

# PERFIL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**Felipe Bizinoto Soares de Pádua<sup>1</sup>**

Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC)

Artigo recebido em: 06/01/2021.

Artigo aceito em: 14/06/2021.

## Resumo

Este artigo visa expor um panorama amplo sobre a ação civil pública, traçando seu perfil a partir de exposição em graus. O primeiro grau diz respeito à hipercomplexidade social e seus efeitos no Direito, que busca meios que tratem casos similares de forma mais eficiente, por meio do processo coletivo. O segundo grau diz respeito à qualificação da ação civil pública (ACP) como um remédio constitucional, pois é meio constitucionalmente previsto para tutela de posições jurídicas fundamentais transindividuais. O terceiro grau tratará dos aspectos processuais

da ação civil pública: sua definição, seu objeto – com destaque à aplicação da teoria ponteana das cargas e forças das decisões –, os legitimados processuais para agir e uma visão panorâmica do processamento, com destaque para a competência e para o trâmite, o qual tem enfoque nos custos processuais, na tutela provisória, na reversão da condenação pecuniária, na decisão de mérito final e, por fim, na coisa julgada.

**Palavras-chave:** ação civil pública; carga eficaz da decisão; procedimento constitucional; processo coletivo.

<sup>1</sup> Mestrando em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (IDPSP). Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Registral e Notarial, em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade, todos pelo Instituto de Direito Público de São Paulo/Escola de Direito do Brasil (IDPSP/EDB). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC). Monitor voluntário nas disciplinas Direito Constitucional I e Prática Constitucional, ministradas pela Prof<sup>ta</sup>. Dra. Denise Auad, na FDSBC. Membro do grupo de pesquisa Hermenêutica e Justiça Constitucional: STF, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e do grupo de pesquisa Direito Privado no Século XXI, do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7453-5081> / e-mail: [bizinoto.felipe@hotmail.com](mailto:bizinoto.felipe@hotmail.com)

## **CIVIL PUBLIC ACTION PROFILE**

### ***Abstract***

*This article aims to expose a broad overview of public civil action, tracing its profile from exposures in degrees. The first degree concerns social hypercomplexity and its effects in Law, which seeks ways to deal with similar cases more efficiently, through the collective process. The second degree concerns about public civil action qualification as a writ, because it is constitutionally provided for the protection of fundamental transindividual juridical positions. The third degree will deal with the procedural aspects of public civil ac-*

*tion: its definition, its object – with emphasis on the application of the pontean theory of loads and forces of decisions -, the legitimate procedural to act and a panoramic view of the processing, which focuses on procedural costs, on provisional tutelage, on reversion the pecuniary condemnation, on the final merits decision and, finally, on res judicata.*

**Keywords:** *class action; constitutional procedure; efficacious load of decision; public civil action.*

## Introdução

Na música “Justiça”, da banda Biquíni Cavado, há destaque para a ideia de que violência não é arte e a criminalidade resulta, de certa maneira, em obstáculo na vida de todos, exigindo-se “justiça para mim, justiça para você”. Essa noção de justiça alinha-se à noção clássica íntima ao Judiciário. Esse paradigma do juiz asoberbado, ou paradigma do juiz ubíquo, mostra uma relação dupla nos países de Judiciário forte ou superforte, como é o caso brasileiro. O primeiro aspecto é que a sociedade é dinâmica e exige cada vez mais do ordenamento jurídico; o segundo aspecto diz respeito a um fenômeno de maior massificação jurídica, valorizando-se em regime progressivo o uso de medidas judiciais que tutelem posições jurídicas de forma ampla.

Apesar dos rumos mostrarem a fuga do juiz no que se trata de questão não essencial (que é definida socialmente), o modelo judicial de quase onipresença nos diversos setores sociais ainda persiste e contribui para avanços sociais, o que exige uma mudança estrutural interna, que é da expansão dos processos coletivos em relação aos existentes processos individuais. Tais mudanças, na verdade, não consistem em quebra com as estruturas vigentes, e sim a mudança na operação de acabamento, que passa a incluir concomitância entre o desenvolvimento processual individual, a construção e o aprimoramento de institutos coletivos.

Dentro dessa coletivização se destaca um instrumento processual judicial coletivo, que no Brasil é regido pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (LACP), a ação civil pública (ACP), que encontra envergadura na Lei Fundamental brasileira, no art. 129, III e § 1º. Realizando o primeiro corte epistêmico, este artigo tratará da ACP, desenvolvendo suas características sob a óptica do sistema jurídico brasileiro.

É com essa óptica que o Direito Processual brasileiro absorveu as influências sociais decorrentes da massificação, a partir da qual a ação civil pública ganha destaque e torna-se um dos instrumentos por excelência para a proteção de interesses nutridos pela coletividade em sua difusão ou até em sua determinação – nessa última hipótese, coletividades. É esse meio jurídico-processual que será tratado de maneira ambiciosa, propondo um panorama sobre o perfil e os lineamentos básicos da medida judicial, cujo texto constitucional brasileiro de 1988 atribui como legitimado processual o Ministério Público (art. 129, III), mas que pelo próprio perfil democrático da Carta da Primavera brasileira, tal poder de propositura é ampliado a um rol que foi objeto de lei específica, a citada Lei n. 7.347/1985.

Antes de adentrar ao tema, cabem duas questões. A primeira diz respeito à acepção de ação, que é utilizada de maneira inadequada. A inadequação está no

fato de que a “ação” judicial é uma só e se liga ao teor literal do art. 5º, XXXV, da CRFB, que é o acesso à jurisdição estatal, que é uma posição jurídica constitucional, individual e abstrata a qual se vale dos mecanismos judiciários para a obtenção de certo provimento jurisdicional. Por isso usa o signo da ação civil pública, da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, o que na verdade diz respeito a procedimentos e não a “ações”: a ação judicial é uma e se concretiza por meio do processo, o qual, por sua vez, se desdobra em certos ritos.

A terceira questão diz respeito ao panorama a ser traçado, que partirá de ideias mais gerais e resultará na centralização da temática da ACP: (i) será situado o papel do processo coletivo e sua essencialidade no paradigma judicial em vigor no Brasil; (ii) será analisada a compatibilidade da ACP no rol de remédios constitucionais; (iii) serão desenvolvidos os aspectos subjetivos e objetivos do procedimento da ACP, iniciando-se pela questão da legitimidade, passando por sua definição, seu objeto e a aplicação da teoria quinária ponteana para extrair qual a força da decisão judicial de procedência dos pleitos deduzidos, e por fim, um breve tratamento sobre o processamento.

## **1 O processo coletivo como uma nova operação de acabamento**

Usualmente, se vale da doutrina da divisão de Karel Vasak sobre as posições jurídicas fundamentais em dimensões ou gerações, cabendo aqui a destacar as chamadas segunda e terceira dimensões ou gerações: (i) a segunda trata da coletivização determinada de interesses jurídicos, com um estado de bem-estar social que tutela, além das posições jurídicas individuais, interesses jurídicos titularizados por agrupamentos determinados, por exemplo, trabalhadores, aposentados, miseráveis etc.; e (ii) a terceira diz respeito à internacionalização jurídica, o perfil de Estado transfronteiriço – que dialoga com as demais entidades internacionais para a tutela jurídica – e a existência de interesses que são titularizados por todos, as posições jurídicas fundamentais transindividuais ou metaindividuais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016; ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2018; PÁDUA, 2019a).

O que se vê no plano jurídico material é que determinados poderes ou deveres jurídicos podem ser judicializados mediante instrumentos cuja decisão judicial trate de maneira mais coerente e íntegra, questões que tocam a esfera ou das coletividades determinadas, como o tema laboral, ou indeterminadas, como o tema ambiental. É nesse eixo entre o plano jusmaterial coletivo e o plano jusprocessual

coletivo que Ada Pellegrini Grinover (2018) e Daniel Amorim Assumpção Neves (TARTUCE; NEVES, 2017) destacam a importância do processo coletivo, que é uma forma de solucionar conflitos atrelados à sociedade massificada, mesmo que com custos financeiro, judicial e pessoal mais elevados para os envolvidos.

Apesar da novidade que altera as profundezas processuais judiciais, que são, essencialmente de cunho individual, não ocorre o que chama Thomas S. Kuhn (2003) de emergência, que é o reconhecimento da comunidade científica, no caso, dos juristas, de que as bases científicas em voga não mais atendem às problemáticas contemporâneas, exigindo-se uma busca por um novo paradigma, um novo conjunto de métodos universalmente reconhecidos pelos praticantes da ciência (KUHN, 2003). Trata-se no mundo jurídico do que Thomas S. Kuhn (2003) denomina de operação de acabamento, o que se aplica no Direito Processual com a inclusão do processo coletivo e suas categorias jurídicas na seara judicial, sem comprometer a essência do paradigma do juiz ubíquo e sem comprometer as estruturas processuais individuais, as quais, evidentemente, sofrem mudanças em razão do acréscimo processual coletivo.

O que há, na verdade, é a conformidade da – nem tão nova – classificação entre processo judicial individual e coletivo ao paradigma do Estado-juiz ubíquo, eis que com a coletivização há expansão judiciária para outros setores sociais, inclusive na seara política íntima das funções legislativa e executiva republicanas, descambando, muitas vezes, no chamado ativismo judicial.

É dentro dessa seara do processo coletivo que desponta o chamado microsistema processual coletivo brasileiro, o conjunto de diplomas legais que tratam da tutela de interesses transindividuais, que tem inspiração nas *class actions* dos Estados Unidos, nele havendo como categorias básicas e que, conforme Tartuce e Neves (2017) e Barbosa Garcia (2020), são categorias do Direito Processual, eis que todas posições jurídicas materiais resguardadas processualmente são, em essência, individuais, mas que podem ser tratadas de forma agrupada. Tais categorias constam no Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 81: são os interesses ou direitos *lato sensu* difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos.

As três classes pertencem ao gênero de poderes jurídicos ou direitos coletivos *lato sensu*, pois todos dizem respeito à possibilidade de tratar certas posições jurídicas materiais – essencialmente individuais ou individualizáveis – de forma coletiva (GARCIA, 2020). O uso do signo *lato sensu* melhor se adequa à teoria geral do Direito, há tanto no plano material quanto no plano formal, posições jurídicas distintas sobre os direitos, que são interesses ainda não exigíveis: há pretensões, faculdades, poderes formativos e imunidades, todos poderes jurídicos que podem ser resguardados em sede judicial via processo coletivo.

São os poderes jurídicos difusos aqueles cuja titularidade é a coletividade como um todo, que recaia sobre bem material ou imaterial indivisível e em que os sujeitos de direitos envolvidos estejam ligados entre si por circunstâncias fáticas, não por liame jurídico (GRINOVER, 2018; TARTUCE; NEVES, 2017; GARCIA, 2020).

Apesar do texto legal (CDC, art. 81, I) enunciar que há titulares indeterminados e indetermináveis, existe um equívoco em tal enunciação, porquanto a toda posição jurídica há um pertinente titular, o qual, no caso dos poderes jurídicos difusos, é a totalidade de indivíduos, a coletividade (TARTUCE; NEVES, 2017).

Com relação ao bem, a doutrina reconhece que são bens corpóreos ou incorpóreos impassíveis de fragmentação, aqueles em que é inviável uma forma diferenciada de gozo ou utilização, pois não podem ser exclusivos de alguém (TARTUCE; NEVES, 2017; GARCIA, 2020).

O último dado importante é que todos os potenciais beneficiários da decisão relacionada ao interesse difuso estão ligados por uma situação de fato, um elo fático que conecte todos os envolvidos – por exemplo, os consumidores propriamente ditos e equiparados, que estão expostos em relação a propagandas enganosas – dispensando que entre eles haja qualquer espécie de relação jurídica (TARTUCE; NEVES, 2017).

Os interesses coletivos em sentido estrito constam no art. 81, II do CDC, e são posições jurídicas que podem ser tratadas de forma coletivizada por ostentar a característica processual de dizer respeito a titulares determináveis por meio da identificação do grupo, da categoria ou da classe a que pertencem, em razão de uma relação jurídica basilar e que diga respeito a bem corpóreo ou incorpóreo indivisível (GRINOVER, 2018; TARTUCE; NEVES, 2017; GARCIA, 2020).

Tal qual nos interesses difusos, os bens jurídicos são considerados indivisíveis, mesmo havendo determinabilidade da coletividade que deles gozarão ou utilizarão, pois ainda persiste a ideia de que eles não são apropriáveis de forma a excluir os demais membros.

Sobre a titularidade, cabe destacar que os sujeitos de direito são considerados em seu aspecto conjuntivo, isto é, em comunidade – não mais na coletividade, que é signo mais amplo – e todos se ligam não em razão de uma situação meramente fática, e sim estão ligados entre si por uma relação jurídica base, o que se vê, por exemplo, nas demandas que envolvem determinada associação de consumidores (GRINOVER, 2018; TARTUCE; NEVES, 2017).

Por último os interesses individuais homogêneos constam de forma extremamente vaga no art. 81, III do CDC: “assim entendidos os decorrentes de origem comum.” Segundo escólio de Grinover (2018), Garcia (2020) e Tartuce e Neves (2017), os interesses individuais homogêneos são acidentalmente coletivos e

dizem respeito à titularidade individualizada e sobre bem corpóreo ou incorpóreo divisível, calhando – como exposto anteriormente – o tratamento coletivo em razão de tais posições jurídicas, que apesar de individuais, se manifestam de maneira similar para cada envolvido. O caso da ruptura da barragem de Mariana, MG, é exemplar, pois cada morador da região foi afetado de uma forma na sua esfera jurídica, mas para evitar congestionamento judicial e desigualdade no tratamento dos afetados, o manejo de uma ACP convém, cabendo a cada afetado, se decisão de procedência dos pedidos, mostrar sua relação com a situação fática: onexo causal entre o dano e o fato da ruptura da barragem.

São sobre tais categorias do processo de maior abrangência que se debruça todo o microsistema legal citado, inclusive, para fins deste artigo, a Lei n. 7.347/1985, e, portanto, a ACP.

## 2 A ação civil pública como remédio constitucional

A dúvida que ora irradia é se a ACP é considerada como um procedimento judicial civil ou constitucional. Melhor formulando, a ACP é remédio constitucional?

Para a resposta da indagação acima há duas correntes. A primeira pode ser denominada formalista e tem nomes como Cretella Júnior (1996), Araújo e Nunes Júnior (2018), e Siqueira Júnior (2012), para os quais a relação dos remédios constitucionais se liga com o Título II da Constituição do Brasil, que trata “dos direitos e garantias fundamentais”, em especial no art. 5º. Para tal vertente, o que constar fora do Título II não é considerado remédio constitucional.

De outro lado há a corrente que pode ser definida como materialista, que tem nomes como Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2016), Ferreira Filho (2016), Meirelles (1988) e Moraes (2018), que entendem que remédio constitucional trata dos instrumentos de garantia específica e concreta de posições jurídicas fundamentais individuais e coletivas *lato sensu* enumerados na Constituição, independentemente da sua topografia textual, ainda mais por ter escopo próximo ao da ação popular.

Atualmente, a segunda corrente faz mais sentido, tanto é que existe anteprojeto de Código de Processo Constitucional que tem como escopo a disciplina dos remédios constitucionais, dentre os quais consta, no art. 8º, a ação civil pública (OAB, 2015).

No mais, a acepção de remédio constitucional suscitada pela primeira corrente é de garantias específicas colocadas à disposição de certos sujeitos de direitos para a efetivação de posições jurídicas fundamentais, ou direitos *lato sensu* fundamentais (SIQUEIRA JÚNIOR, 2012).

Anteriormente foi exposto que as posições jusfundamentais podem remeter a dimensões ou gerações, as quais, por sua vez, remetem a indivíduos, a comunidades ou à coletividade (PÁDUA, 2019a). É com esse aspecto de que as posições jusfundamentais podem ser individuais, comunitárias ou coletivas que a definição de remédios constitucionais se alinha. Por isso que se pode definir com mais precisão que são os remédios constitucionais as garantias específicas enumeradas no texto constitucional que são colocadas à disposição de certos sujeitos de direitos para a efetivação de posições jurídicas fundamentais individuais, comunitárias ou coletivas.

A definição adotada distingue-se de outra figura com a qual poderia haver confusão. São as garantias constitucionais gerais, que são as instituições jurídico-políticas que estão inseridas no mecanismo de freios e contrapesos republicanos, bem como a adoção de certas técnicas gerais para assegurar os efeitos constitucionais, por exemplo, a rigidez constitucional (SILVA, 2013). Os remédios constitucionais são espécie de garantias constitucionais específicas, que são, segundo doutrina Silva (2013), os meios ou instrumentos conferidos aos titulares das posições jusfundamentais ou quem os represente para impor a deferência a tais posições jurídicas.

Considerando o espectro delineado é que se chega à identificação da ação civil pública como um procedimento de natureza constitucional voltado à tutela dos interesses coletivos *lato sensu*.

### **3 Delimitações conceituais, processuais objetivas e subjetivas**

Tratando de feição mais específica do procedimento da ACP, adota-se a exposição lógica e sistematizada de Meirelles (1988) na tratativa dos mecanismos constitucionais, desdobrando-se da seguinte maneira: (i) a definição de ação civil pública e a identificação do seu escopo, com correlação à teoria ponteana das cargas eficazes das decisões; (ii) o aspecto subjetivo tratará das partes do processo, os legitimados processuais ativos e passivos; e (iii) o aspecto objetivo tratará de uma visão global do rito.

#### **3.1 Conceito e objeto**

Consta na CRFB que ao Ministério Público cabe “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

Apesar do texto magno se limitar aos interesses difusos e coletivos, o diálogo estabelecido pelos diplomas legais que compõem o microsistema processual coletivo (CDC, ECA, EPD, LAP, Estatuto dos Idosos, Lei n. 7.347/1985, Lei n. 7.913/1989, Lei n. 7.853/1989 etc.) expandem o tratamento para os interesses jurídicos individuais homogêneos. No mesmo sentido, a própria Lei n. 7.347 enuncia em seu art. 21 que **“Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”** (grifo nosso).

Outrossim, o Superior Tribunal de Justiça editou enunciado sumular no sentido de que “O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e **individuais homogêneos** dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público” (Súmula STJ n. 601). O texto sumulado tem como base diversos arestos relacionados à ACP, o que fica evidente em decisão que a Corte da Cidadania (Recurso Especial n. 871.172/SE) constatou de forma categórica **“O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública objetivando a defesa de direitos difusos e individuais homogêneos”** (grifo nosso).

É com base nas exposições acima que se define a ACP como o remédio constitucional por meio do qual se visa a tutela judicial coletiva preventiva ou repressiva de interesses jurídicos coletivos *lato sensu*, os quais correspondem às posições jurídicas difusas, coletivas *stricto sensu* e individuais homogêneas (MEIRELLES, 1988; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016; SIQUEIRA JÚNIOR, 2012).

Feitos o delineamento conceitual, cabe especificar quais são os interesses jurídicos gerais resguardados, os quais constam no teor da Lei n. 7.347/1985, cujo art. 1º estabelece que são tais interesses: I – o meio ambiente; II – relações de consumo; III – bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV – qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V – infração da ordem econômica; VI – infração à ordem urbanística; VII – atentar contra a honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e VIII – atentar contra o patrimônio público e social.

Com relação ao objeto, este é, segundo a doutrina, o pedido deduzido (GARCIA, 2020; FERREIRA FILHO, 2016; DINAMARCO; LOPES, 2017). Por isso, o pedido pode ser dois, que podem ou se cumular: (i) caráter eminentemente condenatório, com decisão que tenha como conteúdo “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (art. 3º da Lei n. 7.347); ou (ii) caráter constitutivo negativo, invalidando determinado ato do Poder Público ou de entidade privada que atente contra os interesses coletivos *lato sensu*.

Apesar do enunciado do art. 3º da LACP determinar condenação pecuniária ou em comportamento específico, deve-se entendê-lo a partir da palavra “poderá ter por objeto”, o que significa, segundo Marinoni e Mitidiero (2010), que não há exclusão de finalidade preponderantemente declaratória, constitutiva, mandamental ou executiva.

Em abertura textual legal para outras finalidades que não a condenatória, o Supremo Tribunal Federal (recurso extraordinário n. 409.356/RO) fixou tese a partir de matéria sob o regime da repercussão geral que “O Ministério Público tem legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública que vise anular ato administrativo de aposentadoria que importe em lesão do patrimônio público”.

Segundo Pontes de Miranda (1972), as ações em sentido material – que são a garantia, o conjunto de meios deixados à disposição para que o titular da posição jurídica subjetiva ativa resguarde sua posição (PÁDUA, 2019a) – têm uma correspondência no plano processual, as “ações” ou ações em sentido processual. A partir dessa correlação entre ações e “ações” é que se desenvolve a teoria quinária.

A teoria quinária ponteana tem como pressuposto importante constatar que as decisões judiciais refletem um pouco de cada uma das cinco, por isso quinária, cargas eficaciais, sendo que cada espécie tem uma força preponderante que dá o nome da ação (PONTES DE MIRANDA, 1972).

Conforme Pontes de Miranda (1972), a decisão tem força declaratória se visa a (in)existência ou o modo de ser de certa relação jurídica; tem força constitutiva se quer criar, modificar ou extinguir certa relação jurídica; tem força condenatória se visa impor na esfera jurídica de alguém um ou alguns deveres jurídicos comissivos ou omissivos; tem força mandamental aquela que o juiz determina que se pratique algo; e tem força executiva aquela que transfere à esfera de alguém para que satisfaça algo que lá não está, mas devia estar.

Do que se depreende da lei adjetiva regedora da ACP, em seus arts. 1º, *caput*, 3º, 11, a força da decisão que julga os pleitos deduzidos procedentes tem caráter preponderantemente de acordo com o pedido a ser feito, podendo ser sua força ou condenatória ou constitutiva. Essa ideia de que a força pode ser ou constitutiva ou condenatória é absorvida por Zavascki (2006), que reconhece que o texto constitucional não destinou à ACP um tipo específico de decisão judicial, e sim deixou aos legitimados ativos instrumento dotado de amplitude para buscar não apenas a condenação do legitimado passivo.

Pelo que domina no texto legal em questão, ordinariamente há força condenatória nas decisões de mérito proferidas em sede de procedimento de ACP, só que o desdobrar da prática e a própria abertura do enunciado normativo permitem

concluir que a decisão de mérito pode se dar de maneira mais excepcional, por não haver disciplina expressa na LACP, de força constitutiva.

### 3.2 Lineamentos gerais sobre as legitimidades processuais

A ideia de legitimidade tem como ponto de partida não a teoria do processo, e sim a teoria geral do Direito. Nesta seara da ciência do Direito é que cabe destacar a divisão de Lumia (1981)<sup>2</sup> entre titularidade e legitimidade: a primeira categoria trata da relação de pertinência de certa posição jurídica com certo sujeito de direitos, enquanto a segunda categoria diz respeito ao poder de certo sujeito de direitos em movimentar determinada posição jurídica subjetiva.

Aplicando a noção de legitimidade da teoria geral ao processo, à teoria geral do processo, é que se extrai o que consta no texto do art. 17 do CPC/2015, a saber que “Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”. Aqui, legitimidade é acompanhada das palavras ‘processual’ e ‘agir’, o que pode ser sintetizado como legitimidade processual para agir (*legitimatío ad causam*). A palavra ‘agir’ deve ser considerada de forma ampla, incluso o poder de se defender, e não apenas no sentido de exercer a ação’ judicial, pretensão à tutela jurisdicional.

A legitimidade processual para agir encontra significado mais preciso na doutrina de Jorge Neto e Cavalcante (2019), bem como Pontes de Miranda (1972) e Bermudes (2019), definindo, o legitimado processual para agir é aquele que ou tem o poder de exercer ou de se defender da pretensão ao provimento jurisdicional.

A acepção amplíssima adotada não tem, necessariamente, a exigência de que aquele que consta na relação processual judicial seja titular do interesse jurídico material a ser tutelado, ainda mais diante do fato de que, como será visto a seguir, há o chamado instituto da representatividade adequada, que diz respeito, justamente, ao poder de alguém buscar a tutela de posições jurídicas titularizadas por outrem, ou em razão de autorização do envolvido ou do próprio ordenamento legal (DINAMARCO; LOPES, 2017; TARTUCE; NEVES, 2017).

A legitimidade processual para agir é gênero dentro do qual comportam as espécies de acordo com o polo: o polo ativo é aquele que deduz a pretensão contra o Estado-juiz, enquanto o polo passivo é aquele contra o qual é deduzida a pretensão e contra esta tem o poder de se defender. Ao primeiro se dá o nome de legitimado ativo, enquanto ao segundo é dado o nome de legitimado passivo. Há evidente desinência dos signos ‘processual’ e ‘para agir’.

<sup>2</sup> A obra de Giuseppe Lumia foi traduzida, com diversas adaptações e modificações, pelo Professor Alcides Tomasetti Jr.

### 3.2.1 *Legitimidade ativa*

Consoante consta no art. 5º, *caput* da Lei n. 7.347, há determinadas entidades ou órgãos que “**Têm legitimidade para propor** a ação principal e a ação cautelar” (grifo nosso). Aqui há alinhamento com a previsão constante no art. 17 do CPC/2015 de “**Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade**” (grifo nosso). A primeira hipótese legal é mais específica, enquanto a segunda é mais genérica no que diz respeito a qual legitimado processual se trata, ativo ou passivo; do primeiro enunciado legal fica claro que se trata do legitimado processual ativo, pois o texto é claro ao expor que é para *propor*, enquanto o segundo permite dizer que o demandante sempre pede algo ao Estado-juiz e, portanto, se extrai da palavra *postular em juízo*.

A partir das duas previsões legais é que se chega a quem pode demandar em juízo, à figura do demandante, ou seja, aquele que dentro do conceito geral desenvolvido no item anterior tem o poder de exercer a pretensão ao provimento jurisdicional.

Em nível constitucional é necessário ler de forma conjugada o *caput* com o inciso III e o parágrafo 1º do art. 129, que enunciam, respectivamente, “São funções institucionais do Ministério Público: III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” e “A legitimação [*rectius*, legitimidade processual para agir] do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”. Conforme leciona Meirelles (1988), a prioridade de propositura da ação civil pública é do Ministério Público, todavia a própria Constituição possibilita que outras pessoas ou órgãos, por meio de lei, possam propor a ACP. A legitimidade processual para agir no polo ativo resulta da palavra *promover*, constante no citado inciso III.

Consoante o art. 5º, § 1º da Lei 7.347, podem exercer a pretensão à tutela jurisdicional mediante manejo da ação pelo procedimento da ACP: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – os entes federativos; IV – autarquias, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e V – associações que tenham como finalidade a promoção do bem jurídico tutelado e tenham ao menos um ano de constituição, sendo esta última exigência legal dispensável pelo magistrado em caso de interesse social pela dimensão ou característica do dano, ou relevância do bem jurídico tutelado.

A indagação que se tira daqui é se o demandante, em relação aos titulares das posições jusmateriais levadas a juízo, são legitimados extraordinários ou substitutos processuais.

Há três correntes sobre a temática. A primeira é capitaneada por Dinamarco e Lopes (2017), para quem legitimidade extraordinária e substituição processual são institutos idênticos e dizem respeito ao poder de alguém pleitear interesses alheios em nome próprio ou por força de autorização legal ou do substituído. São adeptos dessa corrente Bermudes (2019) e Jorge Neto e Cavalcante (2019).

Uma segunda corrente é de Câmara (2003), para quem a substituição processual só ocorre se o legitimado extraordinário não atuar no feito sem que com ele atue o legitimado ordinário.

A terceira corrente é aderida por Assis (2003) e por Marinoni e Mitidiero (2010), para os quais a substituição processual é uma espécie de legitimidade extraordinária, sendo que uma via mais aprofundada, nutrida pelo primeiro autor (ASSIS, 2003), vai no sentido de que a substituição ocorre nas hipóteses excepcionais nas quais o substituído não tem legitimidade processual para agir.

A primeira corrente, com sustento na visão de Daniel Amorim Assumpção Neves (TARTUCE; NEVES, 2017), é a que se adere, porque há a substituição independente das qualidades do substituído – se capaz ou incapaz, exerceu ou não a “ação” judicial – e se há autorização dele ou da lei para que o substituto atue em nome próprio para a tutela de posição jurídica de outrem. Esse conflito doutrinário sofre maior erosão e com predomínio da primeira corrente diante da previsão do CPC/2015 de que “Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (art. 18, *caput*), seguindo “Havendo substituição processual, o substituído poderá intervir como assistente litisconsorcial” (art. 18, parágrafo único).

Segundo a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, os parágrafos de um dispositivo legal tratam dos “aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida” (art. 11, III, c). Conforme leitura do art. 18 do CPC/2015, não existe uma relação de exceção entre o *caput* e o parágrafo único, e sim uma relação de complementariedade na qual consta que aquele que é substituído na relação processual judicial pode ingressar por meio da assistência litisconsorcial, uma espécie de intervenção de terceiros disciplinada no art. 124 do *Codex Processual*.

### 3.2.2 Legitimidade passiva

Apesar de tratar o titular da “ação” que será ritualizada pela LACP, esta não externa o legitimado passivo. Não há tratamento tal qual acontece com a Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, regeadora da ação popular, cujo art. 6º externa quais são os órgãos e entidades (públicas e privadas) que figuram no polo passivo da relação processual judiciária.

Torna-se possível a apreensão do demandado na ACP com a leitura do art. 8º, § 1º da Lei 7.347, que estabelece que a petição inicial poderá ser instruída com os autos do inquérito civil ou de outro procedimento administrativo apuratório, os quais poderão ser instaurados com viés de obter de “qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias.”

Outrossim, contribui para que sejam legitimados processuais, para agir no polo passivo tanto entidades particulares quanto públicas, à interpretação do microssistema processual coletivo, porquanto há diálogo com textos que preveem de forma expressa tais sujeitos personificados: a lei da ação popular (art. 6º), o CDC (arts. 3º e 81) e, também, com a Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989, que trata da ACP sobre responsabilização por dano causado a investidores no mercado mobiliário (art. 1º).

Além do sustentáculo hermenêutico, encontra-se em Meirelles (1988) – que aduz que podem compor o polo passivo da relação jusprocessual judiciária – tanto sujeitos personificados, públicos ou privados, quanto não-personificados, pois a ação civil pública tem posições tuteladas violáveis, grosso modo, por qualquer um.

Existe o reforço judicial na composição da figura do demandado no procedimento da ACP. Quanto à esfera pública, evidente na citada decisão do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n. 409.356/RO): “O Ministério Público tem legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública que vise **anular ato administrativo** de aposentadoria que importe em lesão ao patrimônio público” (grifo nosso). O ato administrativo é uma declaração de vontade do Estado-administrador, o que mostra a possibilidade de intentar ACP contra o Poder Público, considerando a abrangência legal quanto ao interesse tutelado (não apenas sobre tema de patrimônio público, que se liga à aposentadoria do julgado).

No que trata das entidades privadas, o Supremo Tribunal Federal sumulou entendimento no sentido de que “O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares” (Súmula STF n. 643). Apesar do Poder Público poder instituir mensalidades em certos níveis escolares (ensino superior), os julgados que subjazem à Súmula citada envolvem pessoas do subsistema privatista (Recursos Extraordinários n. 190.976/SP, n. 185.360/SP e n. 163.231/SP).

De forma abrangente, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula STJ n. 329: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”. Nos arestos que serviram de fundamento para o ato sumular constam demandas que envolvem entidades privadas e públicas como litisconsortes passiva (Recurso Especial n. 409.279/PR), apenas sujeitos de Direito Privado (Recursos Especiais n. 440.178/SP e n. 620.345/PR).

No âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, insta salientar a primeira ACP bandeirante, autuada em 1986, sob o n. 0000025-24.1986.8.26.0157, e que foi composta, preponderantemente, por sujeitos jusprivatistas, inclusas algumas entidades da Administração Indireta (atreladas a certa companhia federal do segmento petrolífero). O caso tratou da região de Cubatão, SP, que na época ostentava um dos primeiros lugares no tema poluição, sendo a ação intentada pelo *parquet* paulista com a finalidade não só de ressarcimento dos danos ambientais, mas também com a prospecção de ajustamento, mediante redução das emanações poluentes.

Portanto, podem constar como legitimados passivos em sede de ACP os sujeitos de Direito Público ou de Direito Privado, nessa subseara tanto os entes personificados quanto não-personificados.

### 3.3 Processamento

Como premissa prévia, serão da Lei n. 7.347 todos os dispositivos mencionados que não tenham acompanhamento do respectivo diploma.

Como primeiro passo, segundo a competência judicial “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”, cf. art. 2º. Há dois equívocos na redação. O primeiro é que o legislador se refere à competência funcional, mas deveria mencionar que o juiz natural da causa levada via ACP tem competência absoluta; o segundo equívoco é a fixação da atribuição judicial a partir do dano efetivo ocorrido, sendo que a LACP permite o manejo da ação em caráter preventivo, com um dano não ocorrido, mas que pode ocorrer *in potentia*. Uma melhor interpretação – mas com a ideia de alteração textual – é de interpretar o art. 2º consoante o art. 209 do ECA, o art. 80 do Estatuto do Idoso e o art. 93, I do CDC, que dizem que a ação será proposta no foro do local onde o fato ocorreu ou deva ocorrer, ressalvada a competência da Justiça Federal e a dos Tribunais Superiores.

Em razão das competências judiciais federal e estadual, bem como a extensão que o dano pode ter – podendo chegar a ser interestadual ou nacional – aplicam-se as disposições constantes na Constituição do Brasil, nos arts. 102 e seguintes e no CPC, arts. 42 e seguintes.

Com relação ao processamento, Meirelles (1988) aponta que segue a lógica do rito comum constante no Código de Processo Civil, com todas as fases, só que há minúcias que a própria LACP prevê e que podem se desdobrar em alguns blocos: sobre as custas e despesas processuais, sobre a tutela provisória, sobre a reversão da condenação pecuniária, sobre a decisão judicial final e, por fim, sobre a

coisa julgada. Em relação às custas e despesas processuais, conforme enuncia o art. 17, conjuntamente com art. 87 do CDC, as demandas coletivas são isentas, sendo que há a exceção de que a associação que atua de má-fé terá de custear o feito e, também, pagar honorários de sucumbência.

Acerca da tutela provisória, o art. 12 permite que seja deferida em caráter liminar ou mediante justificação prévia do polo passivo, estando tal determinação sujeita a agravo de instrumento. Apesar de não constar expressamente na Lei 7.347, o diálogo travado com o CPC/2015 permite que a tutela seja de evidência (art. 311) ou de urgência (arts. 300 a 310), nesta espécie seja antecipada ou cautelar, antecedente ou incidental.

A medida sumária, esta poderá ser suspensa de forma diferenciada se o réu que seja pessoa jurídica de Direito Público requerer ao Presidente do Tribunal a que se recorre, estando a decisão monocrática da presidência sujeita a agravo interno ao colegiado que apreciará o recurso, no prazo de 5 dias (art. 12, § 1º).

Sobre eventual astreinte fixada para atendimento da decisão interlocutória que deferiu o requerimento de tutela precária, tal multa só poderá ser exigida após coisa julgada de decisão que favoreça o polo ativo, todavia os critérios incidirão a partir do incumprimento eventual da medida judicial (art. 12, § 2º).

Sendo a condenação do polo passivo da relação processual a que preste em pecúnia, determina o art. 13 que a indenização será revertida em prol de um fundo voltado à reconstituição dos bens lesados, sendo que se a determinação envolver a tutela de interesses étnicos que sofreram discriminação no caso concreto, então a quantia será também revertida ao fundo, mas com a finalidade específica de promover a igualdade étnica (art. 13, § 2º).

Sobre a decisão, mais uma vez cabe apontar o fértil diálogo da Lei n. 7.347 com o Código de Processo Civil, permitindo-se a prolatação de decisão de mérito que seja parcial, nos moldes do art. 356 do CPC/2015. Isso não inviabiliza a continuidade do feito em relação a outros pedidos que exigem mais acuidade do órgão judicial e das partes, bem como confere efetividade na prestação jurisdicional ao tutelar, ou não, o interesse jusmaterial.

Ademais, a decisão que é ilíquida pode ser liquidada mediante manejo das hipóteses constantes no art. 509 do CPC/2015 – por arbitramento, procedimento comum ou cálculo aritmético –, sendo que para os interesses individuais homogêneos incumbe à parte se valer de prova da sua relação de causalidade com o fato que gerou a condenação.

Sobre a coisa julgada, Tartuce e Neves (2017), Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2016) asseveram algumas sobre a categoria processual em questão a partir do art. 16 da LACP, que enuncia que “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos

limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” A perspectiva doutrinária é sobre os efeitos da chamada coisa julgada material que, segundo enunciado legal, são contra todos (*erga omnes*).

Ocorre que os três doutrinadores incorrem em uma confusão entre categorias jurídico-processuais, quais sejam, os efeitos da decisão de mérito e a coisa julgada material. Discorre Liebman (2006) que a eficácia decisional material não se confunde com o fenômeno da coisa julgada material, pois a primeira trata da aplicação do Direito ao caso, resultando nos efeitos da teoria ponteana – declaratória, constitutiva, condenatória, executiva ou mandamental –, enquanto a coisa julgada tem como efeito a imutabilidade da decisão e de seus efeitos. Logo, importa destacar que o teor legal do art. 16 LACP confunde categorias jurídicas, eis que uma questão é o que determina o conteúdo da decisão de mérito, outra é recair sobre ele a blindagem. Não se pode confundir a pessoa que veste a armadura com a armadura em si.

Diante da imprecisão legislativa é que se deve ler o art. 16 com mais cuidado e no sentido de que os efeitos da decisão de procedência proferida sob o rito da ação civil público serão *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, sendo que a improcedência do pedido por insuficiência probatória que transitou em julgado não inviabiliza nova propositura com o mesmo fundamento, mas com nova prova.

No mais, deve-se ater à leitura feita por Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2016) sobre a relação do art. 16 com o art. 103, II do CDC, sendo a conclusão que a decisão de procedência tem eficácia circunscrita ao espaço geográfico que corresponde à competência territorial do órgão prolator, mas serão efeitos *ultra partes* para o caso de interesses coletivos *stricto sensu*, em relação às espécies de comunidades representadas em juízo, e será *erga omnes* para casos de interesses difusos e individuais homogêneos. A imutabilidade do teor decisional é posterior e se estende nos limites subjetivos, enquanto partes em sentido processual e substituídos pelo legitimado ativo, objetivos, enquanto dispositivo da decisão de mérito e geográficos, enquanto limite espacial ligado à competência territorial do órgão judicial.

Em suma, os efeitos do provimento jurisdicional de mérito são mais ou menos, eis que estão limitados legalmente à competência territorial do órgão judicial que proferiu a decisão: são mais ou menos contra todos (*erga omnes*), pois os de fora da área não podem se aproveitar dos efeitos da procedência, são mais ou menos *ultra partes*, pois há grupos, categorias e classes fora do âmbito espacial.

Aderindo à certa corrente crítica da visão de parcial eficácia, existem

invalidades na limitação territorial dos efeitos da tutela jurisdicional material, invalidades tais de grau constitucional e que se desdobram nos campos material e formal (TARTUCE; NEVES, 2017; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016). Sob a vista materialista, viola-se a isonomia, pois sujeitos sob as mesmas circunstâncias fáticas são excluídos dos benefícios da procedência de pleito em ACP por causa de localização. Sob a óptica formal, há contradição ao espírito dos processos coletivos, que é solucionar de forma isonômica para todos os interessados uma mesma questão, exigindo-se asseveramento judiciário mediante múltiplas proposituras de ACP, em localidades distintas, o que poderia resultar não apenas em inefetividade jurisdicional, mas na violação da isonomia diante da possibilidade de mesmas temáticas serem decididas de formas antagônicas.

No âmbito judicial, o Supremo Tribunal Federal (RE n. 1.101.937/SP) decretou a inconstitucionalidade do teor do art. 16 da LACP, entendendo que a reforma legislativa do texto, que estabeleceu a limitação legal dos efeitos da decisão ao espaço onde exercida a jurisdição viola, especialmente, a isonomia. No mesmo julgado importou um reconhecimento da aplicação do microsistema coletivo processual judicial, a saber, o de que existe prevenção judicial para demandas coletivas sobre um mesmo tema, ou seja, “Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firmasse a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas” (RE n. 1.101.937/SP).

Em tese, a coisa julgada material seria hipótese legal de decisão sem resolução de mérito, cf. art. 485, V do CPC/2015, todavia existem duas situações nas quais ela não interfere em uma nova demanda, e que refletem diretamente nas decisões proferidas em ACP. São tais exceções explicadas por Daniel Amorim Assumpção Neves (TARTUCE; NEVES, 2017) e são elas a coisa julgada *secundum eventum probationis* e *secundum eventum litis*.

Coisa julgada *secundum eventum probationis* compreende o fenômeno de exceção no qual se permite ao legitimado intentar nova ação civil pública com mesmo fundamento, mas com nova prova, pois em sede de tutela de interesses difusos e coletivos em sentido estrito há dependência da decisão em relação aos seus fundamentos, o que permite reverter a improcedência mediante nova prova que seja determinante para demonstrar a posição jurídica alegada (TARTUCE; NEVES, 2017; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016).

Coisa julgada *secundum eventum litis* diz respeito aos interesses individuais homogêneos e está disciplinada no art. 103, III e § 1º do CDC, que determinam que a coisa julgada não afetará as vítimas e seus sucessores se a decisão de mérito for de improcedência. Logo, em razão da improcedência da ACP, poderão

os indivíduos afetados (ou seus sucessores) intentar demanda individual para obtenção de desfecho distinto ao da demanda coletiva. Tal exceção também carrega consigo outra exceção, que diz que a coisa julgada de decisão de improcedência do processo coletivo pode afetar individualmente, se o sujeito ou seus sucessores resolveram aderir ao destino da ação geral ou se nesta ingressaram como assistentes litisconsorciais (TARTUCE; NEVES, 2017).

## Conclusão

A hipercomplexidade social fez com que o mundo jurídico desenvolvesse mecanismos voltados ao atendimento de interesses que extrapolam a individualidade, ainda mais diante da massificação das relações sociais. Foi essa massificação que gerou o fenômeno da coletivização processual, uma operação de acabamento no edifício processual que incluiu o microsistema coletivo como uma das áreas de estudo e de prática do Direito.

Dentro de universo voltado à proteção coletiva é que consta a ação civil pública, que ingressa na acepção de remédio constitucional, eis que é uma garantia específica colocada à disposição de certos sujeitos de direitos para a efetivação de posições jurídicas fundamentais, ou direitos *lato sensu* fundamentais. Com mais precisão, definiu-se a ação civil pública como o remédio constitucional por meio do qual se visa a tutela judicial coletiva preventiva ou repressiva de interesses jurídicos coletivos *lato sensu*, sendo que a Lei n. 7.347 enumera quais os interesses tuteláveis via ACP.

Sobre o objeto ou pedido, esse direciona o teor da decisão, a chamada força da decisão de mérito. Aplicando-se tal ideia de força à decisão proferida sob o rito da Lei 7.347 viu-se que ordinariamente tem força condenatória e excepcionalmente tem força constitutiva.

Sobre os legitimados, partiu-se da teoria geral do Direito, na diferença entre titularidade (que trata da pertinência de certa posição jurídica com certo sujeito de direitos) e legitimidade (que trata do exercício de certa posição jurídica), resultando na aplicação da segunda à teoria geral do processo com a figura da legitimidade processual para agir, que é definida como o poder de exercer ou de se defender da pretensão ao provimento jurisdicional. Dessa acepção geral que se retira a legitimidade processual para agir no polo ativo e a legitimidade processual para agir no polo passivo.

A legitimidade ativa corresponde ao poder de exercer a pretensão ao provimento jurisdicional. Na LACP constam tanto entidade e órgãos do Direito Público quanto pessoas do Direito Privado que ostentam a legitimidade para

propositura da ação civil pública, sendo que esse poder de exercício se amolda à classe da legitimidade extraordinária e da substituição processual, que, segundo o CPC/2015, correspondem ao fenômeno no qual alguém autorizado, legal ou convencionalmente, atua em juízo em prol de posição jurídica alheia.

Do outro lado da relação jusprocessual judicial constam os legitimados passivos, que são aqueles contra os quais é deduzida a pretensão ao provimento jurisdicional e que podem exercer a defesa no feito, sendo que em sede de ACP podem compor o polo passivo os sujeitos de Direito Público ou de Direito Privado, nesta subseara tanto os entes personificados quanto os não-personificados.

Sobre o processamento, este foi dividido em alguns pontos. O primeiro foi a competência judicial, cujo teor legal da LACP deve ser lido no sentido de que a ação será proposta no foro do local onde o fato ocorreu ou deva ocorrer, ressalvada a competência da Justiça Federal e a dos Tribunais Superiores.

O segundo ponto foi o trâmite, que segue a lógica do rito comum constante no Código de Processo Civil, com todas as fases, só que com os detalhes da LACP, que foram desdobrados em relação às custas e despesas processuais, à tutela provisória, à reversão da condenação pecuniária, à decisão judicial final e à coisa julgada.

Sobre as custas e despesas processuais, há isenção legal expressa no sentido de que as demandas coletivas não têm custos processuais, havendo a exceção de que a associação que atua de má-fé terá de custear o feito e, também, pagar honorários de sucumbência.

Acerca da tutela provisória, o diálogo travado com o CPC/2015 permite que seja liminar ou mediante justificação prévia, de evidência (art. 311) ou de urgência (arts. 300 a 310), nessa espécie, seja antecipada ou cautelar, antecedente ou incidental. Pode tal decisão precária ser suspensa ou de forma ordinária, mediante decisão de relatoria do Tribunal ou, especialmente para a ação civil pública, de forma diferenciada mediante requerimento do réu pessoa jurídica de Direito Público ao Presidente do Tribunal a que se recorre, estando a decisão monocrática da presidência sujeita a agravo interno ao colegiado que apreciará o recurso. No mais, eventual astreinte fixada só poderá ser exigida após coisa julgada de decisão que favoreça o polo ativo, sendo que os critérios incidirão a partir do incumprimento eventual da medida judicial.

Acerca da reversão do resultado positivo da procedência, quando da condenação do polo passivo da relação processual – a que preste em pecúnia revertida em prol de fundo voltado à reconstituição dos bens lesados –, sendo que essa determinação envolva a tutela de interesses étnicos que sofreram discriminação no caso concreto, então a quantia será também revertida ao fundo, mas com a finalidade específica de promover a igualdade étnica.

Sobre a decisão final, entendeu-se pela possibilidade de prolação de decisão de mérito que seja parcial, nos moldes do CPC/2015, o que não inviabiliza a continuidade do feito em relação a outros pedidos que exigem mais acuidade do órgão judicial e das partes, bem como confere efetividade na prestação jurisdicional ao tutelar, ou não, o interesse jusmaterial. A eventual decisão que seja genérica passará pelo procedimento de liquidação de decisão – por arbitramento, procedimento comum ou cálculo aritmético –, sendo que para os interesses individuais homogêneos incumbe à parte se valer de prova da sua relação de causalidade com o fato que gerou a condenação.

Em relação à coisa julgada, constatou-se imprecisão textual que confunde os efeitos da decisão de mérito e a coisa julgada material. A primeira categoria diz respeito à força declaratória, constitutiva, condenatória, executiva ou mandamental, enquanto a coisa julgada tem como efeito a imutabilidade da decisão e de seus efeitos. Diante da imprecisão legislativa é que se deve ler o art. 16 com mais cuidado e no sentido de que os efeitos da decisão de procedência proferida sob o rito da ação civil público serão *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, sendo que a improcedência do pedido por insuficiência probatória que transitou em julgado não inviabiliza nova propositura com o mesmo fundamento, mas com nova prova.

Os efeitos do provimento jurisdicional de mérito são mais ou menos, eis que estão limitados legalmente à competência territorial do órgão judicial que proferiu a decisão: são mais ou menos contra todos (*erga omnes*), pois os de fora da área não podem se aproveitar dos efeitos da procedência, são mais ou menos *ultra partes*, pois há grupos, categorias e classes fora do âmbito espacial. A imutabilidade do teor decisional é posterior e se estende nos limites subjetivos (partes em sentido processual e substituídos pelo legitimado ativo), objetivos (dispositivo da decisão de mérito) e geográficos (limite espacial ligado à competência territorial do órgão judicial).

A enunciação legal do art. 16 da LACP é criticada, pois a limitação territorial dos efeitos da tutela jurisdicional material incorre em violações constitucionais de cunho material e formal, eis que viola a isonomia por tratar sujeitos sob as mesmas circunstâncias fáticas de forma distinta por causa de localização, bem como contradiz ao espírito dos processos coletivos, que é solucionar de forma isonômica para todos os interessados uma mesma questão, exigindo-se assoberbamento judiciário mediante múltiplas proposituras de ACP, em localidades distintas, o que poderia resultar não apenas em inefetividade jurisdicional, mas na violação da isonomia diante da possibilidade de mesmas temáticas serem decididas de formas antagônicas.

Tradicionalmente, a coisa julgada material seria hipótese legal de decisão sem resolução de mérito, todavia existem duas situações nas quais ela não interfere em uma nova demanda, e que refletem diretamente nas decisões proferidas em ACP. São tais exceções a coisa julgada *secundum eventum probationis* e *secundum eventum litis*.

Coisa julgada *secundum eventum probationis* compreende o fenômeno de exceção no qual se permite ao legitimado intentar nova ação civil pública com mesmo fundamento, mas com nova prova, pois em sede de tutela de interesses difusos e coletivos em sentido estrito há dependência da decisão em relação aos seus fundamentos, o que permite reverter a improcedência mediante nova prova que seja determinante para demonstrar a posição jurídica alegada.

Coisa julgada *secundum eventum litis* diz respeito aos interesses individuais homogêneos, que é exceção no sentido de que a coisa julgada não afetará as vítimas e seus sucessores se a decisão de mérito for de improcedência. Tal exceção também tem uma exceção, a qual diz que a coisa julgada de decisão de improcedência do processo coletivo pode afetar individualmente se o sujeito ou seus sucessores resolveram aderir ao destino da ação geral ou se nessa ingressaram como assistentes litisconsorciais.

## Referências

ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

ASSIS, A. Substituição processual. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, v. 9, p. 9-23, 2003.

BERMUDES, S. *Introdução ao processo civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989*. Brasília, DF: Presidência da

República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7913.htm).

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. [Código de Defesa do Consumidor (1990)] *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)] *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

CÂMARA, A. F. *Lições de Direito Processual Civil*. v. 1. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Os “writs” na Constituição de 1988: mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data, habeas corpus, ação popular*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DINAMARCO, C. R.; LOPES, B. V. C. *Teoria geral do novo processo civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FERREIRA FILHO, M. G. *Direitos humanos fundamentais*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GARCIA, G. F. B. *Teoria geral do processo*. Salvador: JusPodivm, 2020.

GRINOVER, A. P. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018.

JORGE NETO, F. F.; CAVALCANTE, J. Q. P. C. *Direito Processual do Trabalho*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LIEBMAN, E. T. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

- LUMIA, G. *Lineamenti di teoria e ideologia del Diritto*. Milano: Giuffrè, 1981.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Código de Processo Civil comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MEIRELLES, H. L. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas-data"*. 12. ed. São Paulo: RT, 1988.
- MORAES, G. P. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- OAB – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Anteprojeto de Código de Processo Constitucional*. Processo n. 49.0000.2015.009467-9/Conselho Pleno. Disponível em: <https://www.oab.org.br/arquivos/anteprojeto-codigo-de-processo-constitucional-1336318980.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- PÁDUA, F. B. S. O titular das posições jusfundamentais. *Dom Helder Revista de Direito*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 113-129, jan./abr. 2019a. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/issue/view/52>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- PÁDUA, F. B. S. Um breve histórico dos paradigmas do acesso à justiça. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Rio de Janeiro, ano 3, v. 1, n. 2, p. 134-158, jul./dez. 2019b. Disponível em: <http://www.rdp.com.br/index.php/rdpc/issue/view/8>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- PÁDUA, F. B. S. Ações e acesso à justiça. *Revista Âmbito Jurídico*, São Paulo, ano XXIII, n. 198, jul. 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-198-ano-xxiii-julho-2020/>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. *Tratado das ações: tomo I*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.
- SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- SIQUEIRA JÚNIOR, P. H. *Direito Processual Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso especial 409.279/PR*. PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DEFESA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PENSÃO POR MORTE IRREGULAR. REPARAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. 1. Interposto o recurso especial pela alínea a do permissivo constitucional, tendo a matéria objeto de irresignação sido debatida no Tribunal de origem, é prescindível a expressa menção dos dispositivos legais tidos por violados, é o chamado prequestionamento implícito. 2. O Ministério Público é legitimado a propor ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, consoante o disposto no art. 129, inciso III, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. 3. In casu, mostra-se patente o objetivo primordial da ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal, que é o de defender o patrimônio público, evitando, assim, lesão ao erário decorrente de pagamento irregular de pensão por morte. 4. Recurso conhecido e provido. Rel. Min. Laurita Vaz. Julgado em 10/08/2004. DJ: 06/09/2004. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso especial 440.178/SP*. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. LICITAÇÃO. CONVITE. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. RESSARCIMENTO. EMPRESA CONTRATADA. MÁ-FÉ. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 07/STJ. ART. 12 DA LEI N. 8.429/92. CONFORMIDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADEQUAÇÃO. VALOR DA MULTA. DOBRO DO MONTANTE DO DANO. I - No que tange à violação aos artigos do Código de Processo Civil, assim como ao art. 51, § 3º da Lei n. 8.666/93, as matérias de que tratam os dispositivos legais, tidos por malferidos, não foram objeto de debate pelo v. aresto hostilizado, nem tampouco foram opostos embargos de declaração objetivando suprir a omissão, incidindo, pois, na espécie, as Súmulas n. 282 e 356 do Pretório Excelso. II - É pacífico o entendimento desta Corte, no sentido de ser o Ministério Público legítimo para propor ação civil pública na hipótese de dano ao erário público. III - Não há que se falar em restituição à empresa contratada dos valores já despendidos pela mesma na execução do contrato, quando esta age com má-fé. IV - A análise do recurso especial resta prejudicada quanto à violação ao art. 3º da Lei nº 8.429/92, eis que enseja a reapreciação do substrato fático contido nos autos, já que se teria de adentrar no exame dos elementos de convicção que serviram de fundamento para o juízo decidir a lide, o que é vedado pela Súmula n. 07/STJ. V - O disposto no art. 12 da Lei n. 8.429/92

se coaduna com a ordem constitucional vigente, mais precisamente com o art. 37, § 4º, da atual Constituição Federal, sendo cabível a aplicação de sanções outras que não as previstas no referido dispositivo constitucional. VI - O valor da multa deve se adequar o valor do dano, conforme preceitua o art. 12, II, da Lei n. 8.429/92, ou seja, quando o quantum deste for reduzido, o daquele também o será, para que corresponda até o seu dobro. VII - Recurso especial provido em parte. Rel. Min. Francisco Falcão. Julgado em 08/06/2004. DJ: 16/08/2004. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso especial 620.345/PR*. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DANO AO ERÁRIO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. 1. O artigo 129 da Constituição Federal estabelece que o Ministério Público tem legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública com o objetivo de ser resguardado o patrimônio público. Tal dispositivo constitucional ainda o legitima para a proteção de outros interesses difusos e coletivos, entre os quais se inclui, ante o interesse difuso na sua preservação, a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. 2. A ação civil pública é o meio adequado para o ressarcimento de danos ao erário, tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la. 3. A sentença limitou-se ao pedido formulado na inicial, não se podendo tachar a decisão de extra petita. 4. Recurso especial improvido. Rel. Min. Castro Meira. Julgado em 14/12/2004. DJ: 21/03/2005. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Súmula n. 329*. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público. DJ: 10/08/2006. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça [2021]. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ.pdf](https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Súmula n. 601*. O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público. DJ: 25/02/2018. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça [2021]. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ.pdf](https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso extraordinário 163.231/SP*. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA

EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO. 1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127). 2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III). 3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. 3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal. 5.1. 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 ação. Rel. Min. Maurício Corrêa. Julgado em 26/02/1997. DJ: 29/06/2001. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=163.231&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=163.231&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 20 abr. 2021. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso extraordinário 190.976/SP*. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS. MENSALIDADES ESCOLARES. ADEQUAÇÃO ÀS NORMAS DE REAJUSTE FIXADAS PELO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária do dia 26 de fevereiro de 1997, no julgamento do RE 163.231-3, de que foi Relator o eminente Ministro Maurício Corrêa, concluiu pela legitimidade ativa do Ministério Público para promover ação civil pública com vistas à defesa dos interesses coletivos. Recurso extraordinário conhecido e provido. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgado em 31/10/1997. DJ: 06/02/1998. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=190.976&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=190.976&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 20 abr. 2021. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso extraordinário 213.631/SP*. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE RIO NOVO-MG. EXIGIBILIDADE IMPUGNADA POR MEIO DE AÇÃO PÚBLICA, SOB ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELO SEU NÃO-CABIMENTO, SOB INVOCAÇÃO DOS ARTS. 102, I, a, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Recurso não conhecido. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgado em 09/12/1999. DJ: 07/04/2000. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=185.360&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=185.360&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso extraordinário 409.356/RO*. Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE COLETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ARTIGOS 127, CAPUT, E 129, II, III E IX, DA CONSTITUIÇÃO. RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO COLETIVA DO PARQUET NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO. VEDAÇÃO À REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA DE ENTIDADES PÚBLICAS. INAPLICABILIDADE. EXCEPCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES À LEGITIMIDADE COLETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE TAMBÉM CONFERIDA A QUALQUER CIDADÃO (ART. 5º, LXXIII, CRFB). NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA PARTE CONHECIDA, NÃO PROVIDO. 1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a tutela coletiva destinada à proteção do patrimônio público, mormente porque múltiplos dispositivos Constitucionais evidenciam a elevada importância que o constituinte conferiu à atuação do parquet no âmbito das ações coletivas. 2. O Ministério Público, por força do art. 127, caput, da Carta Magna, tem dentre suas incumbências a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, mercê de o art. 129 da Lei Maior explicitar as funções institucionais do Ministério Público no sentido de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados” na Constituição (inciso II), “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (inciso III) e “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (inciso IX). 3. A tutela coletiva exercida pelo Ministério Público se submete apenas a restrições excepcionais, como, *verbi gratia* a norma que veda ao Ministério Público a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, *in fine*, da CRFB), sendo certo que a Carta Magna atribui ao parquet ampla atribuição no campo da tutela do patrimônio público, interesse de cunho inegavelmente transindividual, bem como que sua atuação na proteção do patrimônio público não afasta a atuação do próprio ente público prejudicado, conforme prevê o art. 129, § 1º, da Constituição: “A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto

nesta Constituição e na lei”. 4. O parquet, ao ajuizar ação coletiva para a tutela do Erário, não age como representante da entidade pública, e sim como substituto processual de uma coletividade indeterminada, é dizer, a sociedade como um todo, titular do direito à boa administração do patrimônio público, da mesma forma que qualquer cidadão também poderia fazê-lo por meio de ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB). 5. O combate em juízo à dilapidação ilegal do Erário configura atividade de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e do patrimônio público, sendo todas essas funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pelos artigos 127 e 129 da Constituição, de modo que entendimento contrário não apenas afronta a textual previsão da Carta Magna, mas também fragiliza o sistema de controle da Administração Pública, visto que deixaria a persecução de atos atentatórios à probidade e à moralidade administrativas basicamente ao talante do próprio ente público no bojo do qual a lesão ocorreu. 6. A jurisprudência do Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação coletiva destinada à proteção do patrimônio público: RE 225777, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011; RE 208790, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2000. 7. In casu: a) O Ministério Público do Estado de Rondônia ajuizou ação civil pública contra o Estado de Rondônia e um policial militar, postulando a anulação do ato administrativo que transferiu o referido policial para a reserva, porquanto ele não contava com tempo de serviço suficiente para esse fim, mercê de pleitear também exclusão do pagamento de gratificações e limitação da remuneração ao teto salarial estadual. b) A alegação recursal de impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade incidental no bojo de ação civil pública demanda interpretação do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, o qual versa sobre os limites subjetivos da coisa julgada nas ações coletivas, revelando-se incabível o Recurso Extraordinário para “rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida”, nos termos da Súmula n. 636 deste Supremo Tribunal Federal. c) Por sua vez, a causa de pedir recursal que sustenta o direito à incorporação da gratificação por cargo de gerenciamento superior aos proventos do Recorrente demanda o exame da legislação local, não havendo questão propriamente constitucional a ser apreciada, de modo que incide o óbice da Súmula n. 280 desta Corte, verbis: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.” 8. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, desprovido, fixando-se a seguinte tese para aplicação a casos idênticos, na forma do art. 1.040, III, do Código de Processo Civil de 2015: “O Ministério Público tem legitimidade

para ajuizar Ação Civil Pública que vise anular ato administrativo de aposentadoria que importe em lesão patrimônio público”. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 25/10/2018. DJ: 29/07/2020. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=409.356&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=409.356&sort=_score&sortBy=desc) . Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso extraordinário RE n. 1.101.937/SP*. I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 08/04/2021. DJ: 13/04/2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1101937&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1101937&sort=_score&sortBy=desc) . Acesso em: 20 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula n. 643*. O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares. DJ: 10/10/2003. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TARTUCE, F.; NEVES, D. A. A. *Manual de Direito do Consumidor*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Ação civil pública 0000025-24.1986.8.26.0157*. 2ª Vara do Foro de Cubatão. DJ: 17/10/2017. Disponível em: [https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=4DZ2E000P0000&processo.foro=157&processo.numero=0000025-24.1986.8.26.0157&uuiidCaptcha=sajcaptcha\\_b4e7114ce02043f-890591d13b4c51521](https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=4DZ2E000P0000&processo.foro=157&processo.numero=0000025-24.1986.8.26.0157&uuiidCaptcha=sajcaptcha_b4e7114ce02043f-890591d13b4c51521). Acesso em: 20 abr. 2021.

ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.