

INTERESSES E DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

Henrique da Rosa Ziesemer

4^a | revista
edição | atualizada
ampliada

2023



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO IV

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEI 7.347/1985

Sem maiores delongas, a Lei. 7.347/85 nasceu de um projeto do Executivo, criando também a figura do inquérito civil. Também se deve ao Executivo o crédito pela ampliação da atuação do Ministério Público, mesmo sem a formatação constitucional atual, que inclusive se serve da LACP. O projeto de lei, mais a frente transforado na LACP também inovou, dentre outras criando a competência funcional absoluta, para processar e julgar a ação civil pública. A lei da ação civil pública foi bem recepcionada pela comunidade jurídica, de modo que sua abrangência foi sendo significativamente ampliada ao longo do tempo.

Seguramente a ferramenta judicial mais utilizada quando o tema é a defesa de interesses e direitos difusos e coletivos, a ação civil pública é regulada pela Lei 7.347/85 (dentre outras, como a Lei 7.913/89), com diversas alterações ao longo dos anos.

Como anotado por Mazzilli¹, a “ação civil pública é a ação objeto não penal proposta pelo Ministério Público”. Para Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade²:

A ação civil pública e, ao lado da ação popular, e do mandado de segurança coletivo, um dos mais úteis instrumentos de defesa de interesses metaindividuais.

-
1. MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. P. 73.
 2. ANDRADE, Adriano. Interesses difusos e coletivos esquematizado/ Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – 7ª ed. ver., atual. E ampl. – São Paulo: Método, 2017. P. 39.

Rodolfo de Camargo Mancuso³ explicita que:

Voltando à denominação “ação civil pública”, verifica-se que se trata, sem tautologia, de ação “não-penal”, podendo-se, portanto, alcançar o seu conteúdo também em se raciocinando por exclusão.

Motauri Chiocchetti de Souza, por sua vez, diz que “podemos conceituar ação civil pública como a ação não penal proposta pelos legitimados de que trata o art. 5º da Lei n. 7.347/85 com o escopo de tutelar interesses difusos ou coletivos”⁴.

É de se chamar a atenção para a versatilidade da LACP, que pode ser conjugada com diversos outros diplomas da legislação brasileira, além de possuir uma forma de interpretação extensiva, que se coaduna com os parâmetros constitucionais e legais. Contudo, a boa recepção e a efetividade da ação civil pública enquanto verdadeiro instrumento de defesa social foram fatores motivadores para algumas limitações por parte de setores políticos e sociais que não queriam ser atingidos.

Assim, nos dizeres de Hugo Nigro Mazzilli:

Nem tudo foi progresso, em matéria de defesa de interesses transindividuais no país. Mais recentemente, sucessivas alterações legislativas limitaram o âmbito das liminares em matéria de ações civis públicas; outras mudanças na legislação buscaram diminuir a eficácia da coisa julgada que se forma nestas ações (Lei 9.494/97), originária da Med. Prov. n. 1.570/97, com as alterações das Med. Prov. ns. 1798-2/99, 2.102-26/00 e 2.180-35/01); outras ainda, de maneira inconstitucional, chegaram a vedar o acesso coletivo à jurisdição em matérias em que o governo federal não tinha interesse em ver resolvidas, como questões tributárias ou atinentes ao FGTS (Med. Prov. ns. 1.984-25/00, 2.102-26/00 e 2.180-35/01). Uma das mais graves alterações ocorreu quando o Presidente da República atentou contra o livre exercício do Ministério Público, ao editar a Med. Prov. n. 2.088-35/00, por meio da qual, entre outros pontos, tentava intimidar os membros da instituição, ameaçando-os com a responsabilização pessoas e até com absurda reconvenção em

3. MANCUSO. Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (Lei 7.347/85 e legislação complementar)*. 9ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. P. 18.

4. Motauri Chiocchetti de Souza. *Idem*. P. 39.

ação civil pública de improbidade, o que mereceu repúdio da classe jurídica, com o imediato recuo do governo federal. Mais recentemente, editou-se a inconstitucional Lei 10.628/02, que procurou conferir foro por prerrogativa de função... até mesmo a autoridades que deixaram de ter qualquer função⁵.

De qualquer sorte, entre avanços e contratempos, é inegável a importância da LACP, por meio da qual muitas injustiças foram corrigidas em nome da sociedade. A ação civil pública, antes de tudo, pode ser vista como instrumento de cidadania, mencionada, em nível constitucional, apenas no art. 129, III, da Carta Magna, a título de função institucional do Ministério Público. Sua finalidade constitucional é a proteção de interesses difusos e coletivos, podendo ser alinhada aos arts. 5º e 6º da Constituição, além de servir à defesa dos direitos humanos.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I – ao meio-ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V – por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI – à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII – ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)

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. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

Como se percebe da redação do art. 1º, o objeto da ação civil pública é por demais amplo, não se podendo falar em taxatividade. Trata-se de uma lei de caráter processual. O *caput* já faz a ressalva de que a ação civil pública não prejudica ação popular, e que aquela tutela a responsabilidade por da-

5. MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. P. 137.

nos patrimoniais e morais aos bens e interesses elencados nos oito incisos seguintes. É de se ressaltar, entretanto, que a ação civil pública pode ser manejada também para evitar danos aos objetos mencionados nos incisos, bem como, em que pese não estar descrito ao longo do texto, por interação com o Código de Defesa do Consumidor, os interesses individuais homogêneos também estão abarcados pela LACP. Ainda, importante reforçar que a teor do art. 129, incisos II e III da Constituição, o instrumento adequado para o questionamento judicial de políticas públicas é a ação civil pública. Não se trata de interferência nas atividades do Poder Executivo, mas do cumprimento de um mister constitucional.

Nesse sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

- **EMENTA:** AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA CONTRA A MUNICIPALIDADE. CONJUNTO HABITACIONAL IMPLANTADO ÀS MARGENS DE CURSO D'ÁGUA. DEGRADAÇÃO DE BACIA FLUVIAL E DE AUSÊNCIA DE SISTEMA DE REDE COLETORA DE ESGOTO SANITÁRIO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRETENSÃO AUTORAL QUE VISA CONFORMAR POLÍTICA PÚBLICA COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF. ART. 267, VI, DO CPC. PEDIDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO. 1. A promoção da ação civil pública, com o objetivo de conformar a implantação de políticas públicas com a proteção do meio ambiente, encontra previsão no próprio texto constitucional (art. 129, II e III, da CF), por isso se revelando na espécie, inadequada a aplicação do art. 267, VI, do CPC, sob o argumento da ausência de possibilidade jurídica do pedido. 2. Como explica HUGO NIGRO MAZZILLI, “A ação civil pública ainda se presta para que o Ministério Público possa questionar políticas públicas, quando do exercício de suas funções no zelo para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição” (A defesa dos interesses difusos em juízo. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 141). 3. Em caso assemelhado ao presente, a Primeira Turma do STJ decidiu que “O Ministério Público detém legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública que objetiva a implementação de políticas públicas ou de repercussão social, como o saneamento básico ou a prestação de serviços públicos” (AgRg no AREsp 50.151/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 16/10/2013), ao passo que sua Segunda Turma, também em tema análogo, assentou que “A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamen-

te pelo Poder Judiciário” (REsp 1.041.197/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 16/09/2009). Nesse mesmo rumo, a Excelsa Corte assentou que “Mostra-se consentâneo com a ordem jurídica vir o Ministério Público a ajuizar ação civil pública visando ao tratamento de esgoto a ser jogado em rio. Nesse caso, não cabe cogitar da impossibilidade jurídica do pedido e da extinção do processo sem julgamento do mérito.” (RE 254.764/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 18/2/2011). 4. Da mesma sorte, em se cuidando de ação civil pública direcionada contra a Administração Pública, objetivando a implementação de políticas públicas, o STF tem entendimento consolidado no sentido de ser lícito ao Poder Judiciário “determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes” (AI 739.151 AgR, Rel.^a Ministra ROSA WEBER, DJe 11/06/2014 e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, DJe 10/04/2012), cuja compreensão, não há negar, afasta, no presente caso, o argumento relativo à impossibilidade jurídica dos pedidos formulados pelo Parquet autor. 4. Recurso especial do Ministério Público catarinense provido⁶.

Muitas políticas públicas não são, ao contrário do que prega parte da doutrina, discricionariedade pura do Poder Executivo, mas sim direitos fundamentais, individuais e sociais, os quais não pode o Estado negar, sob pena de violação à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido já se posicionou a Suprema Corte, em situação envolvendo direitos da criança e do adolescente:

- **EMENTA:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DEFESA DE DIREITOS RELATIVOS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – OBRIÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AOS ESTADOS O DEVER DE OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CF, ART. 227, “CAPUT”, E § 3º, V) – TRANSFERÊNCIA DE MENORES INFRATORES, DE UNIDADE POLICIAL PARA ESTABELECIMENTO APROPRIADO AO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS DE INTERNAÇÃO OU SEMILIBERDADE – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DE-

6. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1150392 / SC. Recurso especial 2009/0142023-8. Relator Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em 13/09/2016. DJe 30/09/2016.

CRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO⁷.

- ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL **CIVIL**. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**. ÁREA RURAL. IMPLEMENTAÇÃO DE PLANO DE TELEFONIA. **POLÍTICAS PÚBLICAS**. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA A PARTIR DE INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5/STJ E 7/STJ. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. INEXISTÊNCIA. INCONFORMISMO. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO⁸.

A ação civil pública também não pode ser utilizada para controle de constitucionalidade, como forma de se questionar leis em tese, sendo este o posicionamento jurisprudencial dominante. Entretanto, pode ser utilizada como forma de atacar as chamadas leis de efeito concreto, que são aquelas que geram efeitos pontuais, como, por exemplo, uma lei municipal ambiental que fora sancionada para ter efeitos apenas sobre determinado empreendimento.

A par da responsabilidade patrimonial, que é mais facilmente mensurável, preocupa-se também a LACP com a responsabilidade por danos morais, a título coletivo. Em que pese haver contestação em parte da doutrina específica, a possibilidade da ocorrência e responsabilização por dano moral coletivo é amplamente aceita no meio jurídico. Carlos Alberto Bittar Filho⁹ ensina que sempre que estivermos diante de uma injusta lesão à esfera moral, mesmo que de uma comunidade, há a “violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos”, caracterizando assim o dano moral coletivo.

7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo n. 926069 no recurso extraordinário com agravo. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão julgador: Segunda Turma. Julgado em 12/03/2019. DJe-065. Publicado em 02-04-2019.
8. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1543650 / SC. Relatora Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 27/06/2022.
9. Direito do Consumidor, v. 12, p. 55 *apud* MORATO, José Rubens Leite; DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERNANDES, Daniele Cana Verde. Revista Direito Ambiental - Doutrina. RT: São Paulo, vol. 4, 1996, p. 66.

Aqui, interessante e abrangente o julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sobre o tema:

- **EMENTA:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS MORAIS COLETIVOS. ART. 1º, inc. i, LEI Nº 7.347/85. MORTE DE ANIMAL COM REQUINTES DE inaudita CRUELDADE: desintegração do corpo de cachorra e seus fetos. COMOÇÃO SOCIAL de alcance internacional. AUTONOMIA DAS ESFERAS jurídicas do ressarcimento do dano civil e da reprimenda PENAL, bem como quanto aquela meramente fática, onde situada a repulsa SOCIAL. As coletividades são passíveis de agressão a valores não-patrimoniais, nelas enfeixados, modo difuso, incluindo-se entre eles sentimento de respeito à vida dos seres próximos às criaturas humanas. Caso da “Cadela Preta”, barbaramente morta, com desintegração de seu corpo e fetos, arrastada pelas ruas centrais de Pelotas, à vista de todos, por mera diversão de seus autores, gerando notória comoção social.

Agressão a sentimentos indispensáveis às coletividades, sem os quais a própria vida em sociedade passa a ser impossível. RESPONSABILIDADES CRIMINAL E CIVIL. AUTONOMIA. REPULSA SOCIAL. Inconfundíveis as responsabilidades civil e criminal, cada uma tratando de determinada esfera de valores, o que leva a que a punição penal não afaste a reparação do dano civil. A repulsa social, não compreendida pelo o réu, que se mudou de cidade e trançou estudos em faculdade local, evidencia a agressão causada à coletividade, no que, embora inconfundível com a primitiva “perda da paz”, e a expulsão da comunidade, representou, na hipótese dos autos, a impossibilidade do convívio social como idealizado pelo apelado¹⁰. (destaques não originais)

E o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

- **EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA COIBIR A PRÁTICA RECORRENTE DE POLUIÇÃO SONORA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE RECONHECIDA. DANO MORAL COLETIVO. POLUIÇÃO SONORA. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. REDUÇÃO DA INDENIZAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. Recurso especial decorrente de ação civil pública em que se discute danos morais coletivos decorrentes de poluição sonora e irregularidade urbanística provocadas por funcionamento dos condensadores e geradores colocados no fundo do estabelecimento das condenadas [...] 4. “O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é

10. BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 21ª Câmara Cível, AC n. 70037156205, de Pelotas, rel. Des. Arminio José Abreu Lima da Rosa, j. em 21/06/2010.

passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base. (...) O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos”. Nesse sentido: REsp 1.410.698/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015; REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010¹¹.

[...] O dano moral coletivo é categoria autônoma de dano que não se identifica com os tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou abalo psíquico), mas com a violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade (grupos, classes ou categorias de pessoas). Tem a função de: a) proporcionar uma reparação indireta à lesão de um direito extrapatrimonial da coletividade; b) sancionar o ofensor; e c) inibir condutas ofensivas a esses direitos transindividuais¹².

Assim, fica verificado que a ação civil pública também se destina à responsabilização por danos morais em sede de tutela difusa e coletiva. Neste importe, defende-se a possibilidade de haver uma ação que peça somente dano moral coletivo. Pode acontecer que mesmo antes da ação judicial, mediante recomendação do Ministério Público, o infrator tenha cessado a prática lesiva ou até mesmo recomposto o dano causado. Contudo, a prática ilícita e os danos resultantes podem ter ido muito além do seu normal, causando forte comoção coletiva, sensação de insegurança, ou outro sentimento que atente contra a moral coletiva. Desta forma, plenamente possível a ação civil pública para a responsabilização por danos morais coletivos, desde que atendidos os critérios de prova e de direito que a jurisprudência prevê.

Ainda, destaca-se que para o ajuizamento da ação civil pública, em especial quando entes públicos são demandados, seus atos podem ser observados sob a ótica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações da Lei 13.655/2018. Tal observação deve levar em conta a finalidade da LACP, em especial a máxima proteção difusa e coletiva que se estabelece, não podendo a

11. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 737887 / SE. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. Relator. Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 03/09/2015. DJe 14/09/2015.

12. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1502967/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 07/08/2018, DJe 14/08/2018.

LINDB se tornar um obstáculo a tal finalidade. Assim, as interpretações devem se dar no sentido de defender os interesses e direitos difusos e coletivos (em gênero) lesados, não de proteger a administração ou o administrador.

1. DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE

O bem jurídico de natureza difusa que inaugura o inciso I do art. 1º, sendo objeto de tutela via ação civil pública, é o meio ambiente. Trata-se de conceito abstrato, mas adaptável ao caso concreto. O meio ambiente é objeto de preocupação constitucional, onde a Carta Política em seu art. 225 e § 1º, assim dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

O *caput* do art. 225 não conceitua o que vem a ser meio ambiente (tarefa esta da lei 6.938/81 em seu art. 3º, I), mas o trata de forma absolutamente difusa, de modo a se encaixar perfeitamente no inciso I da LACP. Defender o meio

ambiente significa, na forma da Constituição, mantê-lo equilibrado ecologicamente para que possa cumprir sua função social, qual seja, a sadia qualidade de vida, que é um direito de todos indistintamente.

Assim, na forma do § 1º, a Constituição diz de que forma esta defesa deve ser garantida pelo poder público. Observa-se que todos os incisos do § 1º dizem respeito a um bem jurídico que transcende toda e qualquer individualidade, sendo impossível determinar seu alcance, portanto, alcança a todos indistintamente. Reputam-se de suma importância os incisos IV e V, pois não raras vezes as atividades econômicas, também necessárias à vida e ao desenvolvimento (e também protegidas pela Constituição) colidem com os valores ambientais. Neste campo, utiliza-se a ação civil pública com fundamento no inciso I.

Apesar da Constituição não conceituar o que é meio ambiente, a Lei 6.938/81¹³ (que será posteriormente abordada) o faz em seu art. 3º:

Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Assim, para a tutela do meio ambiente, na forma da Lei 7.347/85, perfeitamente possível a conjugação dos dispositivos legais e constitucionais mencionados acima.

O meio ambiente não se restringe, entretanto, à fauna e flora e suas adjacências, mas a todo um conjunto de fatores (os elencados no artigo acima) que expressa a vida. A interpretação é extensiva. Assim, pode-se falar em meio ambiente do trabalho, meio ambiente biológico, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e patrimônio genético. Todos esses podem ser enquadrados no inciso I do art. 1º para fins de ação civil pública. Também se defende que o Poder Judiciário não deve restringir a interpretação, pois, se assim proceder, enfraquecerá os valores que a Constituição fez questão de fortalecer. É de se esclarecer, por fim, que de nada adianta haver leis modernas e eficazes se a

13. BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Publicado no DOU em 2.9.1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

consciência social não evoluir a ponto de entender a real necessidade de bem cuidar do meio ambiente.

Novamente no escólio de Mazzilli¹⁴:

O uso irresponsável ou irregular dos recursos naturais destruirá ou contaminará os mananciais, promoverá a erosão, eliminará espécies vegetais e animais, poluirá a atmosfera, alterará o clima. Teremos danos incalculáveis com a destruição do *habitat*, em prejuízo de todas as espécies.

No caso do meio ambiente, interessante o julgado do Superior Tribunal de Justiça que conjuga, em ação civil pública, a questão ambiental com “outro interesse difuso e coletivo”:

- **EMENTA:** AMBIENTAL. JUÍZO ESTADUAL E JUÍZO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COLOCAÇÃO DE FAMÍLIAS EM HABITAÇÕES CONDIGNAS E DANO PERPETRADO EM ÁREA DE MATA ATLÂNTICA. PODER DE POLÍCIA EXERCIDO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. I – O Ministério Público Federal ajuizara ação civil pública pretendendo a colocação das famílias residentes na favela “Vila Barros”, no Município de Marília/SP, em habitações condignas, com o objetivo de promover o “desfavelamento” e a recuperação de área da mata Atlântica. II – Em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa” (CC 40.534/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 17.5.04; AgRg no CC 107.638/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 28/3/2012, DJe 20/4/2012). III – “A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado” (AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/6/2013). IV – Agravo interno improvido¹⁵.

14. MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. P. 203.

15. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1515682 / SP AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0015650-0. Relator Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. Julgado em 21/09/2017. DJe 4/10/2017.

Ficam registradas, portanto, a importância e a abrangência do conceito jurídico do inciso I, sendo este um dos mais importantes bens jurídicos de que dispõe a sociedade. Sua interpretação deve ser extensiva, de modo a contemplar a proteção que a Constituição deseja, ou, caso contrário, a lei estaria restringindo a ideia do constituinte.

2. DANOS CAUSADOS AO CONSUMIDOR

Também objeto de tutela via ação civil pública, o inciso II menciona a figura jurídica denominada “consumidor”. Quando se fala em consumidor, deve-se automaticamente estender a interpretação para as relações de consumo e suas adjacências. Não haveria sentido na lei em defender apenas o consumidor, individualmente considerado e não todas as circunstâncias jurídicas que de fato que justificam a existência daquele e da figura jurídica “fornecedor de produtos e serviços”.

Tanto o consumidor quanto as relações de consumo são muito mais antigos que a Constituição. Todavia, em 1988, o constituinte fez questão de elevar a defesa do consumidor a direito e garantia fundamental:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Com efeito, em que pese a LACP ser anterior à Constituição, aquela foi recepcionada por esta, de modo que uma das formas colocadas pelo Estado para defender o consumidor é justamente a ação civil pública. A teor do art. 24, inciso VIII da Constituição, a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre responsabilidade por dano ao consumidor:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Não é o caso da Lei 7.347/85, pois esta é nitidamente de caráter processual, sendo que, nos termos da Constituição, em seu art. 22, inciso I, somente a União pode legislar sobre processo. Contudo, preocupou-se o constituinte em conferir

maior segurança e proteção aos consumidores, estabelecendo que os Estados e o Distrito Federal também podem legislar sobre o tema.

Na parte constitucional atinente às limitações do poder de tributar, a Constituição ainda trata do consumidor nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

§ 5º A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Mais uma forma de proteção ao consumidor, que explicita um direito de informação, de quanto este paga a título de impostos sobre as mercadorias e serviços que consome.

No Título VII, que se refere à Ordem Econômica e Financeira, o art. 170 da Constituição estabelece como princípio, dentre outros, a defesa do consumidor:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

V – defesa do consumidor;

A defesa do consumidor e das relações de consumo se constitui em ponto de equilíbrio dentro da Ordem Econômica, mesmo porque sem um mercado consumidor que agite a economia, a tendência é a de estagnação. O equilíbrio é necessário e uma vez verificada a disparidade entre Estado, mercado e cidadão, aos dois primeiros foram conferidas as missões de defender o terceiro. A par de tudo o que foi constitucionalmente estabelecido, o art. 48 da ADCT disse que dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição (vigente), o Congresso elaboraria um código de defesa do consumidor, o que acabou ocorrendo em 1990. Aliás, é de se mencionar que o CDC, em seu art. 1º, assim dispôs:

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Segue o código consumerista todas as diretrizes constitucionais acima apontadas, sendo enfático em mencionar que o código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, o que reforça a ideia da necessária busca do

equilíbrio, pois o consumidor é presumidamente vulnerável, a teor do inciso I do art. 4º do CDC.

Após as previsões constitucionais, a figura jurídica denominada consumidor aparece definida no art. 2º da Lei 8.078/90:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

O art. 2º, além de definir o que vem a ser consumidor, estabelece também o que é relação de consumo, para fins de enquadramento jurídico. É este o consumidor de que a Constituição trata, que o Código de Defesa do Consumidor protege, e seu alinhamento com o parágrafo único é o que dá azo ao manejo da ação civil pública para a sua defesa em juízo. Não pode a ACP ser utilizada em defesa de apenas um consumidor em juízo. Neste caso deve o reclamante se utilizar de advogado ou da defensoria pública. Entretanto, quando se trata da indeterminabilidade dos sujeitos que possam estar abrangidos pela mesma relação de consumo, ainda que em tese, a via adequada a ser utilizada é a ação civil pública. O Código de Defesa do Consumidor será trabalhado em tópico próprio.

3. DANOS CAUSADOS AOS BENS E DIREITOS DE VALOR ARTÍSTICO, ESTÉTICO, HISTÓRICO, TURÍSTICO E PAISAGÍSTICO

O inciso III pode se resumir ao patrimônio cultural como objeto de defesa via ação civil pública. Todos os itens elencados possuem íntima relação com a identidade cultural de um povo ou de uma nação, seja por inteiro ou fragmentados, mas que de qualquer modo transcendem a individualidade, tornam-se indetermináveis, com geração de efeitos difusos. Vale dizer, um bem de reconhecido valor histórico situado em Santa Catarina possui valor cultural em São Paulo ou no Amazonas.

Nesses casos, a ação civil pública possui um efeito maior quando ajuizada de forma preventiva, vale dizer, na iminência de ocorrer um dano a um dos objetos tutelados, pois estes, geralmente, dificilmente podem ser recompostos pelo infrator, subsistindo a condenação em dinheiro, entretanto, sem o mesmo efeito prático. Também pode ocorrer a necessidade de proteção de um bem tombado ante a necessidade de sua conservação. O tombamento é regulado

pelo Decreto-lei nº 25 de 1937 e confere proteção administrativa ao bem de valor cultural, possuindo natureza declaratória. Pelo decreto de tombamento, determinado bem ou imóvel passa a sofrer restrições em seu uso. Contudo, é de se ponderar que mesmo os bens não tombados, mas de valor cultural, são protegidos por lei. O tombamento é uma forma mais incisiva de proteção, mas a responsabilidade jurídica permanece em ambos os casos.

Assim, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

- **EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ESTAÇÃO FERROVIÁRIA DE PELOTAS/RS. PATRIMÔNIO HISTÓRICO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. IMÓVEL TOMBADO. 1. A União é parte legítima para figurar no polo passivo de ação civil pública que pretende garantir a adoção de medidas para a conservação de imóvel tombado de sua propriedade (Estação Ferroviária de Pelotas/RS). 2. Conforme jurisprudência desta Corte, “Nos termos do art. 19 do Decreto-lei n. 25/37, cabe ao proprietário a responsabilidade pela conservação e manutenção de bem tombado. Na espécie, sendo a União proprietária do imóvel tombado, objeto da ação civil pública, cabe a ela promover as obras e os reparos necessários à conservação do bem. Tal função não se confunde com a atribuição do IPHAN em fiscalizar e proteger o patrimônio histórico e cultural no uso regular do seu poder de polícia. (REsp 666.842/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/10/2009, DJe 28/10/2009). 3. Agravo interno a que se nega provimento¹⁶.
- **ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IPHAN. REFORMA DE PRÉDIO TOMBADO. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLADAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONTEMPT OF COURT. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE MULTA. OBRIGATORIEDADE DE ASTREINTES. ART. 461 DO CPC DE 1973. ART. 536, PARÁGRAFO PRIMEIRO, DO CPC DE 2015. ART. 84 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 11 DA LEI 7.347/1985. HONORÁRIOS. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO. JUÍZO DE SIMETRIA. ALTERAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ¹⁷.**

16. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1333463 / RS. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. 2012/0143671-2. Relator. Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em 15/08/2017. DJe 28/08/2017.

17. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1723590 / RJ. Relator. Ministro Herman Benjamin. Julgado em 08/05/2018. DJe 26/11/2018.

4. DANOS CAUSADOS A QUALQUER OUTRO INTERESSE DIFUSO OU COLETIVO

A expressão contida no inciso IV demonstra a amplitude e a abrangência da lei da ação civil pública. Como dito anteriormente, a menção da Constituição à ação civil pública e aos direitos difusos, além de formatar uma instituição propícia ao seu manejo, induz a uma interpretação no sentido de se ampliar a gama de objetos passíveis de tutela via ACP, além de lhes conferir maior proteção. Vale dizer, a abertura processual sobre o tema, por si só, já denota a sua importância no sistema jurídico brasileiro e sua potencialidade para resolver os problemas colocados.

O grande desafio reside na busca do equilíbrio entre o que se pede por meio da ação civil pública e as necessidades, utilidades e exigências sociais decorrentes dos direitos e interesses difusos e coletivos. Nunca é demais lembrar que a sociedade é a detentora dos direitos e interesses tutelados em questão e é a pauta social, em última análise, que dita a tendência e a interpretação a serem conferidas tanto pelos legitimados ativos quanto pelo Poder Judiciário.

Assim, outro interesse difuso e coletivo pode se referir, por exemplo, à questão da pessoa idosa, educação e saúde. No caso da pessoa idosa, por meio da Lei 10.741/03, criou-se o Estatuto da Pessoa Idosa. Para quem avança na linha do tempo, o passar dos anos tem o condão de promover profundas mudanças na estrutura e alicerces da vida, independentemente de classe social ou qualquer outro parâmetro que se use para diferenciar as pessoas (parâmetros legítimos, por óbvio). Desta forma, ante as especiais condições alcançadas em razão de condição específica, o legislador teve por bem editar uma lei que protegesse tais condições. E assim o fez por meio do Estatuto, que já em seu art. 1º estabelece:

Art. 1º É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)

Trata-se de uma premissa que induz à indeterminabilidade dos titulares dos direitos posteriormente tratados, colocando como requisito apenas a idade, alçando-os à condição de pessoa idosa e, portanto, passíveis de especial atenção e proteção pelo Estado.

Nesse sentido o STJ já se pronunciou:

- **EMENTA:** AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÓRGÃO DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE SEGURADOS. LESÃO. AÇÕES JUDICIAIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO. INTERESSE DO INSS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FUNÇÃO INSTITUCIONAL. [...]6. O Ministério Público Federal, no exercício de sua função institucional (Constituição Federal, art. 129, incs. I e II; Lei Complementar 75/93, art. 6º, XII; e Estatuto do Idoso, art. 74), tem legitimidade para ajuizar ação civil pública com o escopo de impedir o oferecimento de serviços de advocacia, que alega ser feito mediante a cobrança excessiva e abusiva de horários, para a propositura de ações judiciais referentes ao já pacificado direito à revisão de benefícios previdenciários mediante a incidência do IRSM. 7. Agravo interno provido para o fim de dar provimento ao recurso especial¹⁸.

Ademais, a Lei 8.842/94, que trata da Política Nacional da Pessoa Idosa, caminha no mesmo sentido, do reconhecimento e assecuramento de direitos.

Mais à frente, no mesmo Estatuto, o Capítulo III dispõe “Da Proteção Judicial dos Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Indisponíveis ou Homogêneos” (o que será abordado oportunamente), em que se pode enquadrar a ação civil pública no presente inciso.

Também as pessoas com deficiência podem ser defendidas via ação civil pública. Trata-se de uma categoria de pessoas que também necessita de especial atenção e proteção do Estado, em razão de sua condição especial. A Lei 13.146/2015 cria o Estatuto da Pessoa com Deficiência, trazendo conceitos técnicos e também uma série de direitos que podem ser defendidos pela ação civil pública. Num universo com mais de 200 milhões de brasileiros, torna-se indeterminável conferir titularidade pontual a cada pessoa com deficiência (muitas vezes específica) de seus direitos, sendo estes tratados coletivamente. É o que se pode extrair do art. 1º do Estatuto:

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

18. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1528630 / SP. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. 2015/0096616-5. Relator. Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em 27/06/2017. DJe. 8/09/2017.

No mesmo sentido do que fora apregoadado pelo Estatuto da Pessoa Idosa, pode-se transferir o mesmo sentimento jurídico para o da pessoa com deficiência. Seguindo a mesma trilha do primeiro, a Lei 13.146/2015¹⁹ aduz que:

Art. 98. A Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º As medidas judiciais destinadas à proteção de interesses coletivos, difusos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis da pessoa com deficiência poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela União, pelos Estados, pelos Municípios, pelo Distrito Federal, por associação constituída há mais de 1 (um) ano, nos termos da lei civil, por autarquia, por empresa pública e por fundação ou sociedade de economia mista que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção dos interesses e a promoção de direitos da pessoa com deficiência.”

A Lei 7.853/89²⁰ também estabelece a defesa dos direitos assegurados às pessoas com deficiência, a título coletivo.

O direito à educação, outro tema sensível na sociedade brasileira, é tido como direito social, assim previsto no art. 6º da Constituição, portanto, disponível a um número indeterminável de pessoas indistintamente. Por esta razão, pode ser defendido via ação civil pública, como se depreende do Superior Tribunal de Justiça:

- **EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ENSINO SUPERIOR. AÇÃO COLETIVA QUE VISA BALIZAR REGRAS DE EDITAL DE VESTIBULAR. SISTEMA DE COTAS. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI 7.347/85. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI 11.448/07. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. [...] 2. O direito à educação, responsabilidade do Estado e da família (art. 205 da Constituição Federal), é garantia de natureza universal e de resultado, orientada ao “pleno desenvolvimento da personalidade humana

-
19. BRASIL. Lei Federal 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Publicada no DOU em 7.7/2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm.
 20. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.

e do sentido de sua dignidade” (art. 13, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 7 de julho de 1992), daí não poder sofrer limitação no plano do exercício, nem da implementação administrativa ou judicial. Ao juiz mais do que a ninguém, compete zelar pela plena eficácia do direito à educação, sendo incompatível com essa sua essencial, nobre, indeclinável missão interpretar de maneira restritiva as normas que o asseguram nacional e internacionalmente. 3. É sólida a jurisprudência do STJ que admite possam os legitimados para a propositura de Ação Civil Pública proteger interesse individual homogêneo, mormente porque a educação, mote da presente discussão, é da máxima relevância no Estado Social, daí ser integral e incondicionalmente aplicável, nesse campo, o meio processual da Ação Civil Pública, que representa “contraposição à técnica tradicional de solução atomizada” de conflitos (REsp 1.225.010/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15.3.2011)²¹.

No mesmo sentido, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

- [...] Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade ad causam, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação²².

Assim, de forma exemplificativa, uma vez que vários outros temas podem ser aplicados ao inciso IV, estes são dos tópicos sensíveis à sociedade brasileira que merecem especial atenção do legislador e dos operadores do direito.

-
21. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1573481 / PE AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2015/0312195-6. Relator Ministro HERMAN BENJAMIN. Segunda Turma. Julgado em 26/04/2016. DJe 27/05/2016.
 22. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 163231. Tribunal Pleno. Relator Min. Maurício Corrêa. 26/02/1997.

Importante mencionar que o inciso IV, para ser aplicado deve ser levado à interpretação da situação concreta enfrentada conjugada com os conceitos jurídicos estabelecidos pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos). Desta forma, mesmo não textualmente previsto, se o caso apreciado encontrar eco em algum dos conceitos mencionados, pode ser tutelado pela ação civil pública. É o caso da saúde, direito este difuso, mas não previsto expressamente no rol do art. 1º da LACP.

Para melhor ilustrar, um tema não expressamente, mas perfeitamente aplicável por interpretação:

- **EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERDIÇÃO DE UNIDADE PRISIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO CÍVEL. NATUREZA ADMINISTRATIVA DAS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NA LEI DE EXECUÇÕES PENAIS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Esta Corte Superior possui entendimento jurisprudencial no sentido de que a competência dos juízes da execução penal de fiscalização e interdição dos estabelecimentos prisionais tem natureza administrativa e não exclui a possibilidade de manejo de ação civil pública pelo Ministério Público. 2. No mesmo sentido: o Ministério Público possui legitimidade ad causam para propor Ação Civil Pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando a presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde, a educação (STJ, REsp 945.785/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/06/2013). 3. Agravo interno não provido²³.

Cumprе esclarecer, por fim, que o inciso IV em comento trata do princípio da residualidade, sendo aplicado quando os demais não se mostram adequados ao caso concreto. A bem da verdade, somente o inciso IV seria necessário em razão da própria natureza da lei da ação civil pública. Contudo, ao explicitar alguns obetos jurídicos em seus incisos, o legislador facilita a aplicação da lei diminuindo os espaços de subjetividade.

5. DANOS CAUSADOS À INFRAÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA

A expressão “ordem econômica” induz um sistema de natureza coletiva. Um conjunto de abstrações que possui natureza econômica, sendo primária-

23. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno n. 1719174 / MG no recurso especial n. 2018/0010166-5. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Órgão julgador: Segunda Turma. Julgado em 4.12.2018. DJe 11/12/2018.

mente previsto na Constituição e, depois, esmiuçado na lei. A Constituição não conceitua ordem econômica. Contudo, como prevista e inserta em fontes do direito e sendo por este regulada, pode-se afirmar que a ordem econômica também faz parte da ordem jurídica, como preceitua Eros Grau²⁴:

Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

A ordem econômica difere da economia, sendo esta uma ciência à parte. A ordem econômica vem disposta nos arts. 170 e seguintes da Constituição, sendo mais bem regulamentada pela Lei 12.529/2011,²⁵ a qual, inclusive, acrescentou o referido inciso na Lei 7.347/85. Em seu art. 1º, a Lei 12.529/2011 assim dispôs:

Art. 1º Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei.

Da leitura do art. 1º percebe-se a razão da interatividade entre esta e a Lei da Ação Civil Pública. A infração à ordem econômica, de natureza não penal, pode ser tutelada pela ação civil pública, notadamente pelo comando disposto no parágrafo único, de que a coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos pela lei em apreço. Outro ponto relevante é que a Lei 12.529/2011 trata do direito de ação de quem se sente prejudicado, remetendo ao Código de Defesa do Consumidor, demonstrando ainda mais a conexão entre aquela e a LACP:

Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa

24. GRAU. Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª edição. Revista e atualizada. Malheiros Editores. São Paulo. 2008. P. 70.

25. BRASIL. Lei Federal 12.529 de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Publicada no DOU de 1º.11.2011 e retificado em 2.12.2011.

de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.

Os artigos 31, 32 e 33 da Lei 12.529/2011 estabelecem as responsabilidades das pessoas físicas ou jurídicas em caso de atuação infratora na ordem econômica, também passíveis de demanda via ação civil pública. Enfim, foi diligente o legislador ao inserir este dispositivo em uma lei cujo escopo é defender valores sociais.

6. DANOS CAUSADOS À ORDEM URBANÍSTICA

O inciso VI se traduz em importante campo de atuação do Ministério Público. A política urbana vem tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição, sendo esta uma atuação estatal que afeta a vida de todos os habitantes de uma localidade indistintamente. Desta forma, é plenamente possível o encaixe do que ora se chama de ordem urbanística, nos abstratos conceitos do art. 127 da Carta Magna. Diz o art. 182 da Constituição:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Quando a Constituição menciona o pleno desenvolvimento da função social da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes, autoriza o Ministério Público a agir para o cumprimento do objetivo estipulado. Na questão urbanística, três leis são essencialmente importantes e passíveis de conjugação com a lei da ação civil pública. São elas, a Lei 10.257/01, Estatuto da Cidade, a Lei 12.587/12, que institui diretrizes da política nacional da mobilidade urbana (sendo este um os grandes dilemas atuais) e, por fim, a Lei 13.089/15, que institui o Estatuto da Metrópole. Todos esses diplomas trazem dispositivos atinentes ao Ministério Público ou suas funções institucionais.

No caso do Estatuto da Cidade, o art. 12, § 1º trata da obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nos casos de usucapião especial urbano. Outros tópicos, como o que trata do plano diretor (Capítulo III), inserem indiretamente o Ministério Público como órgão fiscalizador, em razão de suas funções institucionais. O art. 54 também altera o art. 4º da LACP, o qual será tratado adiante.

Por sua vez, a Lei 12.587/12, ou Lei da Mobilidade Urbana, se junta aos demais diplomas que tratam da urbanística da cidade, num objetivo comum de bem gerir o desenvolvimento urbano.

A Lei 6.766/79, ou lei de parcelamento do solo urbano guarda estreita relação com a ordem urbanística e também pode ser aplicada em conjunto com a lei da ação civil pública, notadamente em questões que envolvem loteamentos e desmembramentos irregulares.

Por fim, mas não de maneira taxativa, a Lei 13.089/15, no art. 12, § 2º, inciso III, prevê o acompanhamento pelo Ministério Público quando da elaboração do plano de desenvolvimento urbano. Assim, percebe-se a importância do inciso em apreço para a ação civil pública e para a vida das pessoas.

7. DANOS CAUSADOS À HONRA E À DIGNIDADE DE GRUPOS RACIAIS, ÉTNICOS OU RELIGIOSOS

Inciso acrescentado por lei específica para contemplar as categorias que antes não possuíam enquadramento adequado. A proteção a determinados grupos é típica da democracia, máxime quando em nosso país se verificam situações que colocam tais grupos em descompasso com a igualdade. Honra e dignidade são conceitos abstratos e subjetivos, devendo ser cotejados com os valores professados pelos grupos em questão, desde que se enquadrem no Estado Democrático de Direito.

A etnia possui relação com a origem das pessoas. A questão referente à raça é juridicamente discutível, porquanto, segundo Mazzilli²⁶, diferenças biológicas entre seres humanos não se prestam a formar raças diferentes, havendo apenas a raça humana. A questão religiosa possui relação com a crença. Atualmente se fala em tutela coletiva religiosa.

Todos esses objetos possuem natureza difusa, porquanto atingem a valores que transcendem a individualidade.

8. DANOS CAUSADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O patrimônio público e social também pode ser defendido via ação civil pública, dada a sua natureza difusa, pois pertence indistintamente a todos os

26. Idem. P. 823.