, em seguida, vasto repertório jurisprudencial era registrado e algumas outras leis contidas no 1º quesito deste capítulo eram utilizadas, de acordo com a conveniência da argumentação.

7º QUESITO: Quais argumentos jurídicos foram mais utilizados pelos entes federados que figuraram no polo passivo das demandas como resposta às pretensões do Ministério Público nas demandas que envolviam o direito à saúde?

Os entes que figuravam no polo passivo das demandas sobre direito à saúde pouco se relacionavam com o mérito da questão posta para análise. As preliminares, contidas no artigo 301 do Código de Processo Civil (inexistência ou nulidade da citação; incompetência absoluta; inépcia da petição inicial; incapacidade da parte, defeito de representação ou falta de autorização; carência de ação sempre ocupavam a maior parte das peças formuladas. A ilegitimidade passiva também era muito ventilada (O Estado do Maranhão, por exemplo, usualmente alegava, através de sua Procuradoria, que o Município de São Luís é que deveria estar sendo processado, ou mesmo a União).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese levantada no projeto que precedeu a realização da pesquisa em foco foi a seguinte: A correta utilização de instrumentos judiciais como a ação civil pública por parte do Ministério Público do Estado do Maranhão,

notadamente pela 18ª Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa de Capital, possibilita a tutela adequada e necessária dos direitos afetos à população idosa de São Luís do Maranhão, consagrados na Constituição Federal, na Estadual e em leis infraconstitucionais.

Pois bem. A leitura e análise dos dados empíricos catalogados somadas à fundamentação teórica registrada neste conduzem à confirmação da hipótese ventilada, uma vez que, quantitativamente (número expressivo de ações ajuizadas e de liminares concedidas) e qualitativamente (as ações submetidas ao Poder Judiciário apresentaram fundamentação jurídica adequada, a qual estavam consonância com as novas tendências da tutela coletiva brasileira) os resultados encontrados revelaram uma atuação satisfatória por parte da Promotoria de Defesa do Idoso.

Sabe-se, entretanto, que a efetivação de direitos fundamentais pela via processual depende de esforços concentrados não só do Ministério Público, neste caso, por meio da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas de São Luís, mas também dos outros componentes do Sistema de Justiça Estadual, a saber, o Poder Judiciário e as Procuradorias do Estado do Maranhão e do Município de São Luís.

O que se percebeu, por meio da pesquisa realizada com financiamento do CNPq, foi que a resposta dada pelo Ministério Público às demandas era tempestiva, oportuna e adequada (as Ações Civis Públicas relativas aos anos analisados foram ajuizadas em curto espaço de tempo, a contar da reclamação registrada pelo cidadão que buscou a Promotoria de Justiça para salvaguardar seus direitos, ou da configuração de situação ilegal, nos casos em que o Promotor de Justiça atuou de ofício, ou seja, sem provocação dos cidadãos).

Ocorre que algumas ações demoraram a ser julgadas no Poder Judiciário (a maioria delas ainda não possui sentença), o que pode gerar a perda de seus objetos (os idosos podem morrer ser verem seus direitos resguardados).

Ademais, a pesquisa manejada revelou, de um lado, que o Ministério Público Estadual intentou um número considerável de Ações Civis Públicas no intervalo pesquisado, cumprindo, portanto as suas funções institucionais, e de outro, que o Estado do Maranhão e o Município de São Luís, dificilmente concedem, pela via administrativa, os pedidos formulados pelos idosos, geralmente relacionados à concessão de medicamentos de uso contínuo.

Nesse sentido, chega-se a mais uma constatação: a maioria das ações manejadas pela Promotoria de Defesa do Idoso buscava compelir o Estado do Maranhão e o Município de São Luís, pela via judicial, a fornecerem medicamentos e equipamentos relacionados ao tratamento de patologias que acometiam idosos residentes na capital (Cilindros de oxigênio, curativos, etc).

As Ações Civis Públicas ajuizadas, relativas à tutela da saúde, foram instruídas com a seguinte documentação (principal):

a) Cópia da carteira de identidade e CPF do requerente;
b) Comprovante de renda do requerente;
c) Cópia do comprovante de residência do requerente;
d) Cópia da certidão de nascimento ou casamento do requerente;
e) Atestado médico contendo a identificação da doença, a CID (Código Internacional de Doenças), bem como relatório indicando a urgência na utilização dos medicamentos e as eventuais conseqüências da não utilização;
f) Receita médica atualizada;
g) Número do processo administrativo encaminhado junto à Secretaria de Saúde;
h) Orçamentos de, pelo menos, 3 (três) farmácias contendo a estimativa de gasto mensal com os medicamentos.

Um dos objetivos específicos apontados no projeto de Pesquisa apresentando ao PIBIC para concessão da bolsa que possibilitou a realização da pesquisa ora relatada merece destaque, porquanto apto a revelar o atual perfil do Ministério Público frente aos problemas enfrentados pela população atualmente. Pretendeu-se investigar o papel do Ministério Público na realização dos direitos das pessoas idosas, discutindo a sua legitimidade social e a efetividade dos usos dos instrumentos judiciais para a realização destes direitos, com especial enfoque para a ação civil pública.

A efetividade relativa à correta utilização dos instrumentos judiciais para a concretização dos direitos dos idosos não se encontra relacionada apenas à Ação Civil Pública. Imperioso ressalvar que dentre as principais medidas que estão ao alcance das Promotorias especializadas no segmento idoso, situadas nos mais diversos rincões de país, voltadas a garantir

a observância dos direitos inerentes à pessoa idosa, pode-se elencar:

I. promoção de audiências públicas para discutir e sanar problemas referentes à violação dos direitos do idoso;

II. celebração de termos de ajustamento de conduta com empresários responsáveis pela prestação de serviços essenciais, como o de transporte público, bem como com o poder público municipal;

III. formulação de pedido de aplicação de medidas protetivas para beneficiar idosos em situação de risco;

IV. promoção, por meio de Núcleo de Assistência Psicossocial ou assemelhado, vinculado às Promotorias de Justiça que cuidam dos interesses dos idosos, de visitas domiciliares a cidadãos maiores de 60 anos que figurem como supostas vítimas de agressão, com o intuito de verificar a veracidade das denúncias feitas, facilitando a tomada das atitudes cabíveis em caso de confirmação da agressão ou da configuração de situação de risco potencial ao idoso;

V. ajuizamento de Ação de Alimentos, com fulcro na Constituição Federal e no Código Civil, no Estatuto do Idoso e na Lei nº 5.478/68, objetivando o suprimento de despesas referentes ao dia-a-dia dos idosos que não tem bens suficientes, nem as podem prover pelo seu trabalho.

Com base em tudo quanto exposto, é de se ver que os direitos afetos à população idosa de São Luís do Maranhão, consagrados na Constituição Federal, Constituição Estadual e em leis infraconstitucionais estão sendo devidamente tutelados pelo Ministério Público Estadual, por meio da Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Capital, a qual vem se utilizando da ação civil pública, com objetivos distintos e em situações diversas, mas com semelhante êxito nas diversas demandas judiciais analisadas.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à UFMA e ao CNPq, que financiaram e apoiaram esse projeto de pesquisa.

NOTAS

1. A Promotoria de Justiça Especializada na Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Município de São Luís foi criada em 1998, tendo suas atribuições reguladas pela Resolução nº 01/98 da Procuradoria Geral de Justiça do Estado Maranhão. Ocorre que, conforme asseverado em outra oportunidade, no decorrer da pesquisa, entrou em vigor a Resolução nº 02/2011 – CPMP (Regulamenta as atribuições dos Promotores de Justiça oficiantes na Entrância Final do Ministério Público do Estado do Maranhão e dá outras providências), a qual modificou o nome da Promotoria do Idoso de São Luís (Agora, 11ª Promotoria Especializada – Promotor de Defesa do Idoso). Dada a impossibilidade de reelaboração do título do projeto, menciona-se a supracitada mudança de nomenclatura, apenas para efeito de esclarecimento, uma vez que tal alteração em nada modificou o objeto da pesquisa.

2. Ao se ocupar dos fundamentos da tutela coletiva, João Batista de Almeida, em obra que se ocupa especificamente da Ação Civil Pública, aduziu que: "O Código de Processo Civil brasileiro, vigente desde 1973, foi concebido para dirimir conflitos interindividuais. Como regra, só tem interesse e legitimidade para propor ação o titular do direito subjetivo (CPC, art. 3º). A substituição processual – que se dá quando alguém está legitimado para agir em juízo, em nome próprio, como autor ou réu, na defesa de direito alheio (CPC, art. 6º) – só é admitida quando constar de autorização dada por lei." (ALMEIDA, 2009, p. 33)

3. De acordo com João Batista de Almeida, "assinala a doutrina que a expressão 'ação civil pública' foi mencionada, pela primeira vez, no art. 3º, III, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar 40, de 13.12.1981, hoje revogada e substituída pela Lei 8.625 de 12.02.1993). Mas só foi consagrada na Lei 7.347, de 24.07.1985, que, aliás, passou a ser conhecida como Lei da Ação Civil Pública (LACP). E de lá passou a integrar o Texto Constitucional de 1988, quando foi elencada, dentre as funções institucionais do Ministério Público (...). (ALMEIDA, 2009, p. 35)

4. Marcelo Novelino, entretanto, esclarece que "A competência para promover o inquérito civil, não se estende à promoção de inquérito administrativo, relação à conduta de servidores públicos, nem de inquérito penal, o que não o impede de propor a ação penal sem este, caso disponha de elementos suficientes." (NOVELINO, 2008, p. 635)

5. De acordo com Robson Renault Godinho, "quando a titularidade da ação coincide com a titularidade do direito afirmado na demanda, a legitimidade é ordinária; no caso de a ação ser utilizada por outrem que não aquele que se aponta como titular do direito material, a legitimidade passa a ser extraordinária, desde que haja autorização normativa." (GODINHO, 2010, p. 111.)

6. Refere-se à possibilidade de o Parquet atuar na defesa de direito individual de idoso.
7. Nutrição enteral é nomenclatura dada a um tipo de alimentação, industrializada ou não, feita com cuidadoso balanço nutricional, a qual possibilita sua ingestão via sonda ou oral por pacientes em estado de desnutrição ou que já não conseguem mais se alimentar, devidoa a algum problema de deglutição, da forma convencional.
8. "A legitimidade do Ministério Público para atuar em defesa dos interesses individuais indisponíveis persiste 'mesmo quando a ação vise à tutela de pessoa individualmente considerada', estando consubstanciada em uma norma auto-aplicável, inclusive no que se refere à legitimação para atuar em juízo." (NOVELINO, 2008, p. 628)
9. Trata-se do fluxo total de ações, incluindo não só as ações civis públicas ajuizadas nos anos respectivos, mas os incidentes processuais e demais manifestações formuladas nos autos de processos já formados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos controvertidos da ação civil pública.* 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações coletivas:* a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. A ação civil pública do direito brasileiro: crônica de uma história de sucesso. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de. et al. (Coord.). *O Ministério Público e a ordem social justa:* dez anos da Lei Complementar n. 75/93. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. 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 (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 837.591. Relator: Ministro José Delgado. 17 ago. 2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 233, 11 set. 2006. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp#DOC8>. Acesso em: 3 ago. 2011.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 3.ed. Bahia: JusPODIVM, 2008.

DINAMARCO, Pedro da Silva. *Ação civil pública.* São Paulo: Saraiva, 2001.

GODINHO, Robson Renault. *A proteção processual dos direitos dos idosos:* Ministério Público, tutela de direitos individuais e coletivos e acesso à justiça. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Direito constitucional esquematizado*. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil.* São Paulo: Malheiros, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo.* São Paulo: Saraiva, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional.* 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *O novo processo civil brasileiro.* 27.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional.* 2.ed. São Paulo: Método, 2008.

SÁ, José Adonis Callou de Araújo. *Ação civil pública e controle de constitucionalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

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