

# DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS EM ESPÉCIE

MARCOS DESTEFENNI

coleção  
**SINOPSES**  
para concursos

coordenação  
LEONARDO DE MEDEIROS GARCIA

 EDITORA  
Jus PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## INCLUI

- Tutela coletiva
- Processo coletivo
- Ação civil pública

## CAPÍTULO II

# Ação civil pública

**Sumário** • 1. Noções gerais; 2. O objeto da ação civil pública: 2.1. A ação para o cumprimento de obrigações de fazer e de não fazer; 3. Legitimidade ativa: 3.1. A legitimidade do ministério público; 3.1.1. A tutela de direitos individuais indisponíveis; 3.2. A legitimidade da defensoria pública; 3.3. A legitimidade das pessoas jurídicas de direito público; 3.4. A legitimidade dos órgãos da administração pública; 3.5. A legitimidade das associações; 3.6. A legitimidade dos sindicatos; 3.8. A legitimidade na ação popular; 3.8.1. Ação popular multilegitimária; 3.8.2. A ilegitimidade ativa das pessoas jurídicas; 3.8.3. A questão da assistência; 3.8.4. A flexibilização da competência em prol do cidadão; 3.9. A legitimidade na ação de improbidade administrativa; 3.10. Ação coletiva passiva; 3.11. Ações pseudocoletivas; 3.12. Ações pseudoindividuais; 4. Litisconsórcio, assistência e intervenção de terceiros; 5. Competência: 5.1. Conexão e continência; 6. A facilitação da defesa e a inversão do ônus da prova; 7. Pedido, procedimento, sentença, recursos e reexame necessário; 8. Custas e liminares; 9. Relação entre demanda individual e coletiva; 10. O regime da autoridade coisa julgada e dos seus efeitos; 11. Liquidação e execução; 12. Prescrição.

### 1. NOÇÕES GERAIS

A ação civil pública foi regulamentada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tratando-se de uma das mais importantes ações voltadas à tutela dos direitos ou interesses transindividuais.

Inicialmente voltada à tutela de direitos difusos e coletivos, **a ação civil pública também passou a tutelar direitos individuais homogêneos**, o que se seu com a edição do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Foi conceituada, inicialmente, como uma ação não-penal promovida pelo Ministério Público, ou seja, para que o *Parquet* promovesse a responsabilização, no âmbito civil, do autor de um dano a direito difuso.

Por exemplo, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, legitimou o Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º). Assim, se a ação penal movida pelo MP é chamada de “ação penal pública”, a ação voltada à responsabilização civil deveria ser chamada de “ação civil pública”. Prioriza-se, com o uso dessa terminologia, o fato de o legitimado ativo ser o Ministério Público, de tal forma que poderíamos distinguir as ações de iniciativa privada das ações de iniciativa pública.

Evidente que tal classificação é bastante sedimentada no direito penal, mas não tem maior importância no direito não-penal, sobretudo a partir do momento em que o sistema legitimou vários órgãos públicos à propositura da ação civil pública, após a edição da Lei nº 7.347/85. E, além disso, legitimou as associações, que não são órgãos públicos.

A ação civil pública, portanto, não pode mais ser concebida como uma ação não-penal movida pelo Ministério Público, pois o art. 5º da Lei nº 7.347/85 revela a existência de vários colegitimados.

Não é errado, contudo, dizer que a ação civil pública é uma ação não-penal, movida por um ente legitimado em lei, com o fim de evitar ou reparar um dano causado a um bem jurídico supraindividual. Mais especificamente, pode-se dizer, sem a preocupação de um conceito exaustivo, que a grande finalidade da ação civil pública é a responsabilização civil de alguém, em juízo, em função de ter causado ou estar na iminência de causar um dano a um direito ou interesse transindividual.

Depreende-se, desse conceito inicial, que a ação civil pública também deixou de ser uma ação reparatória e se transformou em uma ação que **pode assumir caráter preventivo**.

É importante anotar, também, que não existe, propriamente, uma única ação civil pública. Existem várias, em função dos diversos procedimentos que podem ser seguidos quando um ente legitimado vem a juízo promover a ação civil pública.

Por exemplo, existe a ação civil pública para a responsabilização civil (não-penal) do agente que praticou ato de improbidade administrativa, fundada, mais especificamente, na Lei n. 8.429/92.

Assim, pode-se vislumbrar uma ação civil pública *genérica*, regulada pela Lei n. 7.347/85, bem como uma ação civil pública mais específica, com aspectos procedimentos próprios, embasada na Lei n. 8.429/92.

Se não bastasse, uma ação civil pública fundada na Lei n. 7.347/85 pode ser de conhecimento, cautelar ou de execução.

Conforme o art. 4º da Lei n. 7.347/85, com a redação dada pela Lei nº 12.966, de 2014, o ente legitimado poderá ajuizar ação cautelar, objetivando, inclusive, *evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.*

Assim, a ação civil pública pode ser cautelar.

Também **poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer**, nos termos do art. 3º da Lei n. 7.347/85.

Evidente que uma ação civil pública com pedido condenatório pecuniário não se desenvolverá da mesma forma que uma outra ação que tenha pedido de condenação ao cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer.

Nada impede, de outro lado, que a ação civil pública tenha *caráter possessório*, por exemplo. Afinal, não é possível que o ente legitimado promova a ação civil pública com pedido de reintegração de posse de uma unidade de conservação, objeto de esbulho possessório?

Sendo assim, não existe, propriamente, uma única ação civil pública.

Existe uma ação coletiva, movida por ente legitimado em lei, que terá por fundamento imediato a Lei n. 7.347/85, que adotará o procedimento adequado a propiciar uma tutela efetiva ao bem jurídico defendido em juízo.

O nome dado à ação não é o mais importante. Por exemplo, não se nega que uma “ação de improbidade administrativa” seja uma “ação civil pública de responsabilização por ato de improbidade administrativa”, com aspectos procedimentais específicos. De fato, antes de receber a petição inicial, deverá o magistrado garantir ao futuro réu a possibilidade de uma defesa preliminar, o que não ocorre em uma *ação civil pública genérica*.

Posto isso, resta evidente que a ação civil pública é uma ação que poderá seguir diversos ritos e poderá veicular diferentes pedidos, deduzidos isolada ou cumulativamente.

O que haverá de comum é o fato de ser uma ação voltada a evitar ou a reparar um dano a direito ou interesse transindividual, difuso, coletivo ou individual homogêneo, de não poder ser movida por qualquer pessoa e de ter um regime próprio em relação à coisa julgada e seus efeitos.

Na essência, a ação civil pública é uma ação coletiva e, por isso, tutela direitos transindividuais por meio de uma decisão que produz efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*.

A característica da legitimidade restrita é decorrência de uma opção legislativa, que poderá ser diferente quando assim se entender conveniente. Não é da essência da ação civil pública ou das ações coletivas em geral, pois nada impede que se admita a propositura da ação por qualquer pessoa, como já ocorre, por exemplo, no sistema americano.

Mais importante do que o aspecto da legitimidade ativa é o relacionado ao objeto da ação, isto é, do direito material coletivo ou individual homogêneo discutido em juízo.

A questão terminológica também não é importante. Não interessa se a ação seja chamada de “ação civil pública” ou de “ação coletiva”, porém, é tradicional, no Brasil, a denominação “ação civil pública”.

Pelo que esclarece a doutrina, a expressão “ação civil pública” foi empregada, legislativamente, no Brasil, de forma pioneira, pela Lei Complementar Federal n. 40, de 14 de dezembro de 1981, já revogada, que estabelecia *normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual*.

O art. 3º, III, do mencionado diploma normativo, estabelecia ser função institucional do Ministério Público, promover a ação civil pública, nos termos da lei.

Porém, vale registrar que a origem da preocupação com a regulamentação de uma “ação civil pública” decorre da previsão, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e legitimou o Ministério Público a promover a ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º).

Sendo assim, é equivocado pensar que a Lei n. 7.347/85 criou a “ação civil pública”. Na verdade, mencionado diploma normativo regulamentou a “ação civil pública”.

## 2. O OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública foi regulamentada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que já foi objeto de muitas alterações legislativas.

Trata-se de ação que pode ser movida para **responsabilizar, civilmente**, aqueles que coloquem em risco ou causem dano ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

A questão do objeto da ação civil pública é bastante recorrente em concursos públicos.

### ► Aplicação em concurso público:

Por exemplo, na prova para Técnico do MP (MPE-MG – FURMAC – 2007), o examinador enunciou alternativas para que o candidato assinalasse aquela que poderia ser objeto de ação civil pública:

- A) ordem tributária
- B) ordem financeira
- C) ordem urbanística
- D) ordem previdenciária

*Atento à literalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85, a primeira alternativa deve ser descartada, pois não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. Por isso, também restam afastadas as alternativas “b” e “d”. Assim, correta a alternativa “c”.*

A questão da discriminação étnica também tem sido cobrada nos concursos. E será bastante a partir de agora, tendo em vista a recente reforma na Lei da Ação Civil Pública pela Lei n. 12.966, de 2014, que acrescentou o inciso VII ao art. 1º, para constar, expressamente, o cabimento da ação para as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados **à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos**.

► **Aplicação em concurso público:**

No concurso de Analista (MPE-SE - FCC - 2013) o candidato deveria assinalar a alternativa que dizia respeito a esta questão. Perguntou o examinador se a ação civil pública será cabível para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por ato de discriminação étnica. Claro que sim. Neste caso há tutela de direitos transindividuais. Além disso, como se disse, o art. 1º, VII, da Lei n. 7.347/85, admite a ação, expressamente.

**A relação do objeto da ação civil pública**, veiculada pelo art. 1º da Lei n. 7.347/85 **é exemplificativa**, pois a ação é cabível no caso de lesão ou ameaça de lesão a qualquer outro interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Ao julgar questão de ordem, na AC 2836 MC, a Segunda Turma do STF ratificou o entendimento no sentido de que a ação civil pública também pode ser ajuizada, pelo Ministério Público, para a tutela de direito individual indisponível:

## AÇÃO CIVIL PÚBLICA

“Decisão singular concessiva da antecipação dos efeitos da tutela recursal. Constitucionalmente qualificada como direito fundamental de dupla face (direito social e individual indisponível), a saúde é tema que se insere no âmbito de legitimação do Ministério Público para a propositura de ação em sua defesa. Espera pelo julgamento de mérito do recurso extraordinário que pode acarretar graves prejuízos à saúde do interessado. Presença dos pressupostos autorizadores da medida. Questão de ordem que se resolve pelo referendo da decisão concessiva da antecipação dos efeitos da tutela recursal”.

Evidente que a ação civil pública, para a tutela de direito individual, não será, propriamente, uma ação coletiva, mas sim uma ação civil movida pelo Ministério Público. Afinal, o objeto da ação não será a tutela de direito transindividual.

De qualquer forma, é importante anotar o cabimento de ação civil pública para a tutela de direito individual.

Além disso, aquele que se prepara para os concursos públicos precisa ter bastante convicção de que a ação civil pública pode ser utilizada, inclusive pelo Ministério Público, para a tutela de direitos individuais homogêneos, sobretudo no caso de direitos individuais indisponíveis.

Veja a seguinte decisão do Pretório Excelso, no julgamento do RE 820910 AgR / CE (2ª Turma, Julgamento: 26/08/2014, Publicação: DJE-171, DIVULG 03-09-2014 PUBLIC 04-09-2014):

“O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Corte firmada no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade para ingressar em juízo com ação civil pública em defesa de interesses individuais indisponíveis, como é o caso do direito à saúde.

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que é solidária a obrigação dos entes da Federação em promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde, tais como, na hipótese em análise, a realização de tratamento médico por paciente destituído de recursos materiais para arcar com o próprio tratamento. Portanto, o usuário dos serviços de saúde, no caso, possui direito de exigir de



um, de alguns ou de todos os entes estatais o cumprimento da referida obrigação.

Em relação aos limites orçamentários aos quais está vinculada a ora recorrente, saliente-se que o Poder Público, ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente mensurável, não pode se furtar à observância de seus encargos constitucionais.

Este Tribunal entende que reconhecer a legitimidade do Poder Judiciário para determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, não configura violação do princípio da separação dos poderes, haja vista não se tratar de ingerência ilegítima de um poder na esfera de outro”.

A ação civil pública também concorre com outras ações coletivas para a tutela dos direitos transindividuais. Por exemplo, é admissível sem prejuízo de eventual ação popular, ação por ato de improbidade administrativa, mandado de segurança coletivo, ação coletiva ressarcitória para a tutela de direitos individuais homogêneos (CDC, arts. 91 e ss.).

É fundamental frisar que o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85 passou a veicular uma restrição muito importante ao cabimento de ação civil pública.

Segundo o mencionado dispositivo legal, incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001, “**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”.

No concurso de Analista de Promotoria I - Assistente Jurídico - MPE-SP (VUNESP 2010) o examinador questionou se é correto afirmar que a Ação Civil Pública poderá ser proposta para discussão de tributos, contribuições previdenciárias e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, cobrando o texto legal mencionado no tópico anterior.

Por força da mencionada restrição, a ação civil pública não tem sido admitida para o impugnar a cobrança de tributos ou para

pleitear a sua restituição, sob o argumento de que não haveria, nessa hipótese, uma relação de consumo entre o Fisco e o contribuinte.

Todavia, **não se aplica a restrição do parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985 no caso de ação civil pública que tutela o patrimônio público**, isto é, quando a ação pretende defender “a integridade do erário e a higidez do processo de arrecadação tributária”. Ocorre que, nesse caso, não há discussão de direitos meramente individuais, mas sim verdadeira tutela de direitos difusos, relacionados à proteção do patrimônio público.

No julgamento do RE 576155 / DF, pelo STF, assim restou consignado:

“O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público.

A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes.

O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação ad causam que o texto constitucional lhe confere para defender o erário.

Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985”.

Vale registrar, também, a situação da **Súmula n. 470 do STJ**, segundo a qual “o Ministério Público não tem legitimidade para pleitear, em ação civil pública, a indenização decorrente do DPVAT em benefício do segurado”.

► **Aplicação em concurso público:**

Sobre o processo coletivo, o concurso de Procurador do Município de Cuiabá/MT (2014 – FCC) cobrou do candidato a análise da seguinte proposição: “O município tem legitimidade para ajuizar ação civil pública para cobrança de IPTU de munícipes que possam ser individualmente determinados”.