

OBJETOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

OBJECTS OF CIVIL ACTION IN BRAZILIAN LAW

RUI CARVALHO PIVA*
FLÁVIO LUÍS DE OLIVEIRA**

RESUMO

O objetivo do presente artigo é demonstrar os inúmeros acontecimentos que podem estar conforme previsões legais capazes de possibilitar a propositura de ações civis públicas. A metodologia empregada foi a narrativa, consistente em consultar obras jurídicas e decisões judiciais e expor acontecimentos e argumentos. Isto permitiu concluir que o alcance dos objetos da ação civil pública é efetivamente amplo, não havendo restrições ao acréscimo de novos acontecimentos capazes de proporcionar sua utilização, uma vez que a cláusula legal é aberta para acontecimentos que se caracterizem como direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Palavras chave. Ação Civil Pública. Direito difusos. Direito coletivos. Direito individuais homogêneos.

* Doutor em Direito, Professor Permanente do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro de Pós-Graduação da Instituição Toledo de Ensino. Professor do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário de Bauru, mantido pela Instituição Toledo de Ensino. Coordenador pedagógico e Professor do Curso de Pós-graduação Telepresencial em Direito de Família e Sucessões do Complexo Damásio de Jesus. Professor dos Cursos de Pós-Graduação da Escola Paulista de Direito e do Instituto Internacional de Ciências Sociais – CEU/IICS Escola de Direito, em São Paulo. Advogado. São Paulo/SP – Rua Pedroso Alvarenga, 157 Apto 92 – CEP 04532-010 – Telefone (11) 3582.6041 – E-mail - ruicarvalhopiva@gmail.com

**Mestre e Doutor em Direito pela UFPR (Universidade Federal do Paraná). Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Bauru/SP, mantido pela Instituição Toledo de Ensino - ITE. Coordenador e Professor do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário de Bauru, mantido pela Instituição Toledo de Ensino. Membro do Instituto Ibero-americano de Direito Processual Civil. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Advogado. Marília/SP – Avenida Santo Antonio, 236 – CEP 17501.470 – Telefone (14) 3413.3446. E-mail flavioluis@terra.com.br

ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate the numerous events that may be as legal provisions capable of enabling the public civil actions brought. The methodology used was the narrative, consisting of consulting legal works and judicial decisions and expose events and arguments. It was concluded that the scope of the civil action objects is indeed broad, with no restrictions on the addition of new events capable of providing its use, since the legal provision is open, allowing its use for events that characterize diffuse rights, collective and individual homogeneous.

Key words. *Public Civil Action. Diffuse right. Collective right. Homogenous individual right.*

Introdução

Há muito tempo, a jurisdição individual deixou de atender os anseios das pessoas em sociedade, no sentido de devolver com rapidez e abrangência as questões sociais, econômicas e familiares submetidas à apreciação do Poder Judiciário.

Alterar os procedimentos com o propósito de tornar o processo mais célere também vem resultando em decepções que se acumulam, marcando a atuação do Poder Judiciário como incapaz de cumprir sua missão.

No presente artigo, após breve relato sobre o surgimento e evolução dos direitos difusos e coletivos, sobre a denominação “ação civil pública” e minuciosa apresentação dos seus objetos, os autores apresentam jurisprudência vigorosa sobre o assunto e destacam a importância da referida ação para a efetivação de direitos fundamentais de brasileiros e estrangeiros residentes no país.

1. Surgimento e evolução dos direitos difusos e coletivos e sua tutela jurisdicional na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Itália

Nos séculos XVII e XVIII, na Inglaterra, foi adotado o sistema jurisdicional denominado *Bill of Peace*, que admitia litisconsórcio voluntário em ações destinadas a dirimir, por intermédio dos Tribunais da Equidade, conflitos de muitas pessoas determinadas que pleiteassem interesses comuns.

No início do século XX, as revoluções socialistas na China (1911) e na Rússia (1917) trouxeram para o cenário dos conflitos interesses de grupos de pessoas, envolvendo questões políticas, econômicas e sociais.

Sob a ótica jurídica, esses conflitos do início do século eram vistos, tal como na

Inglaterra dos séculos XVII e XVIII, como conflitos de interesses coletivos de pessoas determinadas.

Nos Estados Unidos, em 1938, foram disciplinadas três espécies de *class actions* (*true*, *hybrid* e *spurious*)¹ para dirimir conflitos coletivos de pessoas representadas por um único integrante da classe.

Lá mesmo, em 1996, a regra 23 da *Federal Rules*, que alterou a lei de 1938, estabeleceu três espécies de *class actions*, sendo duas obrigatórias e a terceira delas não obrigatória.

Foi na Itália, porém, na década iniciada em 1970, que se desenvolveu e ganhou destaque o estudo dos interesses difusos, identificados pela indeterminação de seus titulares e indivisibilidade de seu objeto.

Era uma resposta dos pensadores do direito em face das modificações das relações sociais, políticas e econômicas na sociedade e do surgimento de intensos conflitos de massa, nos quais os interesses manifestados não mais se identificavam com interesses públicos nem privados, até então os únicos reconhecidos pela doutrina jurídica.

A intensidade com que se manifestavam esses interesses difusos proporcionou o surgimento, ainda que forçado, de um modo diferente de administrar o Estado.

A defesa da soberania do povo não mais era reconhecida como tarefa exclusiva do Poder Público, na medida em que grupos representativos da sociedade assumiam o comando de uma espécie de soberania social em face das demandas em massa.

A intensa ingerência do pensamento desses grupos sociais na forma de administrar o Estado exigiu que se criasse, no sistema jurídico, meios de tutelar essas manifestações.

Havia necessidade de renovação das ideias e isso ocorreu por meio da utilização de um processo no qual essas ideias foram incorporadas.

2. Surgimento e evolução da defesa judicial dos direitos difusos e coletivos na legislação brasileira

Aqui no Brasil, a pregação doutrinária dos juristas italianos repercutiu.

A defesa judicial do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi prevista no § 1.º do artigo 14 da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, também conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, onde constou a obrigação do poluidor de

¹ **GRINOVER**, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. P. 875.

indenizar ou reparar o dano causado ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa, ficando o Ministério Público legitimado para propor a correspondente ação de responsabilidade civil e criminal.

A mencionada Lei 6.939/81 teve seus procedimentos processuais disciplinados pela Lei 7.347/85, a denominada Lei da Ação Civil Pública, cujo artigo 1º estabeleceu, em sua redação original, que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico seriam regidos por suas disposições.

Em 1990, cinco anos após o início de vigência da Lei 7.347, a Lei 8.078, que ficou conhecida como Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, em seu artigo 110, ampliou o alcance dos objetos da ação civil pública ao acrescentar o inciso IV ao artigo 1º da Lei 7.347/85, de tal modo que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer outro direito difuso ou coletivo, além daqueles já previstos na redação original da lei, passaram a ser por ela regidos.

Posteriormente, agora no ano de 2001, a ação civil pública, por expressa disposição contida no artigo 6º da Medida Provisória 2180-35, passou a ser também o instrumento para apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por infração da ordem econômica e da economia popular (inciso V acrescentado ao artigo 1º da Lei 7.347/85), bem como da ordem urbanística (inciso VI acrescentado ao mesmo artigo 1º).

O artigo 117 da Lei 12.529/2011 determinou que o inciso V do artigo 1º da Lei 7.347/85 passasse a se referir somente às infrações da ordem econômica.

No ano de 2014, a Lei 12.966 determinou a inclusão, no artigo 1º da Lei 7.347/85, do inciso VII, de tal modo que a ação civil pública passou a ser o instrumento processual de apuração de danos morais e patrimoniais causados à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Finalmente, por expressa disposição da Lei 13.004/2014, a ação civil pública passou a ser o instrumento processual de apuração de danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público e social.

Em suma, a apuração de danos morais e patrimoniais promovida por intermédio da ação civil pública disciplinada pela Lei 7.347/85, vale dizer, os objetos da ação civil pública na legislação brasileira referem-se, atualmente, aos seguintes direitos difusos ou coletivos:

- Direito decorrente de infração praticada contra o meio-ambiente ecologicamente equilibrado
- Direito decorrente de infração praticada contra o consumidor

- Direito decorrente de infração praticada contra bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico
- Direito decorrente de infração praticada contra qualquer outro interesse difuso ou coletivo
- Direito decorrente de infração praticada contra a ordem econômica
- Direito decorrente de infração praticada contra a ordem urbanística
- Direito decorrente de infração praticada contra a honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos
- Direito decorrente de infração praticada contra o patrimônio público e social

Devemos atentar para o fato de que a especificação de seis dos objetos acima relacionados poderá significar um aceitável fator de identificação de hipóteses de danos morais e patrimoniais capazes de fundamentar o cabimento de uma ação civil pública, mas uma de suas previsões, aquela contida no inciso IV do artigo 1º (qualquer outro interesse difuso e coletivo), representa uma verdadeira cláusula de generalização de seus objetos.

Paralelamente à generalização, confira abaixo uma restrição aos seus objetos.

A já mencionada Medida Provisória 2.180-35/2001, em previsão contida em seu artigo 6º, acrescentou um parágrafo único ao artigo 1º da Lei 7.347/85, determinando o não cabimento da ação civil pública para pleitear 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.

Não obstante a exclusão mencionada, que é de longo alcance em face da vocação intervencionista do Estado brasileiro na economia das pessoas, a Lei 7.347/85 trouxe conflitos sociais de grande abrangência e de forte peso político para a apreciação do Poder Judiciário por meio de ações coletivas que atraíram agentes até então desconhecidos para a demanda e exigiu soluções que ainda não haviam sido enfrentadas, ou seja, decidir reclamações sobre a gestão de uma política pública.

3. A denominação “ação civil pública”

Antes de iniciar a análise específica da identificação dos objetos da ação civil pública, este incrível campo de abrangência de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos infundáveis, é de todo conveniente oferecer alguns esclarecimentos sobre a denominação “ação civil pública”.

Se fosse para proporcionar o equivocado entendimento de que uma ação é pública quando seu titular é um órgão do poder público e é privada quando seu titular é um particular, a denominação não serviria.

Com efeito, os órgãos públicos não são os únicos titulares da ação civil pública, para cuja propositura também estão legitimados órgãos não públicos como as associações, os sindicatos, os partidos políticos e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Por outro lado, se a denominação existisse para indicar que públicos são os interesses por ela tutelados, aqui também não seria possível justificar referida denominação, porque os interesses objeto da ação civil pública são os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos, não necessariamente interesses de órgãos públicos.

É certo que em determinadas situações o interesse público estará contido em interesses metaindividuais, mas, como disse Ada Pellegrini Grinover², “o interesse à ordem pública constitui interesse de que todos compartilham.”.

Enfim, se bem compreendidos os esclarecimentos acima, será por *ação civil pública* que estará amplamente identificado esse incrível instrumento de proteção dos interesses metaindividuais.

A denominação *ação civil pública* está irreversivelmente consagrada na experiência jurídica brasileira.³

A propósito, conheça pelos dispositivos legais abaixo transcritos os órgãos legitimados para propositura da ação civil pública.

Constituição Federal. Artigo 129. 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;

Lei 7.347/85. Artigo 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

² GRINOVER, Ada Pellegrini. *A problemática dos interesses difusos. In A tutela dos interesses difusos.* P. 30/31.

³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores.* P. 23.

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Há onze anos, em sua tese de doutorado apresentada e aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, o autor Rui Carvalho Piva⁴ idealizou uma proposta legislativa para incluir **as famílias** no rol dos legitimados a propor a ação civil pública principal e a cautelar a que se refere o artigo 5.º da Lei 7.347/85 em defesa de interesses difusos.

Vamos agora analisar e esclarecer aspectos do tema central deste trabalho, que são os objetos da ação civil pública na legislação brasileira, objetos esses que têm um alcance formidável, na medida em que os direitos que são tutelados por meio da ação civil pública refletem interesses relevantes de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país.

4. Identificação de objetos da ação civil pública na legislação brasileira

O disposto no artigo 3.º da Lei 7.347/85 pode ser um bom início para compreensão do alcance do objeto da ação civil pública. Confira:

Artigo 3.º. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Como se vê, aí estão previstas as três únicas modalidades de obrigação, ou seja, os três únicos comportamentos humanos capazes de extinguir a obrigação pelo seu cumprimento por parte do devedor, vale dizer: entregando uma coisa, que no caso específico da ação civil pública é a entrega de dinheiro, fazendo alguma coisa ou abstendo-se de fazer alguma outra.

Sem esquecer a previsão contida no artigo 11, no sentido de que o descumprimento da obrigação de fazer ou a cessação da atividade indesejada permitirá a cominação de multa diária, a denominada *astreinte*, independentemente de requerimento do autor.

⁴ PIVA, Rui Carvalho. A legitimidade ativa da família na tutela de interesses difusos. P. 233.

Perceba que a imposição da *astreinte, conforme disposto* no artigo 11, está prevista somente para os casos de descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer.

Neste sentido, a Súmula 500 do STF, aprovada em 03/12/1969, excluindo da imposição desta penalidade os casos de descumprimento de obrigação de dar, nos seguintes termos:

Não cabe a ação cominatória para compelir-se o réu a cumprir obrigação de dar.

A título de esclarecimento, perceba que no artigo 13 da mesma lei está prevista a existência de um fundo para o qual reverterão as condenações em dinheiro determinadas em decisões judiciais proferidas em ações civis públicas. Referidos fundos deverão ser geridos por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade. Seus recursos serão destinados à reconstituição dos bens lesados.

Vamos rever os conceitos das três espécies de direitos ou interesses coletivos cuja proteção poderá ser exercida por meio da ação civil pública para bem identificarmos seus objetos.

Confirme isso nas disposições do artigo 81 e seu parágrafo único do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor:

No caput do artigo 81, o legislador estabeleceu que a defesa dos direitos dos consumidores vítimas de danos causados por fornecedores nas relações de consumo poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

O parágrafo único, ao estabelecer que a defesa seja coletiva quando se tratar de direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, trouxe o conceito de cada uma dessas espécies de direito coletivo em sentido amplo, como segue:

- São direitos difusos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (inciso I).
- São direitos coletivos 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 (inciso II).
- São direitos individuais homogêneos os decorrentes de origem comum (inciso III).

Direito transindividual é aquele que ultrapassa o interesse individual e alcança o

interesse de toda uma coletividade ou, como diz Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁵, ultrapassa o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual. Nesse sentido, é também reconhecido como direito metaindividual

Quando esta coletividade de pessoas é indeterminada e está ligada por uma circunstância de fato, como no caso de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, estaremos diante de um direito difuso na sua versão brasileira, desde que se caracterize também a sua indivisibilidade entre os titulares. O direito à probidade administrativa dos governantes, por exemplo, não se divide entre os seus titulares, da mesma forma que o valor da condenação em dinheiro por dano moral ou patrimonial a um direito difuso não será dividida entre os mesmos. Este valor irá para o fundo ou fundos previstos no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública.

Quando estiverem presentes a transindividualidade e a indivisibilidade do direito e os seus titulares estiverem ligados por uma relação jurídica básica, como no caso de todos os consumidores que compraram determinado produto com defeito, onde a relação jurídica instala-se para vincular juridicamente as pessoas dos consumidores e as pessoas dos fornecedores, estaremos diante de um direito coletivo.

Sobre os direitos individuais homogêneos, devemos ter presente que há dois requisitos para que os mesmos sejam passíveis de reconhecimento material. São eles a homogeneidade e a origem comum.

Como diz Kazuo Watanabe⁶:

“Começamos pela origem comum. A origem comum pode ser de fato ou de direito, e a expressão não significa, necessariamente, uma unidade fatural ou temporal. As vítimas de uma publicidade enganosa veiculada por vários órgãos de imprensa e em repetidos dias de um produto nocivo à saúde adquirido por vários consumidores num largo espaço de tempo e em várias regiões têm, como causa de seus danos, fatos de uma homogeneidade tal que os tornam a ‘origem comum’ de todos eles.”

Com o advento da Lei 7.913/89, que dispôs sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários, o Ministério Público ficou legitimado para requerer as providências capazes de evitar prejuízos e também para obter a reparação dos danos causados aos investidores.

⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. P. 41.

⁶ WATANABE, Kazuo...[et al]. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. P. 825.

Resultando condenação em dinheiro, os investidores prejudicados puderam requerer habilitação para receber sua parte nesta condenação.

Esta foi a primeira vez que se permitiu aos detentores de direitos individuais homogêneos, aqui no Brasil, pleitear a reparação de danos individuais em ação coletiva.⁷

O modelo de demanda coletiva para reparação de danos morais e patrimoniais previsto na Lei 7.347/85 importou em redefinição das funções jurisdicionais e teve forte repercussão sobre o processo que, a partir de então, ficou concebido também como instrumento de efetivação de interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

No dizer seguro da doutrinadora Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida⁸ “a indiscutível utilidade prática da ação civil pública está em possibilitar a tutela jurisdicional em massa, conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano, sem o aumento expressivo de ações judiciais e sem os inconvenientes das ações com avultado número de litigantes.”.

Quanto às ações cabíveis através da ação civil pública, inicialmente estava prevista a possibilidade de ajuizar:

- Ação de responsabilidade civil para reparação de danos
- Ação de execução de sentença condenatória
- Ação de obrigação de fazer ou não fazer
- Ação cautelar antecedente ou incidente

A partir da vigência do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, porém, puderam ser propostas através da ação civil pública todas e quaisquer ações, nos termos do disposto nos seus artigos 83 e 90.

Artigo 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Artigo 90. Aplicam-se às ações previstas neste Título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 25 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

A respeito da ação de mandado de segurança coletivo, medida cabível para defesa de

⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. P. 883.

⁸ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade. *In: Revista de Direito da universidade Ibirapuera*. P. 88.

direito coletivo líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, ameaçado ou violado por ato ilegal ou abuso de poder de qualquer autoridade, não obstante o advento da Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009 e a não inclusão dos direitos difusos nas previsões do parágrafo único do artigo 21, entendemos que o mesmo é cabível em face de direitos difusos, porque o comando constitucional contido no inciso LXIX do artigo 5º da Constituição Federal estabelece que seja concedido mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, sem distinguir entre direitos individuais e coletivos e, dentre os coletivos, sem excluir os direitos difusos.

Assim sendo, onde a Constituição Federal não distinguiu não cabe à lei ordinária fazê-lo, além do que a interpretação de normas relativas a direitos fundamentais não pode ser restritiva.

A legitimidade para impetração do mandado de segurança coletivo é aquela prevista no artigo 21 da Lei 12.016 acima referida, que está conforme a previsão do inciso LXX do artigo 5º da Constituição Federal.

O mandado de injunção, previsto no inciso LXXI da Constituição Federal para suprir a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, também pode ser objeto de ação civil pública, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o mandado de injunção coletivo.

Vamos observar e registrar como a boa doutrina brasileira vem identificando objetos da ação civil pública nas suas mais diversas e interessantes facetas, facilitando para o operador do direito a percepção do fato que realiza a previsão da norma jurídica no âmbito dos direitos coletivos.

Quando se fala em ação civil pública para apuração da responsabilidade por danos causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, como previsto no inciso IV do artigo 1º da Lei 7.347/85, acrescentado pelo artigo 110 do Código de Defesa do Consumidor, aí poderão ser incluídas, de acordo com relação exemplificativa de Nelson e Rosa Nery⁹, ações para:

- Tutela de direitos difusos na área da infância e da juventude
- Proteção de direitos das pessoas portadoras de deficiência
- Proteção de investidores no mercado de valores mobiliários
- Defesa coletiva dos aposentados e dos trabalhadores em geral
- Defesa do patrimônio público e social

⁹ **NERY JR.**, Nelson e **NERY**, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. P. 1.521.

- Defesa dos contribuintes
- Defesa das populações indígenas
- Proteção da moralidade administrativa
- Proteção do patrimônio público contra o enriquecimento ilícito de agente ou servidor público
- Proteção do patrimônio público contra o descumprimento da Lei de Engenharia Genética (Lei 8.974/95)

A esses exemplos, acrescente os mencionados abaixo, em registro de Rodolfo Camargo Mancuso¹⁰:

- Dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação
- Das minorias étnico-sociais
- Dos pequenos acionistas e investidores modestos em sistemas populares de captação e poupança
- Das pessoas lesadas no mercado financeiro
- Dos excluídos de modo geral, como os “sem-teto” ou o “povo da rua”.

Confira a relação que segue de exemplos mencionados por Paulo Affonso Leme Machado¹¹ de obrigações de fazer e de não fazer a que podem ser condenados os réus em ações civis públicas.

Obrigações de fazer:

- Realização de reformas necessárias à conservação do bem tombado
- Anulação de escritura pública de compra e venda ou de escritura de compromisso de compra e venda, quando se deixar de dar ao Poder Público o direito do exercício de preferência
- Ação demolitória de construção efetuada na vizinhança do bem tombado
- Plantio de árvores nas áreas de preservação permanente
- Ação para reparar danos nas áreas especiais de interesse turístico
- Anulatória de licença para lotear ou desmembrar: a) em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o

¹⁰ **MANCUSO**, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. P. 40.

¹¹ **MACHADO**, Paulo Affonso Leme. *Ministério Público, ambiente e patrimônio cultural* in Revista do MP do Rio Grande do Sul, volume 19. P. 98/99.

escoamento das águas; b) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; c) em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção; d) ausência de reserva de faixa *non aedificandi* ao longo das águas correntes e dormentes; e) ausência de publicação do edital de registro pelo oficial do registro de imóveis

- Obrigação de realizar estudo de impacto ambiental antes da aprovação de instalação nuclear
- Obrigação de informar dados ambientais através de ação exhibitória
- Obrigação de publicar o pedido de renovação do licenciamento
- Obrigação de publicar a concessão do licenciamento
- Obrigação de recuperar os danos causados, executando medidas de interesse para a proteção ambiental, instalando-se sistemas adequados de controle de poluição
- Ação objetivando a instalação de sistemas de tratamento de esgotos pelas Prefeituras Municipais.

Obrigações de não fazer:

- Ação visando a remoção ou a destruição de anúncios ou cartazes na vizinhança do bem tombado
- Ação para impedir a exploração dos recursos naturais nos parques nacionais, estaduais e municipais
- Ação para impedir a exploração de recursos das reservas nacionais ou reservas biológicas
- Ação para impedir a exploração dos recursos naturais nas Estações Ecológicas
- Ações visando proteger as áreas de proteção ambiental: a) para não implantar e não funcionar indústrias potencialmente poluidoras capazes de afetar os mananciais de água; b) para impedir a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) para impedir o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) para evitar o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota regional.
- Ação visando à cessação de atividade funcionando ilegalmente, sem licença de

instalação ou sem licença de operação ou funcionamento ou com a licença invalidada ou sem renovação

- Ação visando à apreensão de pesticidas proibidos ou com licença vencida ou não renovada

É do mesmo Paulo Affonso Leme Machado a indicação do abaixo mencionado objeto da ação civil pública¹²:

“A ação civil pública poderá pedir a prestação jurisdicional de tudo que disser respeito a registro, transporte, comercialização, manipulação, construção, cultivo, liberação e descarte de OGM, tanto para solicitar o cumprimento da obrigação de fazer e/ou não fazer ou a condenação em dinheiro.”.

Considere a possibilidade de utilização da ação civil pública para apuração de danos morais e patrimoniais causados por desrespeito às regras de segurança do trabalho, atentando para a reação do Ministério Público de São Paulo manifestada na Súmula de entendimento 39, em face da Súmula 736 do STF, ambas a seguir transcritas para compreensão da questão:

Súmula 736 do STF. Compete à Justiça do Trabalho julgar ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores.

Súmula de entendimento 39 do MP/SP. Diante do enunciado da Súmula n. 736 do STF, as promoções de arquivamento de inquérito civil ou assemelhados que tenham por objeto as condições de higiene, saúde e segurança do meio ambiente do trabalho não serão conhecidas, devendo os autos ser remetidos ao Ministério Público do Trabalho, exceto quando se tratar de servidores ocupantes de cargo criado por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas, nos quais a atribuição é do Ministério Público estadual, pois compete à Justiça comum estadual conhecer das respectivas ações.

Destacando a utilização da ação civil pública para tutela de assuntos relacionados à efetivação de políticas públicas, considere a ferrenha resistência ideológica à judicialização de atos administrativos vinculados e discricionários e, de um modo geral, a ferrenha resistência à

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. P. 1020.

intervenção do judiciário em assuntos de políticas públicas tidas como de competência do executivo. Melhor dizendo, assuntos da esfera estrita do executivo no exercício da sua autonomia, como são identificados pelos governantes.

Avalie o alcance do objeto da ação civil pública em face dos costumeiros e conhecidos temas de políticas públicas afetas à segurança pública, idosos, minorias raciais, deficientes físicos, crianças e adolescentes, saúde e família. Recomendo, para melhor compreensão deste assunto, a leitura dos assuntos destacados no item 5 do presente artigo, sob o título Jurisprudência.

Sempre que os assuntos de família estiverem sendo apreciados sob a ótica dos direitos coletivos, com a possível utilização da ação civil pública, poderão surgir questões relativas ao cumprimento da prestação alimentícia e, nessas circunstâncias, é recomendável conhecer os argumentos do autor Rui Carvalho Piva¹³.

Citado por Rodolfo de Camargo Mancuso¹⁴, João Batista de Almeida sustenta a possibilidade de utilização da ação civil pública na implementação de políticas públicas em casos como:

- Oferta de ensino fundamental obrigatório
- Transporte escolar
- Aplicação mínima de 25% das receitas de impostos municipais em educação.

A rigor, na correta linha de raciocínio de Hugo Nigro Mazzilli¹⁵, não existe taxatividade de objeto para a defesa judicial de interesses transindividuais.

Nelson Nery Júnior¹⁶ sugere que o critério determinante a ser utilizado para caracterização da ação civil pública é o objeto dessa mesma ação, vale dizer, a dedução, por meio de ação coletiva, de pretensão metaindividual, que poderá ser difusa, coletiva ou individual homogênea.

Ainda na linha de expor o incrível alcance dos objetos desta modalidade de ação, Nathália Bocardi e Luiz Carlos Figueira de Melo¹⁷ concluem que ela constitui garantia fundamental instrumental destinada à proteção dos direitos fundamentais transindividuais, mesmo não estando relacionada no artigo 5º da Constituição Federal, até porque aquele rol

¹³ **PIVA**, Rui Carvalho. *Comportamentos de fazer e de não fazer na prestação alimentícia*. P. 599/609.

¹⁴ **MANCUSO**, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. P. 49.

¹⁵ **MAZZILLI**, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. P. 118.

¹⁶ **NERY JUNIOR**, Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal*. P. 124.

¹⁷ **BOCARDI**, Nathália e **MELO**, Luiz Carlos Figueira de. *Ação civil pública na implementação dos direitos fundamentais*.

constitucional não é taxativo.

No mesmo sentido, o autor Rui Carvalho Piva.¹⁸

5. Jurisprudência

5.1. Ação Civil Pública em face de ato de improbidade administrativa

Julgando o Agravo de Instrumento n. 0006048-53.2013.4.01.0000, oposto contra decisão proferida pelo Juiz da 1.^a Vara Federal da Subseção Judiciária de Uberlândia (MG) que aceitou para processamento uma Ação Civil Pública pela prática de ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra um professor da Universidade Federal de Uberlândia, contratado pelo regime da dedicação exclusiva, que prestava serviço para outras entidades educacionais, inclusive para a Universidade do Estado de Minas Gerais, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1.^a Região, em 23 de novembro de 2013, negou provimento ao recurso.

Compreenda: a legitimidade do Ministério Público para propor ação em defesa do patrimônio público está prevista no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal. Não obstante, muito se discutiu sobre qual seria a “ação principal” prevista no artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Para muitos, tratava-se de uma ação civil de reparação de dano de objeto mais amplo do que o objeto da ação civil pública. Esta opinião, que ganhou adeptos na doutrina e no Poder Judiciário, com importante repercussão jurisprudencial durante certo tempo, não prevaleceu e a ação civil pública passou a ser o instrumento reconhecido para apuração de improbidade administrativa e estabelecimento das condenações correspondentes. A propósito, em 24 de agosto de 2014 entrou em vigor a Lei 13.004 de 24 de junho de 2014, que alterou os artigos 1.^o, 4.^o e 5.^o da Lei n.^o 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social.

5.2. Ação civil pública em face de desrespeito, nos meios de comunicação social, aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Big Brother. Janeiro de 2012.

Esta Ação Civil Pública foi proposta, em 24 de abril de 2012, pelo Procurador Jefferson Aparecido Dias, da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão da Procuradoria da República no Estado de São Paulo em face de Globo Comunicação e

¹⁸ PIVA, Rui Carvalho. *A atuação da instituição familiar tornou-se indispensável para a efetivação de direitos constitucionais fundamentais dos brasileiros e estrangeiros residentes no país*. P. 543/562

Participações S.A. e União, tendo em vista cenas de sexo exibidas no Programa Big Brother do dia 15 de janeiro de 2012. A Juíza da 24ª Vara Cível da Subseção Judiciária da Capital do Estado de São Paulo decidiu pela improcedência do pedido formulado pelo Ministério Público Federal, sob o argumento de que não se verificou nas imagens trazidas aos autos nenhuma ofensa aos direitos humanos da mulher ou ainda, qualquer incentivo ao alegado estigma de submissão do sexo feminino ao masculino, uma vez que se tratou de ato sexual consentido, conforme afirmado pela própria participante em inquérito policial instaurado para apuração de eventual crime, arquivado no juízo criminal competente. O Ministério Público interpôs recurso de apelação para o Tribunal Regional Federal da 3ª Região em 30 de abril de 2013. Consulta feita em 27 de dezembro de 2014 no site do TRF3 (<http://web.trf3.jus.br/consultas>) informa que os autos da apelação estão conclusos para o Desembargador Federal Nery Junior desde 17/01/2014.

5.3. Ação civil pública e a obrigatoriedade do Poder Executivo de implementar políticas públicas.

Nesta Ação Civil Pública, o Ministério Público do Rio de Janeiro requereu que a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro fosse obrigada a realizar concurso para contratar de 79 médicos de várias especialidades, 3 dentistas, 89 enfermeiros e 112 técnicos e auxiliares de enfermagem para o Hospital Municipal Salgado Filho, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5 mil, e que corrigisse as irregularidades expostas no relatório do CREMERJ – Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro. O juízo de primeira instância julgou improcedentes os pedidos, mas o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ao julgar apelação interposta pelo MP, reformou decisão. A questão foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário n. 684612, interposto pela Prefeitura do Rio, no qual sustenta que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro permitiu que o Ministério Público estadual invadisse a seara de atos discricionários que ensejam a contratação de pessoal, bens e serviços pela administração pública municipal, contrariando a competência que o artigo 84, inciso 11, da Constituição da República, confere ao chefe do Poder Executivo para o exercício da direção superior da administração, bem como da indispensável autorização orçamentária. No Supremo, a Relatora do Recurso, Cármen Lúcia, manifestou-se pelo reconhecimento de repercussão geral da matéria,

que envolve a discussão sobre os limites do princípio da independência entre Poderes, quanto à adoção de providências relativas a políticas públicas para implementação de direitos e garantias previstos na Constituição da República, sendo certo que tais questões assemelham-se ao objeto de outros recursos extraordinários pendentes de julgamento de mérito, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo Plenário Virtual do STF. Por decisão da maioria do Plenário virtual de 07 de fevereiro de 2014, o STF reputou constitucional a questão repercussão geral, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Luiz Fux. Impedido o Ministro Teori Zavascki. O recurso aguarda julgamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOCARDI, Nathália e **MELO**, Luiz Carlos Figueira de. *Ação civil pública na implementação dos direitos fundamentais*.

<http://www.esamcuberlandia.com.br/RevistaIdea2/artigos/2010v1n2art06.pdf>

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14ª edição. São Paulo: Saraiva. 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini...[et al]. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 9.ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A problemática dos interesses difusos*. In: *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad. 1984.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ministério Público, ambiente e patrimônio cultural* in *Revista do MP do Rio Grande do Sul*, volume 19. 1986.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 13ª edição. São Paulo: Malheiros. 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 12.ª edição. São Paulo: Editora Revista dos

Tribunais. 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 16.^a edição. São Paulo: Saraiva. 2003.

NERY JR., Nelson e **NERY**, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 5.^a edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2001.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 7.^a edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002.

PIVA, Rui Carvalho. A legitimidade ativa da família na tutela de interesses difusos. São Paulo: Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direito. Doutorado. 2003.

PIVA. Rui Carvalho. *Comportamentos de fazer e de não fazer na prestação alimentícia*. São Paulo: Atlas. 2010. Na obra coletiva “Direito de Família no Novo Milênio”. Coordenação: Silmara Juny de Abreu Chinellato, José Fernando Simão, Jorge Shiguemitsu Fujita e Maria Cristina Zucchi.

PIVA, Rui Carvalho. *A atuação da instituição familiar tornou-se indispensável para a efetivação de direitos constitucionais fundamentais dos brasileiros e estrangeiros residentes no país*. Bauru: EDITE. 2003. Na obra coletiva “15 anos da Constituição Federal: em busca da efetividade”. Coordenação José Roberto Martins Segalla e Luiz Alberto David Araujo.

WATANABE, Kazuo ...[et al]. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 9.^a edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade. *In: Revista de Direito da universidade Ibirapuera*. São Paulo, volume, número 2, 1999.

Data de recebimento: 19/05/2015

Data de aceitação: 12/08/2015

