

- **Litisconsorte:** MDC/MG-GV Movimento das Donas de Casa e Consumidoras de Governador Valadares - **Apelados:** Município de Governador Valadares, Cemig - Cia. Energética de Minas Gerais - **Relator:** DES. JUDIMAR BIBER

### Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, À UNANIMIDADE, EM NÃO PROVER A APELAÇÃO.

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2011. - *Judimar Biber* - Relator.

### Notas taquigráficas

DES. JUDIMAR BIBER (Relator) - Trata-se de apelações aviadas contra a sentença de 1º grau que indeferiu não apenas a liminar, mas também extinguiu a presente ação civil pública sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, V, do Código de Processo Civil, ao argumento de que o meio seria inadequado para questionar imposição tributária.

Pretendem, em suma, todos os apelantes a admissão da ação civil pública para os fins colimados na inicial, ao argumento de que o interesse coletivo, trazido com a inicial, de deslinde da questão estaria afeto às disposições do Código de Defesa do Consumidor, muito embora envolva a incidência tributária da CCSIP - Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública -, por disfunção existente na imposição da base de cálculo sustentada na norma de contenção e da base de cálculo constante do convênio com a Cemig.

Em contrapartida, pretendem os apelados a manutenção da decisão hostilizada, ao argumento de que a ação civil pública se mostraria incabível, por questionar relação jurídico-tributária, sustentando, ainda, a Cemig, na eventualidade, a sua ilegitimidade passiva para a ação promovida.

É o relatório.

Passo ao voto.

Os recursos são regulares e tempestivos, deles conheço.

Em primeiro lugar, deixaria consignado que, tradicionalmente, se aceitava a noção de que os interesses poderiam ser públicos e privados e cada um deles teria uma forma de tratamento diferenciado, com princípios próprios e com reflexos inevitáveis na relação processual, fixando-se a legitimação ordinária do Ministério Público, que era irradiada apenas nas ações cuja discussão fosse exclusivamente de interesse público, limitando sobremaneira as hipóteses de legitimação do órgão na preservação dos interesses privados, o que, reflexamente, importaria na limitação do objeto possível e decorrente da ação civil pública.

### **Ação civil pública - Contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública (CCSIP) - Disfunção na base de cálculo - Via inadequada - Concessionária - Ilegitimidade - Extinção do processo sem julgamento do mérito - Adequação**

Ementa: Apelação cível. Ação civil pública. Disfunção na base de cálculo da CCSIP. Matéria tributária. Via inadequada. Ilegitimidade da concessionária. Extinção do processo sem julgamento do mérito. Adequação.

- O Ministério Público, ou os demais legitimados, não tem legitimidade para propor ação civil pública cujo objeto seja disfunção resultante da ilegalidade na determinação da base de cálculo da Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública, cuja natureza jurídica é tributária, não detendo a concessionária de serviço público legitimidade para a ação de repetição de indébito resultante do lançamento.

Não provido.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0105.07.234103-2/001**  
- **Comarca de Governador Valadares - Apelantes:**  
**1º) Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais;**  
**2º) Ministério Público do Estado de Minas Gerais**

Hugo Nigro lembra que a doutrina abriu espaço para que o interesse público fosse categorizado de duas formas distintas, em interesse primário e secundário. A categorização partiu da premissa de que o interesse público pode ser visto sob a ótica do bem geral, ou sob a ótica da forma com que os órgãos da Administração veem o interesse público, o que levou Renato Alessi a identificá-lo como interesse social (*A defesa dos interesses públicos em juízo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, p. 4-5).

Essa tradicional divisão do interesse público, no entanto, não provocou nenhuma modificação na atuação jurisdicional, já que apenas se contemplava a possibilidade de imposição jurisdicional no clássico interesse individual, que partia da ideia individualista na composição do litígio.

O Mestre lembra que, se verificarmos historicamente, veremos que a situação tradicional de dicotomia entre interesse público e privado foi colocada em xeque por Mauro Cappelletti, que demonstrou existirem interesses intermediários, que, em última análise, estariam afetos a ambas as áreas tradicionalmente aceitas, o que recebeu do autor a denominação de interesses metaindividuais. É que tais interesses atingiriam grupos de pessoas que ora têm em comum uma mesma situação de fato, ora compartilham de uma mesma situação jurídica, ponto de partida para se comportarem em situação de equivalência e justificarem uma modificação na legitimação tradicionalmente aceita pelo processo civil, que se inclinava, com raras exceções, para uma visão exclusivamente individualista de legitimação processual.

Da categorização dos interesses metaindividuais, surgiram subcategorias de interesses, uma vez que, partindo do fenômeno inicial, se verificou que das observações poderíamos concluir que certos interesses estariam afetos a um determinado grupo de pessoas perfeitamente individualizadas e que, em certos interesses, não poderiam ser identificadas pessoas ou grupo de pessoas que fossem o seu titular, o que serviu para caracterizar essa primeira distinção. Daí surgindo a subcategoria dos interesses individuais homogêneos e dos interesses difusos, ambas pertencentes à classe intermediária de interesses metaindividuais.

A explicação conceitual a justificar o interesse difuso, no entanto, estaria afeta apenas ao fato de tais interesses serem transindividuais, ou seja, nas condições de afetação desse mesmo interesse, nenhum dos possíveis titulares teriam direito individual à sua composição específica, uma vez que nenhum deles detinha todo o direito para si, mas usufruía apenas da parte correspondente à sua cota dentro da coletividade, o que caracterizaria sua condição de indivisível e não componível em termos de dano, ao passo que, no interesse individual homogêneo, não haveria a característica da transindividualidade e, portanto, haveria a característica da divisibilidade, com reflexos na composição direta do dano.

Um terceiro complicador surgiu no momento em que se identificou que haveria interesses, muito embora fossem indivisíveis, afetos à coletividade, cujos titulares poderiam ser identificados, embora fosse difícil sua identificação, surgindo daí uma terceira característica, que ainda podia ser identificada numa zona nebulosa entre os direitos individuais homogêneos e os difusos.

A doutrina resolveu realizar uma nova subcategorização, para estabelecer uma terceira distinção, categorizada como interesses coletivos, cuja situação de invisibilidade era evidente, mas onde a determinação do titular era apenas difícil, com reflexo na própria composição do dano, o que gerou uma certa confusão tanto por parte dos operadores do direito como por parte dos próprios legisladores.

Essa terceira subcategoria de interesses teria como principal característica, além da indivisibilidade, a dificuldade de determinação dos titulares e do próprio dano realizado, de modo que se distingue dos interesses difusos, porque nele há a possibilidade de identificação do grupo atingido, ao passo que também se distingue dos interesses individuais homogêneos, porque o dano não pode ser individualizado dentro desse mesmo grupo, senão atinge a todos indistintamente.

Da qualidade coletiva de todos os interesses tratados pela classe dos interesses metaindividuais, apenas uma categoria foi nomeada de interesse coletivo, aquela onde o interesse é indivisível, mas onde a união entre os titulares fosse aleatória, seja derivada de uma situação de fato, seja derivada de uma situação jurídica, sendo os titulares apenas de difícil individualização e por consequência a composição do dano.

Mas, no caso dos autos, não estaria patente o específico e conceituado direito coletivo, tal como declinado e individualizado na doutrina, a dar respaldo à ação civil pública, senão que o que se pleiteia, na via específica, seria direito individual autônomo e disponível de cada um dos contribuintes, em interesse que se mostra de fácil identificação, tanto em termos do dano como dos próprios atingidos pela relação jurídico-tributária.

E, por isso mesmo, a ação civil pública acabou não sendo admitida como meio legítimo para a discussão de matéria tributária em proveito do contribuinte, porque o objeto do interesse pleiteado revelaria uma dicotomia com o próprio objeto declinado constitucionalmente e busca resguardar o interesse coletivo individual disponível da ação administrativo-tributária, situação que se coloca contrária à própria preservação ou proteção ao patrimônio público, o que levou à redação dada ao art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal 7.347/85, pela Medida Provisória nº 2.180-35/01, em vigor conforme o art. 2º da Emenda Constitucional 32/01.

Deixaria consignado que a ação civil pública está condicionada à delimitação objetiva contida no art. 129, III, da Constituição Federal, taxativa no sentido

da proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Mas o que vejo dos autos é que os argumentos trazidos na inicial parecem confundir a relação existente entre os consumidores e a prestadora de serviço público de energia elétrica do Município e o contribuinte, com aquela mantida entre o Município e a mesma prestadora, como se fosse possível em uma só ação buscar objetos tão diversos, como se derivassem de uma única condição jurídica, exigindo de cada qual parte da pretensão deduzida.

Da relação jurídica mantida entre o contribuinte e o Fisco, pretende-se na ação que se revejam, de forma geral, todos os lançamentos produzidos ao longo dos anos, de forma indistinta, sem que haja declinação nos pedidos de quaisquer prestações condizentes com o resguardar do próprio interesse público, ou do próprio patrimônio público.

Da relação mantida entre o Município e a prestadora de serviços, que se modifique o convênio declinado como ilegal às condições legalmente previstas, sem que haja qualquer indicação do proveito da pretensão em termos de pedido para o patrimônio público, direta ou indiretamente.

Da relação mantida entre a prestadora dos serviços públicos e o contribuinte do imposto, que se lhe restitua em dobro o que teria supostamente arrecadado de forma ilegítima, o que, na verdade, contraria frontalmente o próprio objeto possível da ação civil pública.

Em que pesem as ponderações dos apelantes, as disfunções resultantes dos lançamentos do tributo questionado são de exclusiva competência do Município, assim como sua transposição a terceiro, não sendo possível extrair dos resultados decorrentes do convênio relação específica ou condizente com as garantias oferecidas ao consumidor. Este apenas antevê o destaque dos valores na fatura de energia elétrica da concessionária, bem como determina que, em caso de arrecadação, se produza o desconto nas faturas próprias de energia elétrica, ou depósito da diferença à Administração Municipal.

De outro lado, o próprio lançamento tributário seria de competência exclusiva da Administração Municipal, assim como sua revisão de ofício, tal como determina o art. 142 c/c o art. 149 do Código Tributário Nacional, de modo que seria impossível a pretensão cominatória contra a concessionária de energia elétrica, ou mesmo intervenção prévia sobre indeterminados lançamentos a serem produzidos através de ação civil pública.

Nesse contexto, a pretensão recursal deduzida pelos apelantes não me pareceu mesmo passível de deslinde de mérito na via da ação civil pública proposta, e o tema seria até mesmo pacífico no próprio Supremo Tribunal Federal, não permitindo as digressões sugeridas nos recursos aviados. Se não, vejamos:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação civil pública. Tributário. Ilegitimidade do Ministério Público. [...] 2. O Ministério Público não tem legitimidade para propor

ação civil pública que verse sobre tributos. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (RE 559985 AgR - Relator: Min. Eros Grau - Segunda Turma - Julgado em 04.12.2007 - DJe-018, divulgado em 31.01.2008 - Publicado em 1º.02.2008 - *Ement.*, v. 2.305-12, p. 2.613).

Embargos de declaração no agravo regimental no agravo de instrumento. 2. Recurso extraordinário. Ação rescisória. 3. Ilegitimidade ativa de associação de defesa de consumidor para propor ação civil pública. 4. Legitimidade processual. Condição da ação. 5. Decisão agravada com mero relato de relação consumerista concomitante à relação jurídico-tributária. 6. Imprestabilidade de ação civil pública para os efeitos do Art. 168 do CTN. 7. Questão de ordem pública. Inexistência de relação de consumo entre Poder Público e contribuinte. 8. Obrigação *ex lege*. 9. Súmula 343 do STF. Inaplicabilidade. Matéria constitucional. 10. Irrelevância da natureza estatutária da associação de consumidores interessada. 11. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. Efeitos infringentes do julgado. 12. Embargos rejeitados (AI 382298 AgR-ED - Relator: Min. Gilmar Mendes - Segunda Turma - Julgado em 27.02.2007 - DJ de 30.03.2007, p. 96 - *Ement.* v. 2.270-03, p. 530 - RT, v. 96, n. 863, 2007, p. 145-149 - RDDT, n. 141, 2007, p. 155-159).

Não fosse por isso, as virtuais disfunções tributárias derivadas de imposição de base de cálculo resultante do lançamento da CCSIP não se amoldariam às condições de cobrança produzidas pela concessionária de energia elétrica, que está obrigada a realizar os cálculos segundo o convênio firmado com o Município. Ela apenas produz a cobrança, em decorrência de convênio de cooperação, e transpõe os eventuais saldos, não se mostrando nem sequer legitimada para as disfunções que derivassem do lançamento tributário, ainda que as disfunções resultantes gerassem efetiva distorção tributária.

O específico tema que conduziria à ilegitimidade da concessionária de serviço público, aliás, já foi objeto de posição assente no Superior Tribunal de Justiça; se não, vejamos:

Processo civil. Ação civil pública para sustar a cobrança de contribuição para iluminação pública e obter a repetição de valores já pagos. Omissão do julgado. Inocorrência. Ilegitimidade da concessionária de serviço de fornecimento de energia elétrica. 1. Não viola o art. 535 do CPC, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia posta. 2. A concessionária de serviço público de fornecimento de energia elétrica não é parte legítima para figurar no pólo passivo de demandas em que se discute a legalidade de taxa de iluminação pública. Precedentes: REsp 596025/MA, 1º T., Min. Luiz Fux, DJ de 28.06.2004; REsp 539847/MA, 1º T., Min. José Delgado, DJ de 01.12.2003; REsp 71965/SP, 2º T., Min. Castro Meira, DJ de 16.08.2004; REsp 469886/MA, 2º T., Min.ª Eliana Calmon, DJ de 14.04.2003 3. Recurso especial a que se dá provimento (REsp 710.813/RS - Rel. Min. Teori Albino Zavascki - Primeira Turma - Julgado em 06.09.2005 - DJ de 26.09.2005, p. 236).

Portanto, em que pesem as ponderações dos apelantes, não haveria espaço, seja para a pretensa

discussão tributária na via da ação civil pública, seja para a discussão acerca da repetição dos valores indevidamente recolhidos pela concessionária de serviço público, seja para a revisão do próprio convênio firmado, sem que haja específico pedido a contemplar a defesa do patrimônio público, expondo, portanto, a pretensão deduzida à possibilidade de extinção do processo sem o julgamento do mérito, tal como decidido, ainda que por fundamentos e argumentos diversos.

Diante do exposto, nego provimento à apelação.  
Custas, imunes.

DES. KILDARE CARVALHO (Revisor) - De acordo com o Relator.

DES. DÍDIMO INOCÊNCIO DE PAULA - De acordo com o Relator.

*Súmula* - RECURSO NÃO PROVIDO.