

FACULDADE DA SAÚDE E ECOLOGIA HUMANA - FASEH

ALDO DE SOUZA CAMPOS

MIKAELE FERREIRA VIDIGAL

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Vespasiano
2019

ALDO DE SOUZA CAMPOS
MIKAELE FERREIRA VIDIGAL

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Trabalho de pesquisa apresentado à Disciplina de
Tópicos Especiais em Processo do Curso de Direito
da Faculdade da Saúde e Ecologia Humana - FASEH

Professora: Ana Paula Diniz

Vespasiano
2019

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 CONCEITO.....	3
3 HIPÓTESES DE CABIMENTO.....	4
4 PEDIDOS E POSSIBILIDADES DE CUMULAÇÃO.....	6
5 LEGITIMADOS.....	7
6 COMPETÊNCIA.....	8
7 EFEITOS DA DECISÃO.....	9
8 CONCLUSÃO.....	10
9 REFERÊNCIAS.....	11

1 INTRODUÇÃO

A ação civil pública é um instrumento processual de titularidade do Ministério Público, União, Estado, Municípios e outras entidades legitimadas que tem por objetivo a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A ação civil pública possui previsão constitucional no art. 129, inciso III da Constituição da República de 1988 onde estabelece que é função do Ministério Público promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, além disso, a ação civil pública é disciplinada pela Lei 7.347/85.

Para Milton Flaks (1992, p. 61) somente a partir da década de 1960 se observa maior preocupação doutrinária e legislativa com as ações coletivas, entretanto, a ação popular possuía limitações, pois, se destinava ao controle dos atos do Poder Público.

Entretanto, com a promulgação da Lei 7.347/85 a ação civil pública passou a disciplinar os atos de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Já a Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) disciplinou a defesa de interesses ligados as relações de consumo ao estabelecer no art. 81 que a defesa coletiva dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas será exercida quando se tratar de interesses ligados a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, o que representou uma quebra de paradigmas no que se refere a tutela de direitos coletivos no Brasil.

2 CONCEITO

Salvio Figueiredo Teixeira destaca que a ação civil pública é um relevante instrumento de preservação de bens e valores indispensáveis a determinados segmentos da sociedade, pois, “protege, ampara e defende a própria comunidade, estimulando esta a defender os seus direitos e induzindo os eventuais infratores da ordem jurídica ao cumprimento espontâneo das normas.” (TEIXEIRA, 1987, p.43)

José dos Santos Carvalho Filho afirma tratar-se de “o instrumento judicial adequado à proteção dos interesses coletivos e difusos”. (CARVALHO FILHO, 2018, p.1205).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal conceitua da seguinte forma:

É a ação que **visa proteger a coletividade, responsabilizando o infrator por danos causados** ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse, bem como a direito difuso ou coletivo. ¹ (TJDF, 2018. Grifo nosso)

Para Marcelo da Silva Olivera (2002, p. 113) a ação civil pública é uma ação voltada à aplicação da legislação “não penal” e em primeiro momento a ação era definida levando em consideração o aspecto de sua titularidade, como direito conferido ao Ministério Público, no entanto, segundo Oliveira, tal critério é inconveniente, visto que o Ministério Público não possui legitimidade exclusiva.

Desta forma, a ação civil pública busca proteger os interesses da coletividade. É de extrema importância e possui respaldo constitucional residindo em primeiro lugar na garantia de sobrevivência e abrangência do instituto contra-ataques e limitações do legislador ordinário, ou seja, uma espécie de proteção de iniciativas autoritárias e impositivas da iniciativa legislativa.

3 HIPÓTESES DE CABIMENTO

De acordo com a lei 7.347/85, a ação civil pública aplica-se as ações por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social. (BRASIL, Lei 7.347/85)

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

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;

V - por infração da ordem econômica;

VI - à ordem urbanística;

¹

Disponível em <<https://www.tjdft.jus.br/aceso-rapido/informacoes/vocabulario-juridico/entendendo-o-judiciario/acao-civil-publica>> Acesso dia 26/03/2019.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;

VIII – ao patrimônio público e social;

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. (BRASIL, Lei nº 7.347/85)

Para José dos Santos, a ação civil pública possui rito especial e tutela direito especial e, pode ser intentada contra qualquer pessoa pública ou privada. (CARVALHO FILHO, 2018, p.1205). Encontra fundamento na Constituição da República de 1988, mais precisamente no art.129, inciso III, que atribui ao Ministério Público a missão de promover o ajuizamento da ação civil pública para proteção do patrimônio Público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Trata-se de um rol exemplificativo.

Nesta espécie de ação, é possível configurar no polo passivo não apenas a administração pública, seja na forma direta ou indireta, mas qualquer pessoa física ou jurídica que cause danos aos bens jurídicos tutelados, qual sejam, o meio ambiente, os consumidores, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos da Lei.

Assim, é possível exemplificar o cabimento da ação civil pública no caso repercutido nas cidades de Mariana e Brumadinho. Nestes casos, os responsáveis pelos danos, podem ser condenados em todas as áreas, civilmente, administrativamente e criminalmente, de modo a reparar a coletividade atingida. Além disso, é válido destacar ainda que ela pode ser movida em caso de omissão caso o agressor deveria ter realizado algum ato que não fora com intuito de evitar o prejuízo causado.

O art. 1º e incisos IV e V da lei nº 7.347/85 traz vários valores que merecem ser tutelados, em especial merece proteção legal qualquer outro interesse difuso ou coletivo, inclusive o que for concernente à proteção dos indivíduos contra abusos do poder econômico. Assim, pode-se dizer que a ação civil pública é instrumento que pode ser utilizado na proteção de qualquer direito de natureza transindividual.

Por essa razão, o Código de Defesa do Consumidor estabelece que é possível ajuizar ação civil pública para a invalidação de cláusulas abusivas, conforme preceitua o art.51, §4º da Lei nº 8.078/90. Assim pode-se afirmar que essa providência é de caráter constitutivo, tendo em vista que cria situação jurídica nova.

Com o advento da Lei nº 8.078/90 surge a nomenclatura de ações coletivas tais ações têm por escopo a defesa em juízo dos interesses individuais homogêneos, pois para as demais

modalidades de interesses supra individuais a defesa será sempre feita por um substituto processual, que integra o rol dos legitimados para as ações essencialmente coletivas, que não contempla o interessado.

Por fim, no que se refere ao ajuizamento da ação, esta pode ser realizada na Justiça Estadual e Federal, observando para tanto, a natureza do bem jurídico tutelado bem como as partes envolvidas no pleito. Além disso, subsidiariamente é regida pelo Código de Processo Civil.

Saliente-se ainda que, possui como competência para o ajuizamento da ação o Ministério Público, a Defensoria, a União, os estados e os Municípios, a administração indireta e as associações interessadas, pré-constituídas há pelo menos um ano. É válido destacar ainda que, em caso de desistência infundada ou abandono da ação, é facultado ao Ministério Público dar prosseguimento dela, de modo a substituir o titular originário.

4 PEDIDOS E POSSIBILIDADES DE CUMULAÇÃO

A ação civil pública possibilita a tutela de bens jurídicos que envolvam o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a proteção contra infrações à ordem econômica, interesses difusos e coletivos, cabendo ainda a proteção de outros direitos não taxados na lei, mas que envolva a coletividade.

Quanto a proteção dos direitos difusos e coletivos, Jose dos Santos Carvalho Filho, afirma ser destacado a importância da tutela de tais direitos como o exemplo o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) que define os direitos, mais precisamente no art.81, I do CDC, que assim dispõe “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, e no que tange aos interesses ou direitos coletivos no art.81, II também do mesmo ordenamento jurídico que assim dispõe “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”.

Olivera (2002, p. 113) destaca que com a edição do Código de Defesa do Consumidor a ação civil pública ganhou um novo enfoque, no que se refere a atuação do Ministério Público, em se tratando de determinados interesses e direitos que, a par de serem individuais e disponíveis, adquirem relevância social, como são os direitos do consumidor.

Segundo Flaks (1992, p. 65) o Código de Defesa do Consumidor introduziu algumas mudanças na Lei 73347/85 dentre as quais destaca o restabelecimento do inciso IV do art. 5º que estende a ação civil pública a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; a transformação da ação civil pública em instrumento hábil para defesa do interesse difuso da sociedade civil na preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa, bem como dos interesses coletivos de aposentados e contribuintes; a aplicação do CDC a defesa de quaisquer interesses difusos ou coletivos; a composição de danos individualmente causados e no caso de insucesso da demanda coletiva, a possibilidade de cada lesado pleitear individualmente a composição do respectivo prejuízo, reabrindo o debate sobre a ilicitude da conduta do réu.

Por fim, Carvalho Filho assevera que haveria uma terceira categoria de direitos passíveis do ajuizamento da ação civil pública, os chamados Direitos Individuais Homogêneos, ou seja, são individuais, porém diz respeito a uma associação de interesses que visam um mesmo fim. Portanto, o importante para o autor seria o interesse do grupo que tutela o bem jurídico protegido independentemente de quais seriam seus componentes. (CARVALHO FILHO, 2018, p.1205)

5 LEGITIMADOS

A ação civil pública ou ação coletiva como prefere o Código de Defesa do Consumidor, passou a significar portanto não só aquela proposta pelo Ministério Público, como pelos demais legitimados ativos do art. 5º da Lei 7.347/85, quais sejam, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios (administração direta), autarquia, empresa pública, fundação e sociedade de economia mista (administração indireta).

Quanto aos legitimados no Código de Defesa do Consumidor, o art. 82, consta ser legitimado para propor tal ação os sindicatos e associações de classes e outras entidades legitimadas na esfera constitucional, sempre com o objetivo de tutelar interesses difusos coletivos ou individuais homogêneos.

No polo passivo, não há qualquer especificidade. Quem quer que se conduza de forma ofensiva a tais interesses, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada, será o demandado na ação civil pública. A legitimação passiva, por conseguinte, é daquele cuja conduta vulnerar os interesses sob tutela. (CARVALHO FILHO, 2018, p.1205)

Portanto, conforme afirma Mazzili, tal legitimação ativa é concorrente, tendo em vista que, cada um dos legitimados pode ajuizar tal ação em conjunto ou isoladamente. Além disso,

tanto os referidos no art.5º da Lei nº 7347, quanto do art.82 do CDC podem agir em defesa dos interesses transindividuais e não há necessidade de comparecer em litisconsórcio. (MAZZILI, 2004, p.51)

Segundo Tarcísio Régis Valente a lei que instituiu a Ação Civil Pública inaugurou um regime jurídico próprio para a proteção jurisdicional dos direitos metaindividuais, a qual a propositura da ação não é conferida ao titular do suposto direito subjetivo ameaçado ou violado, mas a uma variedade de entidades, tais como Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e associações. (VALENTE, 2001, p. 20)

No que se refere a defesa dos interesses coletivos, a legitimação ocorre por substituição processual, por intermédio de entidades associativas, entidades sindicais, partidos políticos e o Ministério Público. (VIEIRA, 2013, p. 3)

Teixeira (1987, p. 42) destaca que o Ministério Público recebeu especial atenção da Lei 7.347/85, visto que além legitimidade ativa, também lhe foi atribuída a atuação obrigatória como custos legis nas ações em que não atuar como parte.

Quanto a tutela de direitos trabalhistas os legitimados a propor a ação civil pública que será apreciada pela Justiça do Trabalho são as entidades sindicais e o Ministério Público do Trabalho. (VALENTE, 2001, p. 4)

6 COMPETÊNCIA

Conforme destaca José Marcos Rodrigues Vieira a ação civil pública deve ser ajuizada no local do dano, entretanto, a competência de foro será da Justiça Federal quando o fato for de interesse da União, de autarquias ou empresas públicas federais.

Em caso de dano aos consumidores, quando o dano abranger mais de uma Comarca ou quando o dano tiver abrangência regional ou nacional, ou em caso de direitos individuais homogêneos, a competência será do foro da Capital do Estado. (VIEIRA, 2013, p. 3)

A Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, estabelece que é competente “o foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.” (BRASIL, Lei nº 7.347)

Conforme previsto Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro 1990, é competente para julgar as ações civis públicas em face de ofensa ao CDC:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

- I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;
- II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente. (Brasil, Lei nº 8.078/90.)

No que se refere ao entendimento do STJ sobre o foro competente para julgar a ação civil pública, pode-se observar que conforme julgamento no REsp 1716100 / RJ 2017/0326726-3, relativo a ação civil pública movida em face de ofensa ao CDC, que o foro competente seria o do local do dano.

No REsp 1716100 / RJ -Recurso Especial nº 2017/0326726-3 a segunda turma firmou o seguinte entendimento:

Consoante o art. 2º da Lei 7.347/1985, é do local do dano a competência funcional para processar e julgar causas coletivas. Sendo esse de relativa extensão territorial, é a Lei 8.078/90, em seu art. 93 que melhor regulará a questão, pois elege a extensão como critério determinante do **foro competente**. Infere-se dos incisos I e II que, ressalvada a competência da Justiça Federal, sendo o dano local, será **competente o foro** do lugar onde este foi produzido ou se deveria produzir. Por outro lado, tomando a lesão dimensões geograficamente maiores, produzindo efeitos em âmbito **regional** ou **nacional**, serão **competentes os foros** da capital do Estado ou do Distrito Federal de forma concorrente".

"[...] 'o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor - não atrai a competência exclusiva da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, quando o dano for de âmbito **regional** ou **nacional**; (...) nos casos de danos de âmbito **regional** ou **nacional**, cumpre ao autor optar pela Seção Judiciária que deverá ingressar com **ação**'[...]"

Destarte, tratando a controvérsia de dano de âmbito regional ou nacional, é competente o juízo da vara federal da capital do estado ou do Distrito Federal, por aplicação subsidiária do art.93, inciso I da Lei 8.078/90, na forma autorizada pelo art.21 da Lei nº 7.347/85. Não havendo tal conflito vigora a regra descrita no art.2º desta Lei.

7 EFEITOS DA DECISÃO

Quanto aos efeitos da decisão proferida em ação civil pública, a sentença dependerá da natureza do pedido formulado na ação e por esta razão pode sofrer variações.

Neste aspecto afirma Carvalho Filho que ela pode ocorrer de maneira condenatória, declarativa e constitutiva. Para o autor que a Lei nº 7.347, considera apenas duas formas, a condenatória e a declarativa, contudo, o CDC passou a admitir hipóteses em que o pedido é o

de anulação de atos ou de cláusulas contratuais. Assim assevera o autor que nas hipóteses retro citadas a “pretensão terá a natureza constitutiva, já que extinguirá relação jurídica anteriormente formada. Se improcedente a decisão, a sentença também será declaratória negativa.” (CARVALHO FILHO, 2018, p.1205)

A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, salvo no caso em que a ação for julgada improcedente por deficiência da prova, hipótese em que qualquer legitimado poderá ajuizar nova ação com o mesmo fundamento, socorrendo-se de nova prova.

Desta feita, os limites objetivos da coisa julgada na ação civil pública não possui qualquer particularidade em relação aos limites objetivos da coisa julgada do processo civil comum. Em regra, será *erga omnes*, porém, se a prova for insuficiente ou deficiente o efeito será *inter partes*, e nesse caso poderá ser ajuizada novamente com a apresentação de novas provas.

Para Teixeira a Lei 7.347/85, visando amparar os interesses os quais protege, autoriza o deferimento de medida cautelar, concessão de mandado liminar, além de conferir efeito suspensivo aos recursos com objetivo de se evitar danos de difícil reparação. Quanto as indenizações pelos danos ocorridos a verba indenizatória é destinada a um fundo pelo qual se busca a reparação dos danos causados. (TEIXEIRA, 1987, p. 42)

8 CONCLUSÃO

A ação civil pública possibilitou a tutela e preservação de direitos e interesses coletivos, sejam esses interesses de ordem social, ambiental, consumerista, artístico ou cultural, de defesa da honra e da dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e defesa do patrimônio público, pela atuação do Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e associações, o que representou um grande avanço ao ordenamento jurídico brasileiro, visto que, em se tratando de interesses difusos não existe um titular definido, já que tais direitos abrangem a todos os indivíduos, ou a um determinado grupo de indivíduos de uma sociedade.

Por fim, é válido destacar que diante da natureza do pedido da ação civil pública bem como da sentença proferida, referente ao controle de constitucionalidade a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade é de competência reservada ao Supremo Tribunal Federal, não cabendo, portanto, a competência da justiça de primeiro grau neste aspecto.

9 REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil De 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25Mar19.

BRASIL, Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 24Mar19.

BRASIL, Lei nº 8.078, de 11 de setembro 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 25Mar19.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 32ª ed.rev., atual.e ampliada. - São Paulo: Atlas, 2018.

FLAKS, Milton. Instrumentos Processuais de Defesa Coletiva. Conferência pronunciada em 20.7.92 na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br > Página Inicial > v. 190 (1992) > Flaks>. Acesso em: 25Mar19.

MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 17ª• ed. São Paulo: RT, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo da Silva. A Ação Civil Pública e a Tutela Dos Direitos Individuais Homogêneos Pelo Ministério Público. Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 10, Volume 20, p. 113-141, jul./dez. 2002. Disponível em: <www.escolamp.org.br/arquivos/20_05.pdf>. Acesso em: 24Mar19.

VIEIRA, José Marcos Rodrigues. Ação civil pública e processo coletivo. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/664/1/palVJ-ACA.pdf>> Acesso em: 24Mar19.

VALENTE, Tarcísio Régis. Ação Civil Pública - A Tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos na esfera trabalhista. São Paulo, 2001. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7760>>. Acesso em: 24Mar19.

TEIXEIRA, Salvio Figueiredo. A ação Civil pública. Revista Jurídica Mineira. v.42, n. 016/87, p.41-43, out.1987. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79059559>>. Acesso em: 24Mar19.