NIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA
SETOR DE CIÊNCIA JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

A legitimação adequada para a propositura da ação civil pública.

Monografia apresentada no curso "Novas Tendências do Direito"promovido em convênio entre a Universidade Federal do Paraná e a Fundação da Universidade Federal do Paraná , como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista, orientada pelo Professor Alcides A. Munhoz da Cunha.

Aluno: Arno Apolinário Junior

Curitiba
2002.

i- Importância do tema.

A ação civil pública, mesmo após mais de três lustros de sua promulgação, continua gerando dúvidas e perplexidades, seja na legitimação ativa para a sua propositura, seja pela adequação entre o co-legitimado e o interesse perseguido em juízo através dela.

Desta forma, quer como ferramenta de atuação dos entes a ela legitimados, quer como instrumento de pacificação de conflitos sociais, ainda restam pontos a serem melhor aclarados, especialmente no que toca à definição de qual dos co-legitimados é mais indicado para a defesa daquele interesse posto.

Esta necessidade se faz sentir pelo fato de ser a ação civil pública utilizada para vários propósitos, nem sempre sérios ou se sérios, nem sempre bem ou indadequadamente manejada.

ii- Formulação do problema.

A ação civil pública tem vários co-legitimados, e sua legitimação é concorrente, disjuntiva e autônoma. Se por um lado tal característica é uma virtude no sentido que propicia aos interesses metaindividuais tutelados uma maior possibilidade de proteção efetiva, por outro lado é passível de criar condições para que se a utilize abusivamente ou indevidamente.

O uso abusivo se daria por parte de entidades recalcitrantes na persecução de suposto interesse metaindividual, para obter via judicial ou extra-judicial uma vantagem do suposto réu ou ainda, ser o pedido simulado de forma que obtivesse uma sentença de improcedência, com julgamento de mérito fundado em provas, para obter sobre determinado ato ou fato o manto da coisa julgada.

Já o uso indevido ou falho poderia trazer sérias consequências aos interesses que ela visa proteger, pois pelos efeitos de sua sentença, deixaria despotegidos ou não adequadamente protegidos interesses difusos e coletivos, além de representar um descrédito ao próprio sistema.

É no sentido de orientação e raiamento da adequação e suficiência na definição do co-legitimado que se orienta a presente monografia, dividida em quatro partes.

Parte I – A ação civil pública.....p. 1.

Parte II – Os co-legitimados ativos.....p. 8.

Parte III – Os efeitos da sentença da ação civil pública.....p. 15.

Parte IV – A adequada e suficiente legitimacão ativa para a propositura da ação civil pública.....p. 19.

I- A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. A ação civil pública, foi criada pela Lei n. 7.347/85, em cujo preâmbulo está consignado: "Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências." Como pode ser observado, se destina a ser meio de proteção de bens, interesses e direitos individuais de forma coletiva, sejam homogêneos ou não e bem assim aqueles que não têm titulariedade passível de individuação, como os difusos.

Com relação à denominação de *ação civil púbica*, entende MAZZILLI que "A rigor, *ação civil pública é a ação não-penal, proposta pelo Ministério Público."* e mais abaixo esclarece que tecnicamente, quando se tratar de ação proposta pelo Ministério Público terá esta denominação, quando proposta por outro co-legitimado, tratar-se-á de ação *coletiva*[1].

A seu turno, MANCUSO versando sobre o mesmo tema entende que o interesse protegido pela ação civil público, não é o interesse público, mas sim e antes interesses coletivos, de grupos determinados e difusos, cujos titulares não são identificáveis, mas nenhum nem outro, quer pela conflitividade os interesses, quer pela amplitude de seu alcance, não podem ser qualificados como interesse público, mesmo porque e até o Ministério Público não detém legitimidade ativa exclusiva[2].

É interessante notar que, o interesse público é o interesse da sociedade como um todo, ou seja toda a população de determinado Estado. Neste sentido, os interesses que a ação civil pública permite proteger, de ordinário não seriam passíveis de qualificação como interesse público, mas sim e antes como

---

[1] _____, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo – meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. São Paulo : Saraiva, 1997, 9ª ed., p. 13.

[2] _____, Rodolfo de Camargo.Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar. São Paulo : Revista dos Tribunais, 5ª ed., 1997, p. 19.

interesses metaindividuais (ou ainda transindividuais ou supra-individuais), que podem identificar-se ou não com o interesse público e bem assim também podem ser individualizados, quando se tratarem de interesses coletivos.

Apesar de utilíssima ferramenta da defesa de interesses metaindividuais, a lei que criou a ação civil pública – 7347/85, foi promulgada sem que fosse precedida de discussões e debates amplos, como aponta CUNHA[3], afirmando que foi aproveitada a experiência estrangeira, notadamente em Itália, Alemanha e Estados Unidos, em resposta aos anseios e ideologia da época, pois havia um crescendo de conflituosidade de massa e também uma maior demanda de acesso à Justiça.

O comentário não é gratuito, pois como relata MAZZILLI, o anteprojeto pioneiro foi elaborado por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Junior, apresentado à Câmara dos Deputados e enquanto tramitava, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior retomaram a discussão do mesmo, alterando-o e incluindo sugestões. Foi com base em tais estudos o Ministério Público de São Paulo apresentou nova proposta, que findou por ser aprovada e sancionada[4].

Assim, inobstante o fato de não ser lei em questão resultante de discussões e debates que alcançassem todos os segmentos de atuação dos operadores do Direito, ela está sendo operada e cada vez mais, muito embora suscite ainda dúvidas e dificuldades, não havendo ainda consenso sobre a sua utilização adequada e bem assim o seu alcance.

2. As dúvidas e dificuldades apresentadas pela ação civil pública se devem, em parte, pelo fato de que toda a ciência processual, desde o final do século XIX

---

[3] _____, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. Revista de Processo n. 77, jan/mar-1995, p. 225-235.
[4] Ob. cit. p. 37.

até as últimas décadas, envidou esforçou para demonstrar a sua autonomia em relação ao direito material. Por óbvio, estando o direito material fundado sobre o ideário liberal e individualista, o direito processual foi construído doutrinariamente a partir do foco da prestação jurisdicional à pessoa, física ou jurídica, mas sempre individualmente considerada.

Ao par destes interesses individuais, com o evolver da complexidade da sociedade e com o crescimento da economia, massificando as relações entre as pessoas e entre estas e as sociedades comerciais e bem assim aumentando a demanda por serviços do Estado, outros interesses surgiram que não poderiam se qualificar como individuais, como é o caso dos difusos, ou ainda outros, que embora possam ser individuados, atingem um grande número de pessoas, que são os coletivos e os individuais homogêneos.

Estes interesses, quer pela amplitude das pessoas que são os seus titulares, quer pela indeterminação dos seus titulares ou ainda, por individualmente considerados não serem relevantes para cada um deles ou mesmo por não serem os seus titulares passíveis de identificação, existem e como tal reclamam proteção através da prestação jurisdicional.

3. É este o ponto de inserção da ação civil pública como instrumento hábil a dar cobro a esta necessidade de prestação jurisdicional como instrumento de pacificação social, permitindo o acesso à justiça e reafirmando a idéia cidadania. Neste sentido, para a proteção dos interesses individuais homogêneos definidos como aqueles que o vínculo que une os interessados determináveis é a mesma situação de fato, dos interesses coletivos em sentido estrito em que o vínculo a unir os interessados determináveis é a mesma situação jurídica ou ainda os interesses denominados difusos, cujos titulares são indetermináveis, os vinculando apenas uma situação de fato, é que foi promulgada a Lei 7347/85.

Como pode ser observado, os interesses difusos e coletivos são de titulariedade de uma pluralidade de sujeitos considerados, sendo que ora são

justapostos ou convergentes, de modo que a satisfação de um indivíduo apenas, aproveita todos os demais. É neste sentido que são entendidos, como menciona MAZZILLI[5] :

> "Entre o *interesse público* e o *interesse privado,* há *interesses metaindividuais ou coletivos,* referentes a um grupo de pessoas (como os condôminos de um edificio, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). São interesses que excedem o âmbito estritamente individual mas não chegam a constituir interesse público."

De igual forma, qualificando a tutela prestada através da ação civil pública aos interesses metaindividuais, como "... uma das conquistas mais expressivas do Direito brasileiro." GRINOVER[6] , também os define como:

> "Colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, os interesses transindividuais têm uma clara dimensão social e configuram uma nova categoria política e jurídica."[7]

É então a ação civil pública a "ferramenta" ou "instrumento" de obtenção judicial de uma sentença que tenha por finalidade imediata condenar alguém a uma prestação de dar, fazer ou não fazer, cujo objeto seja a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

---

[5] Ob. cit. p. 4.
[6] GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. Revista de Processo, n. 96, out/dez-1999, p. 28.
[7] Ob. cit. p. 28.

4. Todavia, a lei que criou a ação civil pública não a limitou apenas à prestação da tutela de mérito de cunho condenatório, mas também permitiu que fosse, de forma precedente ou incidente, através dela solicitada e prestada tutela jurisdicional *cautelar* (melhor *de urgência*, por compreender tanto a cautelar em sentido estrito como também as antecipatórias) através do provimento judicial, mesmo liminar, adequado e suficiente a impedir que o dano se concretize ou que obste a sua continuidade, sem que todavia esgote no todo ou em parte o objeto do feito, nos termos do art. 1°, § 3°, da Lei 8437.

Desta forma, a ação civil pública é um adequado instrumento de realização de interesses denominados metaindividuais, mas não pode ser tomada como meio único de satisfação ou realização destes interesses, substituindo sociologicamente os titulares de tais interesses, pois como bem aclara GRINOVER na citação última acima, sua dimensão desborda o jurídico e avança na senda do político, o que possibilita seja com esta finalidade manejada, o que por certo não está compreendido em seu escopo.

5. Em se tratando de direitos metaindividuais, estes compreendem três categorias distintas, como que se fossem círculos concentricos, no que toca à sua abrangência em relação ao grupamento de pessoas que atinge.

Assim, os denominados interesses difusos são aqueles "transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato"[8]. Como se observa, não é possível a determinação dos titulares do interesse, mesmo por que este se apresenta como não passível de divisão, sendo comum ou justaposto a outras pessoas, também indeterminadas. Um bom exemplo de direito difuso seria o meio ambiente ecologicamente equilibrado como "*bem de uso comum do povo* e essencial à sadia qualidade de

---

[8] Código de Defesa do Consumidor, art. 81, parágrafo único, inciso I.

vida."[9], mesmo porque é atribuída à coletividade e ao Poder Público a sua defesa e proteção.

Pelo próprio conceito de *meio ambiente* , constante do art. 3°, I, da Lei 6938/81, como sendo "...o conjunto de condições, leis, influências e interação de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas." por ser demais amplo, possibilita todo o tipo de interpretação, de forma que cada um dos co-legitimados para a ação civil pública poderá ter a sua própria. Neste contexto, o interesse na proteção deste *ente* é de impossível determinação, mas não se pode deixar de entender que cada pessoa considerada tenha o seu modo de compreender o que seja esta proteção. Este interesse metaindividual seria o de maior abrangência, o circulo de maior raio se considerada a hipótese de círculos concêntricos, o que dificulta inclusive a visualização de seu conteúdo de forma clara e precisa.

O Código de Defesa do Consumidor, no seu art. 81, parágrafo único, inciso II, define como coletivos os interesses indivisíveis de um grupo reunido por uma relação jurídica básica comum. Igualmente aos difusos, também estes direitos são indivisíveis, mas dele se diferenciam por terem uma origem comum, de forma que é de titulariedade indivisível de um determinado grupo, categoria ou classe de pessoas.

Esta relação jurídica básica pode vincular os indivíduos entre si, enquanto classe ou categoria - médicos e trabalhadores de determinado sindicato— ou vinculá-los com a outra parte, como por exemplo os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação. Este seria o circulo concêntrico intermédio, onde é possível determinar o grupamento titular do interesse metaindividual.

Por fim, no que diz respeito aos interesses metaindividuais temos os denominados interesses individuais homogêneos, definidos no art. 81, parágrafo

---

[9] SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo : Malheiros, 1994, 10ª ed, p. 772.

único, inciso III, do Código de Defesa do consumidor, como sendo os interesses que têm origem comum. Versando sobre o assunto, CUNHA chama em auxílio deste dispositivo, outro do mesmo CDC, que é o art. 91, afirmando que ele "sugere que são interesse na obtenção de uma indenização pessoal para aqueles que se qualificam como vítimas ou sucessores das vítimas que sofreram danos imputáveis à mesma parte, em virtude de um único fato ou fatos conexos (daí a origem comum)."[10]

Nestes casos, os interesses se observados caso a caso, são individuais, pois cada há a possibilidade de individualizar cada um de seus titulares, mas ganha contorno de *coletivos* pelo fato de terem uma origem fática comum, de diversificando apenas na quantia indenizatória, ou no quanto que for da titulariedade de cada um dos titulares, a ser apurado em liquidação de sentença. Este interesse metaindividual seria o circulo de menor diâmetro, já que possível identificar cada qual dos titulares de interesse individual, ao menos na liquidação da sentença.

Estas considerações quanto à amplitude do alcance da ação civil pública serão úteis para determinar, frente aos vários co-legitimados, qual está mais apto a perseguir os interesses metaindividuais em juízo e especialmente, se há ou não a possibilidade de limitar, de acordo com a necessidade e adequação destes mesmos interesses, a legitimação ativa para a sua propositura.

---

[10] Ob. cit. p. 233.

II- OS CO-LEGITIMADOS ATIVOS.

1. Para propor a ação civil pública na defesa dos interesses difusos e coletivos, a lei previu um rol de co-legitimados ativos, de forma taxativa e exaustiva, que são a instituição Ministério Público, a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios, as Autarquias, as Empresas Públicas, as Fundações, as Sociedades de Economia Mista e, por fim, as Associações Civis constituídas a pelo menos 01 ano e que tenha como finalidade social a defesa do interesse questionado, cujo requisito de tempo de existência pode ser dispensado pelo órgão jurisdicional que a conhecer, quando entender que há manifesto interesse social pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

2. A legitimidade ativa dos integrantes do rol taxativo para o ajuizamento da ação civil pública é *concorrente, autônoma e disjuntiva*, ou seja, qualquer deles pode propô-la independentemente do assentimento ou concordância dos demais co-legitimados.

O motivo aparente para que assim fosse estruturada a legitimação ativa para a propositura da ação civil pública parece ter sido a *qualidade* dos interesses que visa proteger e/ou efetivar através da prestação jurisdicional.

O interesse posto na ação civil pública não é o individual e disponível, mas sim e antes interesses indisponíveis de uma coletividade ou ainda difusos, sem titular individual determinável. São antes interesses de massa, convergentes sobre um mesmo objeto indivisível, notadamente como quer GRINOVER, "...sinteticamente referíveis à qualidade de vida."[11]

Sendo estes interesses metaindividuais focados a partir desta ótica, não é difícil compreender os motivos que levaram a compor legalmente a relação dos

---

[11] _____, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. Revista de Processo, n. 96, out/dez 1999, p. 28.

legitimados à sua propositura, sendo um mosto de Poder Público, representado pelas pessoas jurídicas de direito público interno, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, sociedade civil organizada e um ente institucional, que é o Ministério Público.

Poder-se-ia afirmar que embora a relação de co-legitimados pareça ser em princípio uma forma de dificultar o acesso à Justiça na proteção dos interesses metaindividuais, ela é bastante ampla, pois concorrem independentemente para a sua propositura tanto o Poder Público e a instituição Ministério Público, que de uma forma ou de outra *são* o Estado, como também a sociedade civil, a quem este deve promover o bem comum. Onde e quando o Estado omita, a sociedade civil atua. Esta parece ser a ânima da lei.

É de ser notado que, esta concorrência da legitimação a seu turno permite que a realidade do interesse metaindividual posto à apreciação jurisdicional possa ter a tutela prestada após completa análise percuciente de vários matizes do mesmo fato afirmado, pois é possível que certo interesse metaindividual seja desconhecido do Estado, mas por certo não o é da sociedade civil organizada, que mais próxima da realidade, sente as ofensas, reais ou supostas, a seus interesses, que sempre tangem a grupos, categorias ou classes de pessoas.

Outra aproximação para justificar a concorrência disjuntiva e autônoma para a propositura da ação civil pública é a relatada por MANCUSO[12] que na doutrina estrangeira, haviam ressalvas à atuação do Ministério Público na defesa dos interesses metaindividuais, notadamente por três principais ressalvas, a saber: a) a instituição é mais voltada à persecução criminal a que tradicionalmente está vinculada, o que comprometeria sua atuação na esfera cível; b) a instituição estaria vinculada tanto estrutural como funcionalmente ao Poder Público, de forma geral, o que lhe comprometeria a liberdade e a

---

[12] _____, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública : em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.357/85 e legislação complementar). São Paulo : Revista dos Tribunais, 5ª ed. revista, atualizada e ampliada, 1997, p. 80 e ss.

independência quando houvesse responsabilidade do Estado, e c) faltaria ao Ministério Público estrutura técnica e logística para uma boa atuação em certas áreas.

De qualquer sorte, seja pela importância dos interesses defendidos via ação civil pública, seja pela desconfiança estrangeira na atuação do Ministério Público, cuja instituição entre nós não parece não merecer as ressalvas acima declinadas, como bem relata o autor citado e também FOWLER[13], que menciona, por exemplo, que o Ministério Público da França está sujeito a remoção, demissão e rebaixamento, o da Alemanha está subordinado ao Ministro da Justiça e se limita a causas penais, na Itália integra o Poder Judiciário, embora tenha vínculos com o Executivo, nos Estados Unidos da América, exerce consultoria e assessoria jurídica, defende os órgãos governamentais, denuncia crimes e não há carreira, são os seus integrantes contratados e demitidos pelo chefe da instituição, que é eleito pela população da circunscrição territorial onde atua e, por fim, em Portugal o Ministério Público é entendido como magistratura, ao par da judicial, cabendo-lhes a representação do Estado, instrução preparatória dos processos criminais, promoção da ação penal entre outras funções.

Bem se observa, que a instituição brasileira do Ministério Público goza de prerrogativas, garantias, estrutura organização e atribuições bastante mais robustas que os seus pares alienos.

3. Há, sobre o tipo de legitimação dos co-legitimados, se ordinária ou extraordinária duas posições, embora fundadas no mesmo ponto, qual seja, que os integrantes do polo ativo da ação civil pública, quando postulam a defesa dos interesses metaindividuais em juízo o fazem também em nome próprio, embora aproveitem interesse alheio.

---

[13] _____, Marcos Bittencourt. A legitimação para agir do Ministério Público na ação civil pública. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito das Relações Sociais do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre. Curitiba, 2° semestre de 1997, p. 121/138.

4. No que toca ao Ministério Público, ele atua como autor da ação civil pública de forma vinculada. Constatando ou apurando que há ofensa a interesses difusos por exemplo, não lhe é atribuída discricionariedade em decidir, devendo pois atuar. Neste sentido, o posicionamento de MAZZILLI:

> " Ocorre o mesmo na esfera penal: tem o Ministério público ampla liberdade para apreciar os elementos de convicção do inquérito policial. Ao examinar o inquérito policial, verificará se há ou não crime a denunciar; mas reconhecendo haver base para a denúncia, não poderá eximir-se do dever de exercitar a acusação penal. Caso não identifique hipótese em que seja exigível sua iniciativa, propenderá pelo fundamentado arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação.
>
> Na esfera civil, não verificando a presença de justa causa para propor a ação civil pública ou coletiva, o órgão ministerial promoverá o arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação. Diversamente agora do que ocorre com o arquivamento do inquérito policial, o arquivamento do inquérito civil *sempre* está sujeito à revisão de um órgão colegiado do Ministério Público, ou seja, o Conselho superior."[14]

No mesmo sentido MANCUSO, que embora tenha claro que o Ministério Público não atua da defesa de interesse próprio, mas sim de outrem, pela qualidade deste interesse, notadamente interesses difusos dos cidadãos ou do meio ambiente, como *instituição* co-legitimada para a sua tutela teria "... interesse – e superlativamente qualificado—em que aquela tutela ocorra e seja eficaz. Por outras palavras, ao oficiar numa ação popular ou ao propor ação civil

---

[14] Ob. cit. p. 23/24.

pública, o Ministério Público também exercita a sua 'cota-parte' naqueles interesses."[15]

Além de co-legitimado para a propositura da ação civil pública, se não a propuser oficiará nela como fiscal da lei e em havendo desistência ou abandono pela autoria, lhe incumbe assumir o seu patrocínio – art. 5° , § 1° da Lei 7347/85, como pode fazê-lo qualquer outro co-legitimado. Todavia, em tal hipótese, caso entenda o Ministério Público que não está configurada a ocorrência de supostos danos a interesses metaindividuais, poderá requerer a desistência do feito, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público e se a outra parte assentir.

5. As associações civis detém co-legitimação para a propositura de ação civil pública para a defesa dos interesses meta-individuais, porém como requisito essencial, devem possuir mais de ano de constituição de acordo com a lei civil e ainda, possuir como finalidade institucional estatutária a defesa do interesse que nela perseguirá, ou que tal seja deliberado em assembléia geral.[16] Bem de ver que deve haver pertinência entre o objeto social da associação e o interesse que vai perseguir na ação civil pública.

Todavia, em que pese serem dois os requisitos exigidos da associação civil, um deles pode ser dispensado pelo órgão jurisdicional, a seu nuto e fundadamente, face à dimensão ou característica do dano que se pretende evitar, relevância do bem jurídico a ser tutelado ou manifesto interesse social.

6. Os demais entes do Poder Público que detém co-legitimidade não estão subordinados ao quesito prévia constituição superior a um ano, por razões óbvias, já que sua finalidade é perseguir o bem comum, onde se compreendem todos os interesses metaindividuais que a ação civil pública visa proteger. Inobstante, há de se fazer uma ressalva com relação àqueles integrantes da Administração Indireta, pois que estes se subordinam ao menos a um requisito

---

[15] Ob. cit. p. 91.
[16] MAZZILLI. Ob. cit. p. 77.

para o ajuizamento da ação civil pública, que é a vinculação do pedido à sua finalidade institucional, já que a lei que os criou já lhes deu um *objeto social* do qual não podem desbordar.

7. É interessante notar que todos os co-legitimados ativos para a propositura da ação civil pública, em certo grau, defendem também interesse próprio. Pela própria acepção de interesses metaindividuais, que são convergentes, pode-se dizer que a legitimação deles mais se aproxima da ordinária do que da extraordinária.

A legitimação extraordinária ou a substituição processual se dá quando alguém persegue em juízo, em nome próprio, interesse alheio. No caso de ação civil pública, os co-legitimados atuam em nome próprio perseguido interesse próprio, que também lhes toca diretamente.

Observe-se que quando o Ministério Público intenta a ação civil pública o faz na defesa dos interesses metaindividuais que a lei lhe comete. As associações de igual forma, o fazem em atendimento a seus estatutos e bem assim os entes públicos, da Administração Direta e Indireta. Ocorre que pela própria natureza dos interesses perseguidos, justapostos e convergentes, a defesa deles aproveitará não só o co-legitimado, mas também toda uma coletividade, grupo, categoria ou pessoas indeterminadas, que compartilham o mesmo interesse, que é a finalidade para a qual foi criada.[17]

8. Embora a legitimação dos entes enumerados na Lei 7347/85 seja autônoma, disjuntiva e concorrente, nada impede que ajuízem ações civis públicas em litisconsórcio ativo, combinando e somando esforços para a defesa do interesse metaindividual perseguido. MAZZILLI, além de admitir o litisconsórcio, apresenta hipóteses de litisconsórcio posterior e de assistência litisconsorcial. O primeiro se dá – litisconsórcio posterior, quando outro co-legitimado, já estando a ação civil pública ajuizada, a adita, acrescendo o pedido

e a causa de pedir. Já o segundo – assistência litisconsorcial ocorre quando já proposta a ação e houver habilitação de outro co-legitimado sem alteração ou ampliação do objeto da lide.

De observar que a ampliação do objeto da lide após o seu ajuizamento, mormente em já estando contestada a ação importa em nova pretensão, merecendo no mínimo ser devolvido o prazo para a resposta ao réu, sob pena de infirmar todas as garantidas do contraditório e da ampla defesa, além de ser forma de surpreender o réu, após ela haver declinado *toda* a sua defesa, em acatamento ao princípio da eventualidade. O autor citado orienta-se pelo critério pragmático, pois bastaria a qualquer outro co-legitimado ajuizar feito mais abrangente para operar-se a reunião de processos para julgamento conjunto, quer por conexão, quer por continência.

A importância do tipo de legitimação para a propositura da ação civil pública, embora pareça inoportuna se revela, ao contrário deveras útil para a finalidade que se pretende, pois que em sendo extraordinária, como substituição processual pura, demonstra uma desvinculação entre o interesse metaindividual perseguido e o substituto processual, enquanto que em se tratando de legitimidade ordinária, perseguindo o co-legitimado um interesse do qual também se entende titular, sua vinculação ao atingimento do fim imediato do processo é também próprio.

---

[17] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública. Ob. cit. p. 102/103.

III- OS EFEITOS DA SENTENÇA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. A ação civil pública, como todas as demais invocações da tutela jurisdicional tendem a uma decisão sobre o mérito do pedido efetuado pela parte. A diferença da sentença prolatada neste tipo de feito é que ela estende seus efeitos para além daqueles que figuram no polo ativo e passivo da demanda, pelo motivo que defendem interesse próprio, como já declinado mas este é justaposto, convergente com os interesses de toda uma grupamento, identificado ou identificável no caso de interesses coletivos e individuais homogêneos, ou não passível de identificação, como no caso dos interesses difusos.

Por este motivo, sendo que a finalidade da sentença é produzir efeitos jurídicos, a coisa julgada é a penas a qualidade que estes efeitos adquirem, impedindo que a mesma causa seja novamente discutida em outro processo, tornando-se imutáveis.[18]

A *coisa julgada* foi mitigada em sede de ação civil pública em função da relevância dos interesses metaindividuais, de forma que ela só faz coisa julgada no caso de procedência do pedido ou improcedência quando esta se dá por qualquer motivo que não seja a falta de prova. Ou seja, a coisa julgada tem os seus efeitos de acordo com o resultado do processo. No caso de improcedência por falta de provas, outra ação poderá ser proposta, com base em novas provas. Neste sentido o ensinamento de MAZZILLI[19], GRINOVER[20] e CUNHA[21].

Dissentem os primeiros do último, que deles diverge quanto a esta mitigação em se tratando de direitos individuais homogêneos, entendendo que em

---

[18] MAZZILLI. Ob. cit. p. 160.
[19] Ob. cit. p. 160/161.
[20] Ob. cit. p. 33. A ação civil pública refém do autoritarismo.
[21] Ob. cit. p. 232/235.

caso de procedência esta se dá *secundum eventun litis*, enquanto aqueles neste caso a entendem *erga omnes*, o que também ocorreria em caso de improcedência com fundamento nas provas. Para o último, este efeito inocorre porque resta à cada um dos interessados ajuizarem ações individuais.

2. As ações civis públicas que versam sobre direitos difusos tem a sentença mitigada quanto a seus efeitos. Se procedente ou improcedente com fundamento em provas suficientes do fato os efeitos da coisa julgada operam *erga omnes.* Se improcedente com outro fundamento que não a insuficiência de provas, podem ser novamente propostas, com mesmo pedido e mesmo fundamento, todavia com fincas em novas e mais adequadas provas.

3. Já as ações civis públicas que versam sobre interesses coletivos operam os efeitos da coisa julgada *ultra partes,* subordinando-se igualmente ao resultado do julgamento. Este efeito só ocorrerá quando procedente ou improcedente com fundamento nas provas apresentadas. Se a improcedência se der por outro fundamento que não as provas apresentadas, não opera o efeito da coisa julgada, podendo ser renovado igual pedido, com igual fundamento, com melhores e mais adequadas provas.

4. É importante notar que o efeito *erga omnes* ou *ultra partes* se dá em razão do tipo ou espécie de interesse tutelado, pois em ambos os casos opera para além das partes do processo. No que toca aos interesses difusos, por serem de titulariedade indeterminada, operam onde quer que se apresente o vínculo fático que o vincula. Já nas demais, para além das partes formais do processo, pacifica a lide entre os polos ativo e passivo da demanda, já que alcança todo o grupamento presentado em juízo.

5. É relevante consignar que recentemente os efeitos da sentença prolatada na ação civil pública, sofreram séria afronta através de Lei e medida provisória. É o que relata GRINOVER[22] afirmando que o Poder Executivo se encontra "... na contramão da História.", já que através de Medida Provisória, de número 1.570 de 26 de março de 1997, posteriormente transformada na Lei 9.434 de 10 de setembro do mesmo ano, deu a seguinte redação ao art. 16 da Lei 7347/85:

> "Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada 'erga omnes' nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova."

Não bastasse, reporta ainda que novamente através de outra Medida Provisória, a de número 1.798/1, de 11 de fevereiro de 1999, alterou o artigo 2° da Lei 9.434/97, dando-lhe a seguinte redação:

> "Art. 2-A: A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos de seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator."

Com relação ao primeiro artigo suso transcrito, a autora citada entende que ele não se aplica às ações individuais homogêneas, pois estas estariam regidas pelo inciso III do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, enquanto as demais – interesses difusos e coletivos—por estarem regidas pelos incisos I e II do

---

[22] Ob. cit. A ação civil pública refém do autoritarismo. P.28/36.

mesmo, estariam abrangidas, justamente onde havia maior firmeza da jurisprudência na admissão da coisa julgada *erga omnes* em nível nacional. Porém tem o dispositivo em questão como "inoperante" e "ineficaz" pois o que determina a abrangência da coisa julgada é o pedido, e não a competência de seu prolator.

No que toca ao segundo dispositivo transcrito, entende que só se aplicaria aos interesses coletivos e individuais homogêneos, pois que os difusos não estão abrangidos por tocarem a titulares indeterminados ou indetermináveis, sendo impossível conhecer de seus respectivos domicílios. Seria assim o dispositivo em comento, a exemplo do anterior "ineficaz" pela soma do idêntico motivo anterior, que a eficácia da sentença se subordina ao pedido efetuado, enquanto o critério de competência territorial do órgão jurisdicional é fixado pela regra do art. 93, inciso II do Código de Defesa do Consumidor.

Estes comentários são cabidos e adequados, pois que em se tratando de direitos metaindividuais, tais regras se eficazes, trariam sérias consequências, tanto jurídicas como práticas, dada a amplitude do território nacional e bem assim a possibilidade de decisões contraditórias, declarando ou reconhecendo direitos a alguns grupos em determinado local e negando-os em outros, ou pior, que os agora já direitos, reconhecidos e declarados pelo Poder Judiciário só pudessem ser exercitados em determinadas circunscrições territoriais, de acordo com as regras de competência. Isto forçosamente afrontaria a isonomia constitucional, como também infirmaria a unidade do Estado, já que permite manifestação dissincrônica de seu poder.

6. Resta agora, observada a finalidade da ação civil pública, a legitimidade para a sua propositura e o alcance de sua sentença, adentrar à questão da melhor adequação entre os co-legitimados para a sua operação.

IV- A ADEQUADA E SUFICIENTE LEGITIMAÇÃO ATIVA PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. Foi visto acima que a ação civil pública, em rol exaustivo, permite a sua propositura a entes da sociedade civil e do Poder Público, sendo deste conferida tanto às pessoas jurídicas de direito público interno, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, que fazem parte da Administração Indireta, bem como a ente institucional do Estado que é o Ministério Público, considerado em sua unidade.

Verificou-se também que embora haja dissenção doutrinaria sobre o tipo de legitimação, se ordinária ou extraordinária, esta se inclina pela legitimação ordinária, mesmo porque, exceto as pessoas políticas e o Ministério Público – as primeiras por terem a finalidade primária promover o bem comum e o segundo por possuir como finalidade institucional promover a ação civil pública, os demais devem pelo menos demonstrar seu interesse, no sentido de necessidade-utilidade-adequação como condição de procedibilidade para que seja reconhecida a sua legitimação para a causa e possuir representatividade adequada.

Esta representatividade adequada é prevista pelos entes da Administração Indireta em seus estatutos sociais que deve conter em seu objeto o pedido declinado na ação civil pública. Às associações civis, não só o seu objeto social deve conter a previsão de defesa do interesse metaindividual que persegue em juízo, como a sua representatividade é presumida pela lei quando exige sua constituição há pelo menos um ano antes do ajuizamento do feito. Bem que se diga, que em casos de relevância social ou risco de dano iminente de difícil ou impossível reparação este quesito pode ser dispensado pelo órgão jurisdicional que dele conhecer, fundadamente.

É relevante indicar que as recentes alterações ao art. 16 da Lei da 7.347/85 pela Lei 9.424/97 e MP 1798-1/99 são tidas por ineficazes, no entendimento de

GRINOVER[23], motivo pelo qual não serão consideradas neste trabalho, já que convincentes os argumentos ali declinados, não estando a matéria pacificada nos Tribunais.

2. É importante que se tenha em foco que a doutrina se inclina pelo entendimento que a legitimidade dos co-legitimados é ordinária, ou seja, ao declinarem o pedido também o fazem em nome próprio, embora pela característica da sentença opere ela *ultra partes* ou *erga omnes*, conforme se trate de interesse coletivo – incluindo doravante na designação os individuais homogêneos, ou difusos.

Neste sentido, é útil relembrar que na legitimidade ativa ordinária, aquele que afirma ser o titular do direito, defende o interesse em seu próprio nome. Parece ser o caso também na defesa dos interesses metaindividuais, daí uma a necessidade de uma legitimação ativa adequada e suficiente à sua persecução em juízo, o que importa dizer que o seu interesse se revelará tanto mais adequado quanto se compreenda no trinômio necessidade-utilidade-adequação.

3. O problema da adequada legitimação para agir na defesa dos interesses meta individuais tem chamado a atenção dos doutrinadores, pois dada a importância maior ou menor do interesse, a amplitude de seu alcance e a relevância fática ou jurídica do pedido, desaconselham a admissão de qualquer co-legitimado na sua persecução judicial, opinando neste sentido CUNHA[24], GRINOVER[25], MAZZILLI[26] e MANCUSO, que se transcreve:

> "Em se tratando de interesses difusos, que – por definição—não comportam apropriação em termos de exclusividade, a justa parte não pode ser buscada nessa relação de titulariedade; ela será

---

[23] Ob. cit. p. 33/36.
[24] Ob. cit. p. 229/235.
[25] _____, Novas tendências do direito processual de acordo com a Constituição de 1988.São Paulo : Forense Universitária. p. 51/59.
[26] Ob. cit. fls. 76/80

reconhecida em função de elementos objetivos: relevância social desses interesses, urgência da tutela; aptidão, idoneidade, adequação de quem se apresente como seu portador ou representante. É o que, na disciplina das *class actions*, denomina-se *adequacy of representation.*"[27]

4. O ponto é exatamente este, de descobrir ou traçar um raiamento claro e preciso, que possibilite indicar qual dos co-legitimados ativos está melhor aparelhado para defender o interesse metaindividual posto, já que no sistema da ação civil pública a legitimidade é concorrente, disjuntiva e autônoma, em homenagem à qualidade e relevância dos interesses. Neste sentido o posicionamento de GRINOVER "... cada vez mais se empreendem esforços no sentido de buscar, no portador dos interesses comuns, legitimado à ação, garantias de seriedade e eficiência, para que a 'representação' do conjunto de interessados se faça de maneira 'adequada' ".[28]

A propósito da abrangência ou importância dos direitos metaindividuais, seria possível uma ideação quanto aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos elaborando uma figura de círculos concêntricos. O de maior diâmetro e de mais difícil visualização e determinação de conteúdo seriam os interesses difusos, o de segundo maior diâmetro e já com visualização mais fácil compreenderia os interesses coletivos e, por fim, o de menor diâmetro representaria os interesses individuais homogêneos, passíveis de visualização completa.

É uma questão quase que de foco. Desta sorte, o co-legitimado que teria melhor condição de invocar tutela jurisdicional sobre os interesses difusos seria aquele que estivesse adequadamente aparelhado em conhecimentos, meios e estrutura a dar cobro da tarefa, notadamente porque os efeitos de sua atuação,

---

[27] Ob. cit. p. 203.
[28] Ob. cit. p. 57.

se procedente ou não, teria necessariamente. Imagine-se um grande empreendimento hoteleiro multinacional, com porto, aeroporto, heliporto e toda sorte de vantagens e confortos a ser ofertado a seus clientes, a ser instalado em pleno coração do pantanal mato-grossense. As consequências ambientais negativas poderiam ser ou não catastróficas, de acordo com os meios e tecnologias utilizadas para a contenção de seus efluentes, lixo, barulho, logística de transporte, etc. Naturalmente haveria imenso interesse econômico e até social, pela possibilidade de geração de empregos diretos e indiretos na região, o que importa afirmar, possibilidade de novas ofensas ambientais pelas atividades então desenvolvidas. Por óbvio, que qualquer entidade ambiental local não teria este aparato para obstá-lo, por mais atuante que fosse. Nestes casos de maior envergadura se não a propuser deve, assumi-la o Ministério Público, ou ao menos a ela dispensar uma atenção especial enquanto oficie no feito, quando constatar que a entidade não detém meios suficientes a tal fim.

De outro lado, imagine-se que ao invés de uma entidade local, quem se oponha ao empreendimento seja um número consideráveis de entidades ambientais, de atuação internacional e com técnicos de diversas áreas do conhecimento com diversas pós-graduações em seus quadros a assessorá-la, assim como procuradores especialistas em causas ambientais. Por certo, aqui o Ministério Público melhor atuaria no feito como fiscal da lei.

O mesmo deve ser entendido com relação aos direitos coletivos – abrangidos os individuais homogêneos, quando o grupo, classe ou categoria de pessoas que são os titulares do interesse se espraiar por todo o território nacional, tem certos interesses maculados e, p. ex., uma pequena associação de defesa do consumidor, de uma pequena cidade brasileira, que resolve intentar uma ação civil pública para ver desconstituída certa relação contratual e pede a repetição do que foi cobrado a mais com base nela, em dobro. Se por algum motivo esta ação findar por ser julgada improcedente com base nas provas, prejudicará a toda uma coletividade, ainda que possam, cada um dos titulares que não tenham participado do feito, intentarem nova pretensão fundada em direito individual.

O inverso é verdadeiro. Uma associação de bairro resolve exigir através de ação civil pública uma melhoria na coleta de lixo prestada pelo Município. Ora, neste caso, embora seja um interesse coletivo, a melhor e mais adequada legitimação para a defesa deste interesse coletivo é a própria associação, que melhor conhece suas necessidades e de igual forma as provas com as quais poderá obter a procedência do pedido. Não teria sentido que atuasse neste caso como autor o Ministério Púbico ou uma entidade de abrangência nacional.

No que toca aos interesses a tutela dos interesses individuais homogêneos, exceto os indisponíveis, raros são os casos em que se admite a legitimação ativa do Ministério Público, ressalvados aqueles que têm ampla relevância social, quando se tratem de interesses disponíveis, citando-se como exemplo mensalidades escolares, reajustamento de benefícios previdenciários, ou ofensa a direito dos consumidores. De qualquer sorte, a sua legitimação ativa para a defesa de interesses individuais homogêneos depende de existência de interesse social, verificada no caso concreto.[29]

5. Como pode ser observado, deve haver certa pertinência entre a importância, a relevância, as consequências, a urgência do pedido declinado e o co-legitimado que o declinou. Não faz sentido uma entidade de âmbito municipal propor uma ação civil pública cujos efeitos da sentença alcancem âmbito estadual ou nacional, mesmo porque esta realidade pode ser desconhecida pela entidade em sua plenitude.

6. Este crivo de adequação do co-legitimado ao tipo de provimento que constitui o pedido da ação civil pública, pode e deve ser feito pelo Poder Judiciário, que é o interprete privilegiado do ordenamento jurídico e a quem cabe, sempre, a decisão da pretensão que lhe é posta.

---

[29] GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil púbica no STF. Revista de Processo n. 99. Jul/set de 2000, p. 13.

Neste sentido, ainda que o Ministério Público atue obrigatoriamente no feito e exerça poderes de parte, não é de todo despiciendo que o juiz da causa, ao verificar que há uma dissincronia entre o pedido e a esfera e abrangência do ente que a propôs, indefira o pedido ou desde logo oficie o Ministério Público.

De igual forma, quando se tratar de interesses coletivos de classe, grupo ou categoria determinados, ou ainda de interesses individuais homogêneos de pequenos grupamentos, inadmita a atuação do Ministério Público por manifesta ilegitimidade, pois estaria exercendo a advocacia, o que lhe é vedado institucionalmente.

7. Resta portanto, necessária uma melhor adequação na admissão da ação civil pública, de forma que a haja a mais perfeita correlação possível entre o pedido e o co-legitimado que o declinou, com o que forçosamente haverá o aperfeiçoamento deste aparato processual.

BIBLIOGRAFIA.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Poderes instrutórios do juiz. 2ª ed. ver. e ampl.. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994.

FOWLER, Marcos Bittencourt. A legitimação para agir do Ministério Público na ação civil pública. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito das Relações Sociais do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre. Curitiba, 2° semestre de 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências do direito processual de acordo com a constituição de 1988. São Paulo : Forense universitária.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública : em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar. 5ª ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1997.

_____. Interesses difusos: Conceito e legitimação para agir. 2ª ed. rev. e atual.. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo – Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 9ª ed. rev. e atual.. São Paulo : Saraiva, 1997.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 10ª ed. São Paulo : Malheiros.

CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, jan/mar-1995, p. 224/235.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública no STF. Revista de Processo, n. 99, jul/set-2000, p. 9/26.

_____. A ação civil pública refém do autoritarismo. Revista de Processo, n. 96, out/dez-1999, p. 28/36.