

**FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

**FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DOS  
INTERESSES METAINDIVIDUAIS**

Fabiano de Lima Segala

Presidente Prudente – SP

Outubro de 2002

**FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

**FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DOS  
INTERESSES METAINDIVIDUAIS**

Fabiano de Lima Segala

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Edson Freitas de Oliveira.

Presidente Prudente – SP

Outubro de 2002

# **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado  
como requisito parcial para obtenção do Grau  
de Bacharel em Direito.

Edson Freitas de Oliveira  
Orientador

Jurandir José dos Santos  
Examinador

André Luis Felício  
Examinador

Presidente Prudente, 05 de Dezembro de 2002.

***“O temor do Senhor é o princípio  
da sabedoria...”***

***Provérbios 9, 10***

## **AGRADECIMENTOS**

Para Jesus, meu amor maior.

Para Juliane, minha companheira e cúmplice, por toda a ajuda, pelas palavras de ânimo, e por sua dedicação, amor e compreensão.

Para meus pais e irmãos, pelos princípios recebidos, pela paciência, carinho, amor e por nunca terem deixado de acreditar em mim.

Para o professor Edson Freitas, por ter me instruído neste trabalho, pelo tempo dedicado e pela amizade compartilhada.

Para Rui, Cecília e Neto, pelo encorajamento, suporte e compreensão, bem como por todo o auxílio que deles recebi durante a feitura deste trabalho.

## RESUMO

A pesquisa teve por finalidade a abordagem da problemática da viabilização da defesa dos interesses metaindividuais no Brasil, por intermédio da Ação Civil Pública.

O objeto deste estudo é complexo, vez que a terceira geração de direitos, da qual fazem parte os interesses metaindividuais, criou algumas dificuldades práticas, mormente processuais, que inicialmente tornam impossível a defesa judicial desses interesses.

Esses entraves baseiam-se essencialmente na incompatibilidade do sistema processual, tradicionalmente individualista, frente ao surgimento de direitos que excedem a titularidade individual, tais como os interesses difusos coletivos “*strictu sensu*” e individuais homogêneos.

A idéia central do trabalho consistiu em demonstrar como o ordenamento jurídico pátrio tornou possível a defesa judicial dos interesses metaindividuais.

Optou-se por realizar, primeiramente uma evolução histórica, do desenvolvimento dos direitos em âmbito mundial, até a concepção da terceira geração.

Posteriormente, passou-se à análise dos reflexos do surgimento dos direitos chamados de metaindividuais em nosso país, com a criação da Ação Civil Pública e a efetiva possibilidade de defesa dessa nova categoria de direitos.

Foi utilizado o método científico dedutivo, que, na maioria das vezes, prediz a ocorrência dos fenômenos particulares, partindo de teorias e leis.

Procurou-se embasar o presente estudo com posicionamentos de consagrados autores, tanto nacionais quanto estrangeiros.

## ABSTRACT

The research had as purpose the approaching of the approaching of the problematic aim individual interests defence in Brazil, by means of public civil action.

This study 's object is complex once the third generation of rights, from what the aim individual interests take part, created some practical difficulties, mainly procedural, that in the beginning turn this interests judicial defence impossible.

These restraints are essentially based on the incompatibility of the procedural system, traditionally individualist, in face of the rights appearance that exceed the individual ownership, such as the "strictu sensu" collective, difuse and homomogenous individual interests.

The central idea of the work consists of demonstrating how the homeland legal system turned to be possible the judicial defence of the aim individual interests.

It made the option for achieving, firstly, a historical evolution of the rights development in a worldwide ambit, until the third generation conception.

Next, it passed to analysis of the reflexes of the named aim individual rights emerging in our country, with the public civil action creation and the effective possibility of defending this new right category.

It was used the deductive scientific method that, most of times, predicts the occurency of private phenomenon, starting from theories and laws.

It searched for basing the present study with positions of hallowed authors, both national and foreign.

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. As gerações de direito .....</b>	<b>12</b>
2.1.1. Evolução histórica .....	12
2.1.2. A primeira geração de direitos .....	17
2.1.3. A segunda geração de direitos.....	18
2.1.4. A terceira geração de direitos.....	22
<b>2.2. As diversas categorias de direito .....</b>	<b>24</b>
2.2.1. Interesse privado .....	25
2.2.2. Interesse público.....	26
2.2.3. Interesses metaindividuais ou transindividuais .....	26
2.2.4. Interesses difusos.....	29
2.2.5. Interesses coletivos “strictu sensu” .....	33
2.2.6. Interesses individuais homogêneos .....	35
<b>2.3. A tutela judicial dos interesses metaindividuais.....</b>	<b>39</b>
<b>2.4. Breve relato sobre a evolução do processo .....</b>	<b>40</b>
<b>2.5. Legitimação ordinária e extraordinária .....</b>	<b>42</b>
<b>3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1. Histórico acerca da origem e do desenvolvimento do instituto .....</b>	<b>45</b>
<b>3.2. A natureza jurídica da lei da ação civil pública .....</b>	<b>50</b>
<b>3.3. O “nomen iuris” .....</b>	<b>53</b>
<b>3.4. Conceito.....</b>	<b>55</b>
<b>3.5. Objeto.....</b>	<b>55</b>
<b>3.6. Procedimento e provimentos jurisdicionais.....</b>	<b>59</b>

<b>3.7. Legitimação ativa .....</b>	<b>62</b>
3.7.1. Representatividade adequada .....	65
<b>3.8. Legitimidade passiva.....</b>	<b>71</b>
<b>3.9. litisconsórcio e assistência.....</b>	<b>74</b>
3.9.1. Pólo ativo .....	74
3.9.2. Pólo passivo .....	75
<b>3.10. Competência.....</b>	<b>76</b>
<b>3.11. Coisa julgada.....</b>	<b>82</b>
3.11.1. Noções gerais.....	82
3.11.2. Coisa julgada em ação civil pública.....	83
<i>3.11.2.1. Aplicação as espécies de interesse metaindividuais – limite subjetivo.....</i>	<i>83</i>
<i>3.11.2.2. Coisa julgada e Lei n. 9.494/97 – limite territorial.....</i>	<i>87</i>
<b>3.12. Ação civil e declaração de inconstitucionalidade.....</b>	<b>94</b>
3.12.1. Algumas considerações acerca do controle de constitucionalidade .....	94
3.12.2. As espécies de controle repressivo.....	96
3.12.3. Da arguição de inconstitucionalidade em sede de ação civil pública.....	98
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>106</b>
<b>5. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>113</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

Esse trabalho teve por escopo principal o estudo da tutela dos interesses metaindividuais, que, em nosso país, é realizada por meio da ação civil pública.

A terceira geração, da qual fazem parte os interesses metaindividuais, constitui uma categoria de direitos com características até então inexistentes. A mais importante delas é a que marca o rompimento dos limites, individuais e bem definidos, de direitos, ou seja, a terceira geração é composta por direitos

excepcionais, pois esses não pertencem aos indivíduos isoladamente considerados, mas sim a uma coletividade, representada por grupos de pessoas.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consiste em demonstrar a importância da ação civil pública como instrumento que possibilitou a defesa dos interesses metaindividuais, partindo de uma visão genérica da evolução dos direitos em âmbito global até o reconhecimento e efetiva viabilização da tutela judicial desses interesses em nosso país, por intermédio dessa ação.

Já o objetivo específico do estudo é a exploração das dificuldades técnico-jurídicas enfrentadas para a implantação da tutela dos interesses metaindividuais. Essas dificuldades têm como fundamento comum, basicamente, a incompatibilidade, a inadequação existente entre esses interesses e o sistema processual pátrio. Nesse contexto, examinam-se as normas excepcionais criadas para a realização dessa tutela e as dificuldades encontradas para harmonizá-la com o edifício normativo pré-existente.

Ao abordar assuntos polêmicos, o autor buscou fornecer ao leitor as mais diversas interpretações doutrinárias, concebidas por juristas nacionais e até estrangeiros acerca da problemática enfrentada.

O texto encontra-se organizado em duas partes principais, com o intuito de possibilitar uma melhor compreensão dos diversos assuntos afetos ao tema proposto.

Destarte, primeiramente tratou-se da evolução dos direitos fundamentais do homem na esfera mundial até a concepção dos direitos que compõem a terceira geração. Ainda nessa parte, fez-se referência aos reflexos desse fenômeno no Brasil, com o reconhecimento e a viabilização da tutela dos interesses metaindividuais.

Posteriormente, foram abordados os aspectos gerais da ação civil pública, tais como legitimidade ativa e passiva, provimentos jurisdicionais, litisconsórcio e assistência, competência e coisa julgada, sendo que essa última matéria se mostrou mais tormentosa, apresentando dificuldades até mesmo na esfera Constitucional.

Por fim, o autor realiza a conclusão tratando sucintamente dos pontos mais relevantes do trabalho.

## **2. DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS**

### **2.1. As gerações de direito**

#### **2.1.1. Evolução histórica**

Neste item propõe-se a análise da evolução dos direitos fundamentais do homem, ainda que de forma sucinta, com a finalidade de possibilitar o entendimento das origens da atual concepção que classifica os direitos do homem em gerações (ou dimensões).

As primeiras Constituições concebidas representam, dentre outras coisas, a consolidação dos direitos do homem de forma objetiva e positiva.

Sem dúvida a ordem constitucional foi revolucionária, pois, como será visto, desde a Antigüidade a dominação do Estado, representado pelo soberano, oprimia seus súditos. A esses somente se reconheciam deveres enquanto que àquele cabiam os direitos.

Essa relação obrigacional e unilateral de direitos e deveres, que tinha como partes o Estado e seus súditos, era regida pela vontade ilimitada, absoluta e inquestionável do soberano.

Com o advento das Constituições tem-se uma nova realidade: os direitos e deveres passaram a ser mútuos. Além disso, a relação entre o Estado e o cidadão não seria mais regida pela vontade discricionária do suserano, mas pelos ditames da própria Constituição, elaborada pelo povo ou por seus representantes devidamente investidos.

Dessa forma, as Constituições foram o instrumento de consolidação dos direitos do homem nos movimentos revolucionários, pois institucionalizaram os direitos e, ao mesmo tempo, tiraram o poder absoluto das mãos dos governantes. Esse sistema de normatização do poder e dos direitos permanece até hoje nas Constituições modernas.

Com relação aos direitos, as Constituições contemporâneas têm guardado fielmente as premissas elaboradas por suas antecedentes de modo que dificilmente se encontrará um Estado constitucional que não tenha um núcleo de direitos fundamentais declarados no âmbito de suas Cartas Magnas.

No entanto, a criação e consolidação do chamado Estado democrático de direito, como modelo social assecuratório de garantias ao cidadão com base na Constituição, não ocorreu repentinamente. Pelo contrário, os direitos fundamentais foram concebidos lentamente, como veremos a seguir.

Os direitos dos cidadãos só passaram a ser reconhecidos pelo Estado soberano a partir dos séculos XII e XIII. As primeiras notícias referem-se aos Forais e às Cartas de Franquia. Ambos foram documentos elaborados pelos próprios reis da Espanha e Portugal, porém, concediam direitos somente aos nobres.

Ainda no século XIII tem-se a mais expressiva manifestação, declarando direitos, da época. Trata-se da Magna Carta (1215-1225), firmada pelo rei João Sem Terra, na Inglaterra. Ela reconhecia alguns direitos clássicos como as liberdades civis, o devido processo legal e a garantia da propriedade. Além desses, outros documentos foram elaborados também na Inglaterra, em épocas posteriores, tais como a “*Petition of Rights*” (1628), o “*Habeas Corpus Amendment Act*” (1679) e o “*Bill of Rights*” (1688).

Essas declarações tinham em comum a limitação ao poder do soberano por meio do reconhecimento de direitos, no entanto, todas tinham como destinatária específica dos seus benefícios apenas a nobreza, ou seja, poucos cidadãos tinham acesso a seus privilégios de sorte que a maioria deles continuava sem ter reconhecimento de direitos. Por conta disso, alguns doutrinadores não consideram os citados documentos como declarações de direitos no sentido moderno.<sup>1</sup>

Nos séculos posteriores percebe-se um paulatino enfraquecimento do Estado absolutista frente à eferescência social, ideológica e religiosa.

O poder absoluto do Estado foi mitigado pelo surgimento da classe burguesa que, em certo momento chegou a ser convidada para colaborar com o governo, quando, então, a referida classe foi chamada de terceiro Estado.

Paralelamente, surgiu, com grande ênfase, a defesa dos direitos naturais, mormente os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade entre os homens.

A doutrina jusnaturalista ganhou cada vez mais adeptos espalhando-se por todo o mundo civilizado, sendo propagada por representantes como Thomas Hobbes, John Locke, Rosseau, Kant, dentre

---

<sup>1</sup> Neste sentido; concorda-se com a lição dos mestres José Afonso da Silva (1998, p.155 e 156), Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p.46) e Paulo Bonavides (2000, p. 516).

outros pensadores desse período. Eles defendiam a submissão da autoridade absolutista aos ditames dos direitos naturais, que, assim, deveriam ser reconhecidos a todos os súditos, pois, segundo aqueles pensadores, tais direitos eram inerentes à própria natureza do homem.

No campo religioso, o referido período também foi abalado pela reforma protestante, que reivindicava, dentre outras coisas, o reconhecimento da liberdade de opção religiosa e de culto.

Esses fenômenos sociais intensificaram-se, afrontando cada vez mais o Estado absolutista e opressor que, em contrapartida, mostrava-se totalmente enfraquecido. Nesse contexto eclodiram as revoluções francesa e americana.

Com a subversão da esfera de dominação absolutista pelas revoluções, surgiu o ambiente propício para o reconhecimento e posterior positivação daqueles direitos que desde a idade média vinham sendo enunciados, mas que até aquele momento não haviam sido proclamados genericamente a toda uma nação.

Portanto, no bojo de ambas as revoluções foram concebidas as primeiras declarações de direitos fundamentais do homem, do ponto de vista moderno.

As Constituições francesa e americana trouxeram em seus arca-bouços tais declarações, assegurando, pela primeira vez na história, a efetividade de direitos a toda população dos países onde foram promulgadas.

A despeito da celeuma histórico-doutrinária sobre qual dos movimentos deu origem à declaração dos direitos fundamentais do homem, a revolução francesa foi a que mais influenciou as Constituições posteriores, pois, embora tivesse por objetivo imediato fundamentar o movimento revolucionário na própria França, foi endereçada a toda a humanidade. Essa peculiaridade é observada pelo mestre Paulo Bonavides:

*Constatou-se então com irrecusável veracidade que as declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude, mas perdiam em espaço e abrangência porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais) quando muito a um povo ou a uma sociedade que se libertava politicamente, conforme era o caso das antigas colônias americanas, ao passo que a declaração francesa de 1789 tinha por destinatário o gênero humano (BONAVIDES,2000, p.156).*

O referido autor complementa sua assertiva sobre o teor de universalidade da declaração francesa citando Boutmy:

*Foi para ensinar o mundo que os franceses escreveram; foi para o proveito e comodidade de seus concidadãos que os americanos redigiram suas declarações (BOUTMY apud BONAVIDES, 2000 p. 156).*

Os revolucionários franceses resumiram em três princípios todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais: liberdade, igualdade e fraternidade.

Após 1789, as Constituições modernas e os respectivos ordenamentos jurídicos internos de cada país passaram a estruturar de forma positiva esses princípios, buscando trazê-los do campo universal abstrato para uma realidade concreta de efetiva garantia de direitos nas sociedades.

O estudo do desenvolvimento dos direitos fundamentais do homem resultou na formulação da atual classificação que os separa em três gerações<sup>2</sup> ou dimensões<sup>3</sup> de direitos.

É cediço, tanto na doutrina pátria, quanto na alienígena, o entendimento de que o surgimento dos direitos fundamentais do homem, tais como concebidos na

---

<sup>2</sup> Alguns autores pugnam pela existência de uma quarta geração de direitos. É o caso de Norberto Bobbio (1992, p.6). Paulo Bonavides (2000, p.524 a 526) defende essa tese no Brasil. Esse autor entende que a quarta geração estaria diretamente ligada à globalização política que, no futuro próximo, se estenderia a todo o mundo, representando a institucionalização global do estado social de direito. Assim, toda a humanidade teria direito à democracia, à informação e ao pluralismo dentre outros direitos amplíssimos. Porém, a corrente que defende a existência da quarta geração de direitos encontra resistência da maioria da doutrina que pugna pela existência de apenas três gerações de direitos. Entende-se que a consolidação da quarta geração esta condicionada à evolução do processo mundial de globalização que, embora possa ocorrer, por enquanto não saiu da esfera de consideração hipotética, de forma que somente isso não seria suficiente para se reconhecer a existência da quarta geração de direitos, a qual estaria totalmente vinculada ao adurecimento e à maciça implantação do processo de globalização mundial, o que, sem dúvida, constitui evento futuro e incerto.

<sup>3</sup> Discute-se na doutrina sobre a impropriedade da terminologia utilizada para classificar a evolução dos direitos. O termo “*gerações*” seria impróprio, uma vez que representaria a substituição de uma geração de direitos por outra, quando, em verdade, o que se tem é a cumulação das gerações, fazendo interagir os direitos existentes em cada uma delas.

Nesse sentido: Tem-se a opinião de Antônio Augusto Cançado Trindade (1997, p.24 e 25). Em decorrência desse entendimento, alguns autores, tais como Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p.49) e Paulo Bonavides (2000, p.525), consideram mais próprio o uso da terminologia “*dimensões*” para se fazer menção a evolução dos direitos fundamentais do homem.

classificação contemporânea (ou seja, em três gerações) decorre de evolução histórica e gradual.<sup>4</sup>

Essa constatação é de suma importância para firmar o entendimento de que os direitos fundamentais não nasceram de uma só vez<sup>5</sup>.

Assim, embora as gerações de direitos existentes guardem correlação com os valores principiológicos declarados na revolução francesa (a saber; liberdade, igualdade e fraternidade), os direitos que deram origem a cada uma das gerações existentes na atualidade não foram reconhecidos num único momento.

O mestre Celso Lafer contribui para se firmar a premissa supramencionada, observando o seguinte:

*Na verdade o que aparece no final do século XVIII não constitui senão a primeira geração dos direitos fundamentais: As liberdades públicas. A segunda virá logo após a primeira guerra mundial com o fito de complementá-la: são os Direitos Sociais. A terceira, ainda não plenamente reconhecida, é a dos "Direitos de Solidariedade" (LAFER apud FERREIRA FILHO, 1998, p.6).*

### 2.1.2. A primeira geração de direitos

A Narrativa histórica realizada no item anterior retrata, ainda que genericamente, a luta do homem para alcançar o reconhecimento de seus direitos.

Como se mencionou, isso começou a ocorrer no século XVIII com o advento das revoluções francesa e americana.

Nesse contexto revolucionário, o estabelecimento da ordem constitucional trouxe o reconhecimento abstrato, genérico e indiscriminado dos primeiros direitos. Nos países em que foi implantada, essa nova forma de organização

---

<sup>4</sup> Há unanimidade na doutrina em relação a essa assertiva. Concordam com ela Alexandre de Moraes (1999, p.56), Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p.48 e 49), Antônio Augusto Cançado Trindade (1997, p. 24 e 25) e Paulo Bonavides (2000, p. 516 e 517).

<sup>5</sup> Nesse sentido; O entendimento de Norberto Bobbio (1992, P. 6).

social passou a reger todas as coisas, fazendo cessar a dominação absolutista do Estado.

Os direitos de primeira geração são aqueles que começaram a ser discutidos no século XII e XIII, e que, a despeito de não alcançarem reconhecimento imediato, passaram a ser cada vez mais exigidos pelos pensadores da época e, posteriormente, pelo movimento liberal burguês, culminando com as referidas revoluções do século XVIII.

Esses direitos são o fruto do rompimento com a dominação absolutista, porquanto, por intermédio do seu reconhecimento, se impôs limites aos poderes de atuação do Estado. Assim, através das instituições, positivaram-se os direitos do cidadão, individualmente considerado, em face do Soberano.

Por conta de tudo isso, os direitos de primeira geração são chamados de direitos negativos ou de defesa, pois limitam a possibilidade de intervenção do Estado na esfera de interesse dos indivíduos.

Fazem parte da primeira geração os direitos à liberdade em sentido amplo, além do direito à vida, à propriedade, ao voto e ao devido processo legal.

Modernamente, essa geração alberga os direitos chamados de civis e políticos e sua consolidação marcou a separação entre a sociedade e o Estado.

Em suma, o nascimento da primeira geração de direitos marcou o fim do modelo absolutista de Estado, lançando as bases para a construção das gerações de direitos posteriores, bem como para o fortalecimento dos Estados constitucionais modernos.

### **2.1.3. A segunda geração de direitos**

A narrativa histórica realizada no presente estudo tem por finalidade demonstrar a relevância dos fenômenos jurídicos para as sociedades nas quais esses se manifestaram. Sem dúvida, a ciência jurídica, como genuíno ramo das ciências sociais, não pode ser compreendida em sua plenitude senão com a

---

pertinente exploração do contexto histórico-social no qual determinado fenômeno jurídico se insere.

Com base nessa premissa, propõe-se buscar o entendimento das conseqüências das revoluções constitucionalistas para a população dos países nos quais elas ocorreram, mormente no que tange a consolidação da primeira geração de direitos.

O modelo de organização social daquela época, tipicamente rural e centrado no feudalismo, entrou em crise pois tinha como suporte exclusivamente o governo absolutista.

Com a limitação do poder do Estado, o liberalismo burguês conduziu o mundo a uma vertiginosa evolução nas relações sociais. O crescimento do comércio atingiu seu ápice com o advento da chamada revolução industrial, na Inglaterra.

O reflexo positivo do reconhecimento dos primeiros direitos foi, como já se afirmou, o rompimento com a exploração que o Estado impunha sobre a grande maioria da população.

Porém a revolução, que permitiu a institucionalização dos primeiros direitos de forma genérica, só alcançou tal feito com a subversão do modo de organização social até então vigente. Tal fato deu início à transição de uma sociedade rural e arcaica para uma outra, urbana e em constante desenvolvimento.

Disso decorreram mudanças, principalmente no relacionamento dos suseranos com os cidadãos, que habitavam e trabalhavam nos seus feudos. As impossibilidades de exploração fiscal, de constrangimento de liberdades, somada à decadência que já afligia o sistema feudal, acabaram por inviabilizar que se tivesse, nos feudos, o mesmo contingente de pessoas mantido durante o período de governo absolutista. Não havia saída a não ser lançar para fora grande quantidade de pessoas.

Os senhores feudais não tinham mais a coerção do Estado soberano para apoiá-los na exploração dos súditos, agora possuidores de direitos. O mesmo ocorreu com relação à burguesia que, com a revolução, livrou-se dos pesados tributos cobrados pelo Estado absolutista.

Com a impossibilidade de se continuar com esse modelo de organização social, não restava outra alternativa aos senhores feudais a não ser expulsar a maioria das pessoas que habitavam em suas terras.

Com isso, iniciou-se uma grande migração para os burgos, que, por sua vez, estavam em franco desenvolvimento.

Em pouco tempo, percebeu-se que a liberdade ilimitada, trazida pela primeira geração de direitos, somada ao capitalismo de cunho exploratório, não realizava o segundo ideal proposto pela revolução francesa, a saber, o da igualdade entre os homens.

Pelo contrário, a assolação que o poder absoluto do Estado impunha sobre o súdito, tolhendo sua liberdade, foi substituída pela exploração dos burgueses sobre os colonos que vieram dos feudos em plena vigência da ordem constitucional.

Destarte, as revoluções e conseqüente a mudança do modelo de organização social não foram o bastante para que o homem deixasse de ser sufocado e explorado. A dominação, antes imposta pelo Estado, passou a ser exercida pela própria sociedade, dando origem a um novo processo de luta por direitos, que culminou com o nascimento da segunda geração. Porém, isso não ocorreu rapidamente.

O Estado havia se afastado das relações sociais, nelas intervindo o mínimo possível. A liberdade ilimitada do homem, consagrada pelas revoluções do fim do século XVIII e pelo novo estado constitucional, foi a justificativa ideal para a burguesia livrar-se da intervenção e da pesada tributação imposta pelo soberano.

O fim do regime absolutista e do feudalismo e a posterior migração das massas de camponeses, transformaram os burgos em cidades. O resultado era uma multidão de desocupados disputando as poucas vagas de trabalho que existiam. A grande oferta de mão de obra frente à pequena demanda de emprego deu origem ao chamado *Exército de Reserva*<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A expressão *exército de reserva* é utilizada pelos historiadores para fazer menção ao grande número de trabalhadores que migraram dos feudos para os burgos (ou cidades), formando uma imensa reserva de mão-de-obra, que possibilitava a exploração do trabalho pelos burgueses e, posteriormente, pelos industriais.

Sem intervenção do Estado, viveu-se um período de grande exploração do trabalho. Com isso o comércio evoluiu rapidamente até culminar na revolução industrial, o ápice da exploração do trabalho; homens, mulheres e crianças trabalhavam até 18 horas por dia em troca de roupas, comida e abrigo. Era um regime de semi-escravidão.

Foi nesse contexto que surgiram os movimentos de cunho ideológico, tais como o socialista, e, impulsionados por esses, as manifestações populares de massa, contestando a deturpação dos ideais inicialmente concebidos nas revoluções do século XVIII.

O Estado passou a ser pressionado a intervir novamente nas relações particulares para realizar a chamada justiça social. No entanto, somente após o segundo pós-guerra, já no século XX, esses novos direitos fundamentais foram consagrados maciçamente nas Constituições.

Desta feita, a segunda geração deu origem aos chamados direitos sociais, que também são direitos individuais e de oposição em face do Estado, assim como os de primeira geração. Porém, enquanto esses se caracterizam por impor uma conduta negativa ao Estado, aqueles se firmam como direitos à prestações estatais, tais como o trabalho, a assistência social, a saúde e a educação.

Desse modo, a segunda geração de direitos possui como característica a necessidade da conduta positiva do Estado para a efetivação dos direitos em favor dos cidadãos.

Com o advento dessa geração de direitos não mais se quis evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade do indivíduo, pelo contrário, passou-se a exigir que o próprio Estado, por meio de sua atividade governamental, garantisse a todo cidadão o direito a participar do chamado *“bem estar social”*<sup>7</sup>. A doutrina complementa:

***“Não se cuida mais, portanto de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado” (LAFER apud SARLET, 2000, p. 51).***

---

<sup>7</sup> Termo empregado por Celso Lafer para fazer referência à finalidade dos direitos de segunda geração para seus titulares (LAFER *apud* SARLET, 2001, p.51).

Os direitos de segunda geração abarcam também as chamadas liberdades sociais, englobando direitos de sindicalização, de greve dentre outros direitos fundamentais dos trabalhadores, tais como o direito às férias, ao repouso semanal remunerado, à garantia do salário e à limitação da jornada de trabalho.

Como já mencionado os direitos de segunda geração, assim como os de primeira, são de cunho individual. Constituem um avanço na história dos homens, pois buscam favorecer a parcela mais pobre da população, notadamente os empregados em sua relação de trabalho com a classe patronal.

Desse modo, essa geração de direitos reflete a consolidação do princípio da igualdade enunciado pela revolução francesa, que consagrou, no âmbito das Constituições, os direitos sociais do homem, com o fim de obrigar o Estado a proporcionar a todos os seus cidadãos o efetivo gozo desses direitos.

#### 2.1.4. A terceira geração de direitos

**Na enunciação dos princípios declarados pela revolução francesa, os direitos relacionados na terceira geração guardam correlação com o princípio da fraternidade ou solidariedade.**

Diferentemente do que ocorre nas outras duas gerações os direitos relacionados na terceira não se referem ao homem visto de maneira individualizada.

Os direitos de terceira geração destinam-se à proteção de grupos tais como famílias, povos, nações e até de toda a humanidade, sendo, portanto, de titularidade *coletiva* ou *difusa*.

Pertencem à terceira geração, o direito à paz, ao meio ambiente preservado, à qualidade de vida, à autodeterminação dos povos, à observação e utilização do patrimônio cultural.

Foi evolução da humanidade que fez nascer essa nova categoria de direitos, por conta, dentre outras coisas, do impacto que o desenvolvimento tecnológico trouxe à população mundial. Atualmente, em poucos instantes pode se consumir uma agressão que recairá sobre interesse afeto a toda humanidade, todo um continente, todo um país, ou ainda sobre coletividades representadas por grupos, classes, categorias dentro desse país. Independentemente das proporções, o que se quer evidenciar é a possibilidade que a sociedade pós-moderna tem de causar danos altamente abrangentes.

A constatação desse fato ensejou o nascimento de uma nova categoria de direitos fundamentais do homem, camada de terceira geração.

Cabe ressaltar que se preferiu adotar para este trabalho o entendimento de que os direitos de terceira geração são tanto aqueles dos quais são titulares os menores grupos quanto os que pertencem a toda a raça humana.<sup>8</sup>

Por não serem objetos de uma legitimação ordinária específica, individual, mas sim difusa, os direitos de terceira geração tornam-se indefesos.

Assim, a referida interpretação em relação à titularidade dos direitos de terceira geração assume grande relevância para este trabalho, à medida que possibilita a tutela desses direitos, dos quais derivam os direitos e interesses metaindividuais, também chamados de difusos ou coletivos.

Em nosso país, tais direitos são tutelados por intermédio da ação civil pública para a qual é legitimado o Ministério Público dentre outras entidades. Essa ação será objeto de estudo em item específico durante o desenvolvimento desse trabalho.

Essa geração de direitos ainda não se encontra maciçamente reconhecida nas Constituições existentes, porém, em sede de Direito Internacional já foram

---

<sup>8</sup> Em sentido contrário: Paulo Bonavides (2000, p.523).

Nesse sentido: Celso Lafer (*apud* BOBBIO, 1992, p.11 e 12). É cediço que, atualmente, vez por outra, as sociedades nacionais se vêem as voltas com problemas de interesse de toda sua comunidade, ou ao menos de parte dela, concernentes à agressão a direitos de terceira geração. Essas ofensas também ocorrem em âmbito mundial. No entanto, não se vê razão o para reconhecimento dos direitos de terceira geração somente na esfera mundial posto que em grupos menores também podem existir situações nas quais se terá um direito indivisível ou inquantificável compartilhado por um grupos de pessoas, que ficariam sem ser enquadrados em nenhuma das três gerações de direitos existentes. Assim, faz-se necessário admitir que os direitos de terceira geração possuem uma grande amplitude, abarcando tanto situações de direitos pertencentes a toda humanidade quanto hipóteses de direitos que têm por titulares grupos de pessoas inseridas em sociedades nacionais.

elaborados muitos tratados tendo por objeto a defesa dos direitos que fazem parte dessa geração.

Na Constituição Brasileira, especificamente, não é encontrada organização sistemática que discipline a tutela dos direitos de terceira geração, porém, esses direitos foram albergados e reconhecidos pela Carta Magna no artigo 129, inciso III, na seção que trata das atribuições do Ministério Público.

## 2.2. As diversas categorias de interesse

A palavra “*interesse*” possui variadas conotações, porém, assume especial relevância para este trabalho a análise desse termo em sua acepção laica e em seu plano ético-normativo.

Em caráter “*latu sensu*” pode-se definir “*interesse*” como “a *disposição de se satisfazer uma necessidade ou desejo*”<sup>9</sup>, tendente a alcançar uma vantagem de ordem pecuniária ou “*moral*”<sup>10</sup>, de relevância objetiva ou subjetiva, que liga uma pessoa a um determinado bem da vida, por conta do valor que esse bem possa representar para aquela pessoa.

Nesse caso, os interesses situam-se no plano da “*existência-utilidade*”, decorrem de situações fáticas que geram, nos indivíduos, a vontade de satisfazer seus anseios sem que se possa exigir a realização dessa pretensão.

---

<sup>9</sup> Expressão utilizada por Landolfo de Andrade Souza (2000. p. 32).

<sup>10</sup> Um dos aspectos do termo “*interesse*”, na definição de Capitant (*apud* MANCUSO, 1994, p. 17).

Assim, o “interesse” em sua conotação comum traduz-se basicamente na noção de “vantagem” assim considerada por seu detentor, não excedendo o limite do campo psicológico do indivíduo que o possui. Nesse contexto o interesse é tido como um desejo de uma pessoa, que não é amparada por nada mais que sua própria vontade, sendo, por isso, chamada de interesse de fato ou interesse na acepção laica do termo.

De outro lado, no plano ético-normativo, tem-se o interesse jurídico que é assim definido por Péricles Prade :

*Em síntese unificadora, interesse jurídico significa a relevância de ordem material ou também instrumental, subjetivada ou não subjetivada, conferida pelo Direito Positivo a determinadas situações respeitantes ao indivíduo isolado, ao grupo ou à coletividade maior (PRADE apud VIGLIAR, 1999, p.33).*

Por conta da existência dessas duas espécies de interesses, mostra-se esclarecedora a lição do mestre Rodolfo de Camargo Mancuso;

*A diferença entre os interesses – “latu sensu” – e o interesse jurídico está em que o conteúdo axiológico daqueles primeiros é amplo e variável, na medida em que sua valoração é deixada ao livre-arbítrio dos sujeitos; ao passo que o interesse jurídico, por definição, tem seu conteúdo valorativo já prefixado na norma (MANCUSO, 1994, p.18).*

Outra diferença existente entre o interesse na acepção laica do termo e interesse jurídico, reside na possibilidade deste ser oposto aos outros indivíduos, porquanto tem por fonte a lei, enquanto que aquele não concede tal faculdade ao seu detentor, pois tem por nascedouro apenas a vontade do indivíduo sem que encontre sustentáculo em prerrogativa objetiva de caráter legal.

Em decorrência disso, faz-se relevante para o presente trabalho o estudo dos interesses jurídicos, os quais são divididos em interesse privado e público, sendo que esse último subdivide-se em primário e secundário.

## **2. 2.1. Interesse privado**

Péricles Prade define da seguinte maneira aquilo que entende por interesse privado;

*“No direito positivo brasileiro, como sabido interesse privado é aquele interesse substancial que integra o núcleo de um direito objetivo do particular” (PRADE apud VIGLIAR, 1999, p.38).*

Assim, o interesse privado é inerente às pessoas vistas individualmente, e tem como característica marcante o fato de ser determinado e oponível em relação aos outros particulares.

No âmbito formal, essa espécie de interesse jurídico submete-se aos ditames do direito privado, sendo disponível e equivalente aos interesses dessa mesma espécie, que pertencem aos demais particulares.

A disposição, traduzida pela vontade de se cobrar uma dívida, é um exemplo de interesse privado.

Portanto, pode-se definir interesse privado como a disposição, que tem um indivíduo, de satisfazer uma necessidade amparada pelo direito de realizá-la.

### **2.2.2. Interesse público**

Tradicionalmente, entende-se que o interesse público é aquele manifestado pelos órgãos da administração pública no exercício de suas funções de gerência da coisa pública para a realização do bem geral, ou seja, seria o interesse do Estado sob a ótica do governante.

Porém, nem sempre a vontade do governante ou do agente público condiz com a real necessidade pública, que qualifica o interesse da sociedade. Por causa disso, esse tipo de interesse público é chamado de secundário.

De formulação mais recente, o interesse público primário é aquele que abarca as prioridades assim definidas pela sociedade, ou seja, por toda a

coletividade. O interesse público primário, não raro, encontra-se em confronto com o secundário.

### **2.2.3. Interesses metaindividuais ou transindividuais**

A classificação dos interesses jurídicos em privado e público, chamada de dicotomia tradicional, começou a ser criticada pela doutrina<sup>11</sup> quando do surgimento da terceira geração de direitos<sup>12</sup>.

Percebeu-se que os novos direitos, pertencentes a coletividades diversas (famílias, grupos propriamente ditos, povos, nações), não se enquadravam a nenhum dos tipos de interesse existentes.

Portanto, essa nova geração de direitos concebeu uma espécie intermediária de interesses que excedem a mera esfera da legitimidade individual e ordinária do particular, não podendo, por conta disso, ser classificada como um interesse privado. De outro lado, os direitos de terceira geração também não se adequam à noção de interesse público<sup>13</sup> tradicional, a saber, o interesse do Estado enquanto administração pública, pois não se limitam as situações afetas a administração da máquina do Estado.

Com isso, segundo a doutrina, a dicotomia tradicional de classificação dos interesses não mais abrangia todas as relações sociais existentes pois somente

---

<sup>11</sup> Segundo Hugo Nigro Mazzilli, a crítica à dicotomia tradicional (subdivisão dos interesses jurídicos em público e privado) se acentuou a partir de 1974 com os trabalhos de Mauro Cappelletti (MAZZILLI, 2002, p.42).

<sup>12</sup> Remete-se o leitor ao ponto **2.1.4.**, para que se possa rememorar o que se mencionou acerca da terceira geração de direitos.

<sup>13</sup> É necessário admitir que, em certos momentos, os interesses públicos primários poderiam confundir-se com os interesses metaindividuais (amplamente considerados), pois aqueles referem-se às escolhas relevantes da administração pública que se coadunam com aquilo que toda a coletividade entende por bem geral, e que, desse modo, não deixam de se enquadrar no conceito de interesses metaindividuais. A despeito da discussão sociológica em torno da realização ou não da vontade da coletividade na administração da máquina pública, essa característica do interesse público primário equipara-se à de um interesse metaindividual, mais especificamente ao de caráter difuso. Ora, por serem mais genéricos e não se limitarem às hipóteses vinculadas a administração estatal, os interesses metaindividuais não podem ser classificados como espécie de interesse público primário, porém, estes podem ser deslocados para a nova categoria de interesses que aqueles constituem. Nesse caso, o interesse público primário poderia ser tido como um exemplo de interesse difuso, uma das espécies do gênero interesses metaindividuais.

nas relações onde figurasse o particular (individualmente considerado e em sua legitimação ordinária) ou o Estado (enquanto administração pública), haveria legitimidade para tutela de interesses em juízo, ou seja, apenas os interesses privado e público eram tidos como interesses jurídicos.

Desta feita, como se classificaria e, ao mesmo tempo, se tutelaria os interesses de um grupo indeterminado de pessoas lesadas por uma propaganda enganosa veiculada por uma empresa privada, em meio de comunicação de grande abrangência? Como se resolveria uma demanda entre um grupo de condôminos (grupo determinado) e a construtora que foi contratada para a edificação de um prédio, se essa empresa descumprisse certos termos do contrato?

Por conta dessas novas relações (ou conflitos), entendeu-se que deveria existir uma categoria intermediária de interesses jurídicos, posicionada entre as duas anteriormente existentes. Essa nova espécie prestar-se-ia a englobar os interesses que estão espalhados pela sociedade, não restritos à legitimidade nem do Estado, nem do particular individualmente considerado. São interesses de difícil ou impossível quantificação. O mesmo ocorre com a definição de sua legitimidade.

Tais características levaram a doutrina a denominar essa nova categoria de “*relevâncias jurídicas*” de interesses metaindividuais ou transindividuais<sup>14</sup>. Ambas as expressões fazem entender que os interesses elencados nessa nova espécie dizem respeito a mais de uma pessoa. Trata-se de interesses pertencentes a muitas pessoas, tantas que, às vezes, não se pode definir a quantidade delas.

Essa característica excepciona a concepção jurídica tradicional, que sempre primou pela definição exata, tanto do objeto quanto do sujeito ligado a um interesse juridicamente relevante.

---

<sup>14</sup> Optou-se por utilizar o termo *metaindividual* para fazer menção a esta nova categoria de interesses. Essa opção é puramente discricionária, posto que entre os termos não há disparidades de significado. As diferenças residem apenas na origem dos radicais (*meta*, do grego e *trans*, do latim). Hugo Nigro Mazzilli entende como mais correta a utilização da nomenclatura *transindividual*, por conta desse termo representar a fusão de radical e prefixo originado no latim, porém, o mesmo autor reconhece que tanto a doutrina quanto a jurisprudência utilizam-se de ambos os termos indistintamente para referir-se a interesses de grupos, ou a interesses coletivos, em sentido lato (MAZZILLI, 2002, p. 47). Sem dúvida não há relevância em se fazer predominar nenhum dos termos mencionados pois ambos possuem a mesma significação, ao firmar a idéia de que existe uma categoria de interesses não individuais que pertence a grupos mais ou menos determinados

Assim, sob esse prisma, bem como em outros pontos de vista, os interesses metaindividuais inovaram na ordem jurídica.

Com a concepção desse novo gênero de interesses, a saber, dos interesses metaindividuais, a doutrina passou a estudar com mais afinco o fenômeno das relações jurídicas de cunho extrapessoal e logo percebeu diferenças reveladas em pequenas nuances que, porém, mostraram-se muito relevantes, o que levou à subdivisão dessa categoria de interesses. Então se criaram três espécies, chamadas de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Cada uma dessas espécies será objeto de análise a seguir.

#### **2.2.4. Interesses difusos**

Como já se observou, os interesses metaindividuais foram divididos em espécies para efeito de estudo e sistematização. No Brasil, essa distinção foi firmada pela lei n. 8.078/90, chamada de Código de Defesa do Consumidor, que cuida do assunto nos artigos 81 a 100.

No artigo 81, parágrafo único, I, o citado diploma legal começa a delinear os contornos de cada espécie ao definir primeiramente como *interesses ou direitos difusos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*.

Contrariando o que ocorre na maioria das vezes em que a lei é utilizada para conceituação, o legislador andou bem ao realizar tal atividade no CDC, pois as definições normativas relacionadas aos interesses metaindividuais trazidas por essa lei mostraram-se muito úteis e esclarecedoras concedendo uma sistematização mais técnica e definida para esse novo gênero de interesses.

À luz do conceito legal, a primeira característica dos interesses difusos é a indivisibilidade. Essa incide sobre um objeto relevante que, pela sua amplitude,

---

de pessoas, ligadas por uma relação fática ou de direito, sendo que essa relação recai sobre um objeto de

não pode ser dividido. Nessa situação, caso ocorra lesão ao referido objeto, todos os titulares do interesse que recai sobre ele serão prejudicados. De outra parte, a manutenção da integridade do objeto preservará a todos os seus titulares, que, assim, não podem ser separados em nenhum dos dois eventos<sup>15</sup>.

O exemplo clássico para ilustrar a indivisibilidade dos interesses difusos está na questão da preservação da natureza. Qual a parcela exata de interesse que cada cidadão tem na higidez do meio ambiente?

Fica clara a dificuldade que se teria em mensurar qual a limitação desse objeto, tanto mais em determinar qual parcela de interesse cada cidadão possui sobre ele.

Por conta dessa indivisibilidade, caso se perpetre um dano ao meio ambiente toda a sociedade será prejudicada. De outro lado, a preservação do patrimônio ambiental beneficiará toda a comunidade.

Outra característica atribuída pela lei aos interesses difusos é a indeterminação dos sujeitos, ou seja, não se pode definir individual e precisamente a quem pertencem esses interesses.

Nos interesses difusos essa impossibilidade de se definir qual a titularidade específica que cada indivíduo detém soma-se à fluidez dos objetos sobre os quais repousam tais interesses, de modo que essas peculiaridades impossibilitam a divisão desse objeto e, conseqüentemente, tornam inviável sua repartição.

Essas características dos interesses difusos, quais sejam, a fluidez do objeto e a sua indivisibilidade, demonstram a atipicidade de todo gênero dos direitos metaindividuais. O sistema jurídico-legal concebido não abarca esses interesses, pois foi criado e desenvolvido tradicionalmente para servir a interesses individuais, representados pelo direito subjetivo, por sua vez atrelado a uma titularidade específica e bem definida, que recai sobre um objeto também muito bem determinado.

Então, por não se enquadrarem a esse sistema jurídico tradicional, os interesses metaindividuais, mormente os difusos, ficam à margem da proteção

---

difícil ou impossível divisão.

<sup>15</sup> Nesse sentido: A lição de José Carlos Barbosa Moreira (*apud* MANCUSO, 1994, p. 20 a 105).

judicial, pois necessitam de uma tratativa especial, que excepcione o sistema supramencionado.

Destarte, a fluidez dos interesses difusos torna tarefa árdua a resolução de muitos conflitos afetos a essa espécie de interesse, por falta de balizamento normativo que se enquadre à suas peculiaridades.

Na hipótese de se vencer as dificuldades supramencionadas, os interesses difusos ainda apresentam incompatibilidades relativas ao sistema processual

A doutrina acrescenta outras características aos interesses difusos. Rodolfo de Camargo Mancuso refere-se a “*intensa litigiosidade interna*”<sup>16</sup> existente nesse tipo de interesse. O autor explica que nas lides comuns de direito subjetivo entre particulares ou destes contra o Estado, existe a chamada “*litigiosidade definida*”, ou seja, em síntese simplista, ter-se-iam definidos os limites da demanda já balizada por tratativa de lei. Assim, a controvérsia não teria características de interesse metaindividual.

Os interesses difusos, por outro lado, estão espalhados, fluidos, disseminados por grupos maiores ou menores no meio da sociedade, sem que haja vínculo jurídico que agregue os interessados, que normalmente terão outro grupo, destacado em meio à sociedade, que possui pretensão totalmente contrária à daquele primeiro.

Ada Pellegrini Grinover faz menção a essa peculiaridade dos interesses difusos, observando o seguinte:

*Trata-se de interesses espalhados e informais à tutela de necessidades, também coletivas, sinteticamente referidas à qualidade de vida. E essas necessidades e esses interesses, de massa, sofrem constantes investidas, freqüentemente também de massa, contrapondo grupo, em conflitos que se coletivizam em ambos os pólos (GRINOVER apud MANCUSO, 1994, p.78).*

Disso decorre conflitos entre feixes de interesses que não respeitam a tradicional forma de lide: “**A**” *versus* “**B**”. Nessa hipótese, tem-se situação jurídica

---

<sup>16</sup> Essa também é a opinião do mestre Rodolfo de Camargo Mancuso. (1994, p. 78 a 80).

indefinida com relação à especificação das partes. Além disso, muitas vezes o litígio não é regulado por norma legal, ou seja, não há parâmetros para dirimir o conflito que, em verdade, pode até ser resolvido por escolha política da administração pública <sup>17</sup>.

Existem muitos exemplos que ilustram essa peculiaridade dos interesses difusos. Passa-se a exposição de alguns dentre os muitos que podem ser trazidos à colação :

A construção de um presídio em determinada região prestigia o interesse da construção civil e dos eventuais candidatos ao funcionalismo público, porém desagrada uma parcela da população da mesma localidade, que teme a proximidade geográfica de criminosos.

A existência de censura, baseada em classificação de conveniência por faixa etária para algumas diversões públicas, agrada aos grupos conservadores da sociedade, em contrapartida, desprestigia o interesse da classe artística em difundir suas atividades.

Por fim, tem-se uma última característica afeta aos interesses difusos, a saber, a sua possibilidade de transição ou mutação no tempo ou no espaço.

É sabido que os interesses difusos são ligados por circunstâncias de fato, conforme a própria definição legal dada pelo CDC a esse instituto no artigo 81. Portanto, por não existir vínculo jurídico básico a informar a relação baseada nesse tipo de interesse, mas sim situações fáticas contingenciais, esses interesses são altamente voláteis, podendo até mesmo desaparecer e depois ressurgir, acompanhando o deslinde da situação fática a qual estão atrelados.

Do ponto de vista fático, pode-se apontar exemplos para demonstrar essa característica efêmera dos interesses difusos:

Em determinada cidade, um grupo de ecologistas toma conhecimento que uma indústria está prestes a liberar resíduos químicos em um rio que abastece a cidade.

---

<sup>17</sup> Cabe ressaltar que nem todas as relações afetas aos interesses difusos possuem esses contornos. Atualmente, as dificuldades relativas à tutela de todos os interesses metaindividuais estão solucionadas, conforme se demonstrará mais adiante.

Nesse exemplo, a situação fática que se apresenta é a iminência do dano ao ambiente. Fica clara a característica circunstancial e efêmera que fez nascer o interesse difuso, que se traduz na necessidade de preservar a higidez do rio, interesse esse que se alterará se não for tomada atitude urgente para impedir a consumação da citada agressão. Caso essa ofensa se consuma, não haverá possibilidade de reparação da lesão sem que ocorram prejuízos ecológicos, de modo que restará apenas a alternativa de se exigir indenização.

Assim, a relevância prática dessa característica dos interesses difusos repousa no fato de que esses surgem de forma imprevisível e, por serem condicionados a situações fáticas, precisam ser exercitados urgentemente, caso contrário poderão extinguir-se ou até transformar-se, para constituir outra relação de interesse, seguindo a transição ou extinção do fato que o ensejou.

#### **2.2.5. Interesses coletivos “strictu sensu”**

O CDC conceitua essa modalidade de interesse metaindividual em seu artigo 81, parágrafo único, inciso II. Com base nessa definição legal, entende-se interesses coletivos em sentido estrito, como sendo os de natureza indivisível que dizem respeito a um grupo determinado ou determinável de pessoas, ligadas por uma mesma relação jurídica chamada de relação-base.

Faz-se necessária a distinção entre interesses coletivos em sentido amplo, ou “*latu sensu*,” e os interesses coletivos em sentido estrito ou “*strictu sensu*”.

Os primeiros são o gênero, que tem por espécies os interesses difusos e os interesses coletivos propriamente ditos, ou seja, os interesses coletivos em sentido amplo se equivalem conceitualmente aos interesses metaindividuais no sentido de que ambos referem-se a grupos de pessoas.

Assim, para os interesses coletivos em sentido amplo não há relevância em saber se o grupo detentor de certa pretensão é determinável ou não; o mesmo vale para o objeto sobre o qual recai esse interesse.

Os segundos, conforme o conceito legal supramencionado, possuem características específicas, quais sejam, a existência de uma relação jurídica básica que liga os interessados identificando o grupo ao qual pertence o interesse e, desta forma, permitindo a individualização de cada pessoa que compõe o citado grupo.

Nesse ponto, importa frisar que não é a vontade dos titulares dos interesses coletivos em sentido estrito que os une para defesa desses interesses em juízo, ou seja, eles não poderiam fazê-lo de modo individual, a despeito da possibilidade de se determinar cada um deles, pois trata-se de uma “*realidade coletiva*”<sup>18</sup>. Tais interesses são coletivos tanto na forma quanto no conteúdo, de modo que não se trata de perseguição coletiva de interesses individuais, pois o interesse buscado é indivisível vez que a satisfação de um dos indivíduos, quanto a esse interesse, representa a realização da pretensão de todos os componentes do grupo.

Cabe apresentar um exemplo desse tipo de interesse: imagine-se um contrato de adesão no qual uma instituição financeira estabelece cláusula abusiva. Todos os clientes dessa instituição, que aderiram ao citado contrato, têm interesse na revisão referida cláusula. Esse interesse pertence a todos e não pode ser dividido para o fim de delimitar quanto dele pertence a cada um dos clientes. Todos compartilham de forma indeterminável do referido interesse pois o reconhecimento da ilegalidade daquela cláusula não pode ser considerado para uns e não para outros, pelo contrário, todos deverão ser beneficiados.

Assim, os interesses coletivos em sentido estrito diferenciam-se da outra espécie de interesses metaindividuais estudada, os interesses difusos, pelo fato de serem menos amplos e permitirem a identificação do grupo ao qual pertencem, possibilitando até mesmo a individualização dos componentes desse grupo. Isso não é possível em relação aos interesses difusos, por conta de sua abrangência no que concerne à titularidade do interesse.

Outra diferença entre essas espécies de interesse diz respeito à relação que enseja o nascimento de cada uma delas. Os interesses difusos são baseados numa relação fática, possuindo essa característica por causa da imensa fluidez do objeto sobre o qual recai esse interesse.

Diferentemente, os interesses coletivos em sentido estrito fundamentam-se numa relação jurídica comum, seu objeto é menos esparso tornando-o determinável e, conseqüentemente, passível de ser atribuído a um grupo. No entanto, os interesses coletivos não são divisíveis.

Essa última característica marca o ponto de semelhança existente entre os interesses coletivos e os interesses difusos possibilitando o enquadramento daquela categoria como uma das espécies do gênero dos interesses metaindividuais.

A indivisibilidade é também a peculiaridade que resolve a aparente confusão entre os interesses coletivos em sentido estrito e o instituto do litisconsórcio facultativo do CPC, posto que nesse um grupo de pessoas determinadas pode se unir para pleitear em juízo interesse comum com base na mesma relação jurídica, porém, isso constitui mera faculdade dos interessados podendo cada um dos consortes pleitear, individualmente, a sua pretensão, por conta da divisibilidade tanto do objeto quanto do interesse sobre o qual recai o direito do indivíduo <sup>19</sup>.

#### **2.2.6. Interesses individuais homogêneos**

Conforme se extrai do CDC, artigo 81, parágrafo único, III, os interesses individuais homogêneos são os que pertencem a um grupo determinável de

---

<sup>18</sup> Expressão utilizada por Rodolfo de Camargo Mancuso para se referir à indivisibilidade dos interesses coletivos “strictu sensu” .

<sup>19</sup> Nesse sentido: tem-se o entendimento de José Marcelo de Menezes Vigliar (1999, p.54). Analisando mais profundamente, o ponto em discussão entendeu-se que mesmo o litisconsórcio necessário, decorrente da indivisibilidade do objeto ou interesse, não se confundirá, muito menos tornará inócua a classificação dos interesses coletivos, pois naquele o interesse será indivisível, apenas do ponto de vista formal, de modo que no campo ideal poder-se-á determinar qual quinhão de interesse cada litisconsorte possui em relação ao todo do objeto. Coisa diferente, como já se fez menção, ocorre com os interesses coletivos em sentido estrito, no qual a indivisibilidade do interesse provém dele próprio e não do bem da vida sobre o qual recai esse interesse.

pessoas que compartilham interesse divisível, originado por uma situação comum a todas elas.

Vale mencionar o tratamento lapidar e muito elucidativo que José Marcelo de Menezes Vigliar concede a esse tema:

*Os interesses que compartilham os titulares dos interesses individuais homogêneos são cindíveis, passíveis de ser atribuídos a cada um dos interessados, na proporção que cabe a cada um deles, mas que, por terem uma origem comum (a homogeneidade decorre dessa origem comum), são tratados coletivamente... (VIGLIAR, 1999, p.55).*

Como se depreende tanto do nome quanto das suas características, essa espécie de interesse não tem traços de metaindividualidade. O nome já diz, são interesses individuais. Além disso, as especificidades dessa modalidade não guardam nenhuma correlação com o gênero interesses metaindividuais, ou seja, não representam interesses indivisíveis e sua titularidade não é indeterminada, isso possibilita que se pleiteie em juízo e individualmente a satisfação de tais interesses.

Ao analisar essas características percebe-se inexistir qualquer indício que diferencie os interesses individuais homogêneos dos interesses individuais comuns, porém a relevância que fez com que o legislador arrolasse essa espécie de interesse dentre os metaindividuais no CDC foi a última peculiaridade a ele inerente, qual seja, a origem comum.

A seguir poder-se-á entender a razão que motivou o legislador consumerista a tratar um interesse de natureza jurídica eminentemente individual como se fosse um interesse metaindividual.

A LACP e o CDC trouxeram normas que estabelecem um rol restrito de legitimados para a tutela de interesses metaindividuais. A ação civil pública, ou ação coletiva é o instrumento apto para essa defesa. Trata-se de iniciativa baseada em legitimação extraordinária, possibilitando que interesses não apropriáveis individualmente, como os difusos e coletivos, sejam pleiteados em juízo por entidades que não são detentoras desses interesses. Esse foi o meio

encontrado pelo legislador para evitar os referidos interesses restassem indefesos.

As entidades legitimadas podem defender em juízo os interesses essencialmente metaindividuais, representando todo o grupo ao qual pertencem os interesses difusos ou coletivos “*strictu sensu*” que, de outro modo, não poderiam ser defendidos. Esses interesses são chamados de *essencialmente coletivos*, pois só podem ser defendidos em juízo por intermédio da ação civil pública ou da ação popular.

Os interesses individuais homogêneos, por sua vez, são chamados pela doutrina de *acidentalmente coletivos*, vez que constituem direitos tuteláveis tanto na via ordinária, pois possuem natureza jurídica de interesses individuais, quanto na via extraordinária, porquanto foram classificados como uma das espécies de interesses metaindividuais pelo CDC.

Tal permissão descrita no CDC possibilitando a tutela coletiva dos interesses individuais homogêneos foi a grande novidade trazida por esse diploma legal. Permitiu-se que um interesse perfeitamente divisível, com titulares identificados para cada uma de suas partes, seja defendido coletivamente em juízo, somente pelo fato de existir uma situação comum aos titulares de cada parte desse interesse.

Cabe ressaltar que não se trata de pluralidade subjetiva de demandas sendo pleiteadas num único processo, mas de uma única demanda coletiva com o objetivo de tutelar todo o interesse que, ao contrário das outras espécies de interesses metaindividuais, pode ser dividido entre seus titulares.

Destarte, esse instituto foi criado para prestigiar a economia processual, pois demandas individuais abarrotariam o judiciário dependendo da quantidade de interessados num determinado evento, ao passo que com a concepção dessa forma de legitimação apenas uma demanda resolveria todas as questões afetas ao fato. Além disso, universaliza-se a jurisdição impossibilitando a existência de manifestações contraditórias por parte do judiciário.

Hugo Nigro Mazzilli<sup>20</sup> apresenta um exemplo muito apropriado para ilustrar hipótese de ocorrência de situação envolvendo os interesses individuais homogêneos. Imagine-se situação em que os compradores de um determinado veículo, fabricado com certo defeito, venham a se insurgir contra o fabricante. No caso, há interesse comum a todos os compradores em obter indenização em razão do defeito que o bem adquirido apresentou.

Esses consumidores constituem um grupo determinado que pode perfeitamente dividir o objeto de seu interesse de modo a especificar, precisamente, a parte que cabe a cada um. Desta feita, se houver alguém no grupo que tenha comprado mais de um veículo, essa pessoa alcançará o equivalente ao dobro pleiteado por quem adquiriu somente um automóvel.

Os indivíduos componentes desse grupo são unidos por uma situação comum: todos adquiriram um veículo de certa fábrica com o mesmo defeito de série.

No exemplo supramencionado estão presentes todas as características dos interesses individuais homogêneos, a saber; a divisibilidade do interesse, a possibilidade de se determinar o grupo ao qual ele pertence e, por fim, a situação comum a ligar as pessoas que compõem o citado grupo.

As diferenças entre os interesses difusos e os individuais homogêneos repousam na divisibilidade desses frente à indivisibilidade daqueles, bem como na possibilidade de se determinar cada um dos titulares desses interesses, ao passo que naqueles, tal identificação é impossível.

Ao se comparar os interesses coletivos e os individuais homogêneos a única similitude encontrada refere-se à possibilidade de se determinar o grupo ao qual pertencem esses interesses. Embora ambas as espécies permitam tal identificação, somente os interesses individuais homogêneos podem ser divididos entre seus titulares, o que é impossível no caso dos interesses coletivos. Esses ligam seus detentores somente através de relação jurídica-base, enquanto naqueles o vínculo estabelecido entre as pessoas tem origem em situação comum de qualquer natureza, sendo essas as diferenças entre as duas espécies de interesses metaindividuais supramencionadas.

---

<sup>20</sup> O autor traz apenas esse exemplo de interesse individual homogêneo. (MAZZILLI, 2002, p.52).

Convém trazer à colação o quadro sinótico concebido pelo mestre Hugo Nigro Mazzilli <sup>21</sup>, que oferece uma visão mais objetiva das similitudes e das diferenças existentes entre as três espécies de interesses metaindividuais estudadas:

Interesses	Grupo	Divisibilidade	Origem
Difusos	indeterminável	indivisível	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisíveis	relação jurídica
Individuais homogêneos	determinável	divisíveis	origem comum

### **2.3. A tutela judicial dos interesses metaindividuais**

Neste ponto é conveniente que se faça um parêntese, para que o leitor possa compreender a correlação existente entre todos os itens desenvolvidos neste capítulo.

No início do estudo, tentou-se demonstrar brevemente como ocorreram o nascimento e o desenvolvimento dos direitos do homem até a concepção da terceira geração, da qual, como já se observou, decorrem os interesses metaindividuais.

---

<sup>21</sup> MAZZILLI, 2002, p.53.

Até este item, portanto, tratou-se apenas do nascimento e da evolução do direito material, com o intuito de permitir uma visão mais abrangente do contexto no qual se inserem os interesses metaindividuais.

Conforme se demonstrou, tanto esses direitos quanto os interesses a eles ligados possuem características especiais e, dentre essas, a mais marcante, sem dúvida, é aquela que os firma como as relevâncias de ordem jurídica, afetas a coletividades representadas por grupos, categorias ou classes de pessoas unidas por circunstâncias comuns, de fato ou de direito.

A peculiaridade dessa característica está no rompimento com a concepção tradicional de titularidade individual de direitos. Todo o arcabouço jurídico da ciência processual, no que se refere à legitimação para busca da tutela judicial, foi edificado na premissa individualista que impõe a necessidade de delimitar especificamente a relação entre o indivíduo, pessoalmente identificado, e o direito ou interesse que ele pretende pleitear.

Por conta da grande dificuldade em se definir precisamente tanto o objeto quanto o titular dos direitos ou interesses metaindividuais, percebeu-se a necessidade de inovação da ordem jurídico-normativa no sentido de conceber institutos processuais capazes de possibilitar a proteção judicial a essa espécie de interesses jurídicos, sem que para isso houvesse comprometimento dos pilares nos quais está fundamentado o direito processual.

Propõe-se, então, a realização de uma análise sucinta da evolução da ciência processual, com vistas a esclarecer como se tornou viável a proteção dos interesses metaindividuais em juízo. Assim, no próximo item, pretende-se efetuar uma apertada síntese do desenvolvimento do direito processual, buscando demonstrar o contexto da história no qual surgiram os direitos e interesses metaindividuais e quais as dificuldades e soluções encontradas no âmbito processual, para efetivar a tutela jurisdicional desses interesses.

#### **2.4. Breve relato sobre a evolução do processo**

Sabe-se que, nos primórdios do Direito, a ciência processual não existia como ramo independente. Assim, em sua primeira fase o processo confundia-se com o próprio direito material. Nesse período tanto o direito subjetivo quanto o de ação eram tidos como o mesmo fenômeno jurídico. Esse período é chamado de fase sincretista.

Num segundo momento, após estudos mais aprofundados, vislumbrou-se a diferença entre o direito material e o direito de ação. Enquanto o primeiro já estava consolidado, o segundo precisava ter seus institutos desenvolvidos para que pudesse alcançar independência como ramo autônomo do Direito. Desta feita, iniciou-se o estudo sistemático do direito processual culminando com a formulação de suas premissas e princípios fundamentais, tais como o direito de ação, o processo, a jurisdição e o contraditório. Isso fez com que o direito processual fosse reconhecido como ramo independente da ciência jurídica.

No entanto, ao desligar-se do direito material, o direito processual alcançou autonomia tal que o fez por demais estanque e complexo, sua evolução ameaçava comprometer (o que já acontecia no fim dessa fase) a consumação do escopo maior de toda a ciência jurídica, a saber, a realização da Justiça. Então, nesse período, o direito processual começou a criar óbices para a satisfação do próprio direito material. O processo passou a ter um fim em si mesmo.

Essa conseqüência nefasta foi percebida pelos estudiosos e operadores do Direito, mormente por aqueles que se dedicavam ao estudo da ciência processual.

Inaugurou-se, então, a terceira fase evolutiva da ciência processual, na qual os juristas buscaram entender a finalidade do processo como ramo da ciência jurídica.

Percebeu-se que o sistema processual não podia ter um fim em si mesmo, mas, ao contrário, deveria ser o instrumento pelo qual se faria operar o direito material. Sem esse, aquele não tem nenhuma utilidade, de modo que o processo somente alcançaria sua finalidade quando possibilitasse, eficientemente, a realização da justiça, traduzida pela aplicação prática dos direitos legalmente reconhecidos pelo Estado, ou seja, através da entrega do direito material à parte vencedora de uma lide. Essa fase é chamada de instrumentalista ou finalista.

Ora, foi nesse momento da história da evolução de ciência processual que a tutela dos interesses metaindividuais foi inserida. Justamente em razão dessa visão do processo, tido como instrumento para a realização do direito material, que se pôde vencer algumas incompatibilidades existentes entre os direitos metaindividuais e as normas adjetivas.

As referidas incompatibilidades repousam basicamente na regra da legitimidade “*ad causam*”, estritamente individual, do artigo 6º do CPC. Os interesses metaindividuais não se adaptam a essa imposição. Resta, então, evidente a relevante influência da fase instrumentalista do processo, que permitiu a criação dos institutos processuais que viabilizaram a tutela dos direitos e interesses metaindividuais, por entender que o processo deve evoluir e oferecer meios de defesa para todos os direitos e interesses jurídicos relevantes.

Na linha do que se tratou acima, vale trazer à colação a observação de José Marcelo de Menezes Vigliar:

*Portanto, todo esse esforço científico, toda essa preocupação com a efetividade do processo, que coincide com a fase metodológica da instrumentalidade, serviu de terreno fértil para semear o ainda crescente aperfeiçoamento do estudo dos interesses transindividuais e principalmente, sua defesa em juízo (VIGLIAR, 1999, p. 19).*

Portanto, percebe-se que a criação de institutos jurídicos para a tutela dos interesses metaindividuais somente foi possível devido à evolução da ciência processual que, em sua terceira fase de desenvolvimento, passou a tratar o processo como instrumento de realização do direito material.

Então, sob esse ponto de vista, entendeu-se que havendo inadequação entre o sistema normativo processual e o direito material a ser tutelado, aquele deveria criar institutos que garantissem a manutenção desse, pois a finalidade do direito processual é possibilitar o acesso à justiça, para a defesa de qualquer direito ou interesse juridicamente relevante.

## **2.5. Legitimação ordinária e extraordinária**

Todo o sistema jurídico pátrio foi criado para permitir o acesso à justiça. Assim, através da legitimação ordinária o titular de um direito ou interesse lesado pode insurgir-se contra qualquer ofensa, provocando o poder judiciário em busca de proteção do Estado. Portanto, através dessa espécie de legitimação, o titular do direito ou interesse violado vai a juízo pleitear, em nome próprio, a defesa dos direitos e interesses a ele inerentes. É o que se depreende da interpretação “contrário sensu” do artigo 6º do CPC <sup>22</sup>.

Por via de exceção, nos casos em que a lei expressamente autoriza, tem-se o instituto da legitimação extraordinária, também chamada de substituição processual, que consiste em pleitear em juízo e em nome próprio a proteção de direito ou interesse alheio. Vale ressaltar que o mesmo artigo 6º do CPC constitui o fundamento legal dessa espécie de legitimação.

As duas categorias de legitimação descritas acima demonstram claramente a vontade do legislador de vincular o acesso à Justiça às relações de direito de caráter individual, ou seja, a regra de legitimidade “*ad causam*” foi criada tendo por finalidade a proteção dos direitos e interesses individuais.

Porém, com o advento da fase instrumentalista do processo, o legislador deparou-se com a necessidade de conceber institutos que viabilizassem a tutela dos direitos de terceira geração, também chamados de interesses metaindividuais, por conta das características “*sui generis*” dessa nova categoria.

Esses direitos e interesses não podiam ser defendidos em juízo por meio da legitimação ordinária, tendo em vista seu caráter superindividual, fluído e de titularidade quase sempre indeterminável (interesses difusos). Nas situações em que existia a possibilidade de especificação dos titulares do direito metaindividual (interesses coletivos “*strictu sensu*”), permanecia irresolvida a questão da legitimidade “*ad causam*”, em razão da indivisibilidade daqueles direitos <sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Código de Processo Civil, Art. 6.º “*Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei*”.

<sup>23</sup> Para um melhor entendimento desse parágrafo, remete-se o leitor aos itens **2.2.4.** e **2.2.5.**, nos quais se pode abstrair as similitudes e diferenças das duas espécies de interesses metaindividuais mencionadas.

Desta feita, o legislador tinha, inicialmente, três difíceis problemas a equacionar para tornar possível a tutela judicial dos interesses metaindividuais:

Como vencer a inadequação dos direitos de terceira geração em relação à legitimação ordinária vez que não havia se podia especificar o titular do direito ou interesse a ser defendido ?

Conseqüentemente, a quem pertenceria a legitimidade para a tutela judicial desses direitos e interesses?

Caso se vença esses entraves, quem seriam as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada decorrente do trânsito em julgado da sentença que decidiria a ação ajuizada em defesa daqueles direitos e interesses ?

Para transpor o primeiro óbice, o legislador brasileiro lançou mão da legitimação extraordinária <sup>24</sup>, criando leis que concederam expressamente a certas instituições a legitimidade para a defesa judicial dos direitos e interesses metaindividuais elegendo como instrumento apto para essa tarefa a ação civil pública, que será objeto de análise do próximo item deste trabalho.

Tal legitimidade foi atribuída primeiramente ao Ministério Público, e posteriormente a outras entidades, vencendo o segundo obstáculo que impedia a defesa judicial dos direitos e interesses metaindividuais. A terceira questão proposta foi resolvida por intermédio da criação de regras especiais para tratar da coisa julgada na ação civil pública. Essas disposições serão objeto de análise em momento oportuno durante o desenvolvimento deste estudo.

---

<sup>24</sup> Não existe consenso na doutrina quanto à classificação da natureza da legitimidade dos sujeitos autorizados a propor a ação civil pública. Alguns entendem que se trata de legitimação ordinária autônoma, por não estarem definidos os titulares do direito defendido, o que impossibilitaria a consumação da legitimação extraordinária ( pleitear em nome próprio direito alheio). Assim, tal representação seria definida em razão dos direitos de cunho metaindividual a serem tutelados, de modo que estaria superada a dicotomia tradicional que limita a classificação da legitimidade em ordinária e extraordinária. Segundo Pedro da Silva Dinamarco, sustentam entendimento essencialmente semelhante a esse Thereza Alvim, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery e Paulo Cezar Carneiro Pinheiro. ( DINAMARCO, 2001, p. 203). Outra corrente define aquela legitimação como anômala, pois não pode ser tratada como representação processual, visto que essa somente ocorre quando o representante atua em nome alheio para a defesa de direito alheio sem ser parte no processo, o que é incompatível para a legitimação concebida em sede de ação civil pública. Essa posição é sustentada por Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernandes Elias Rosa Ewaldo Fazzio Júnior com base no trabalho de Carlos Alberto de Salles (DINAMARCO, 2001, p. 203 e 204). Em que pesem os argumentos contrários formulados pela doutrina, preferiu-se a tratativa que define essa legitimidade como extraordinária, pois o autor da ação civil pública sempre estará defendendo, em nome próprio, direito alheio, ainda que esse direito seja de cunho metaindividual, ou seja, que pertença a pessoas indeterminadas ou indetermináveis, permanecendo a substituição processual nos limites legais previstos para ela, conforme a disposição do artigo 6º do CPC.

Em suma, buscou-se tratar, neste capítulo do trabalho, da evolução do direito até a concepção da terceira geração da qual decorrem os direitos e interesses metaindividuais. Por fim, foram enumerados os impasses encontrados para possibilitar a tutela desses interesses, mormente na seara do direito processual. Tais dificuldades foram vencidas, em nosso país, com o advento da ação civil pública, importante instrumento de realização dos direitos e interesses metaindividuais.

Buscou-se ainda, neste capítulo, proporcionar ao leitor, à medida do possível, uma visão panorâmica do contexto histórico-evolutivo do Direito no qual se insere a ação civil pública. Obviamente, por conta de tudo o que já se expôs, essa ação não pode ser tratada como mais uma dentre as muitas existentes no ordenamento jurídico pátrio, pelo contrário, a criação desse instrumento processual especialíssimo representa um marco no desenvolvimento do nosso sistema jurídico, pois com o advento da ação civil pública passou-se do simples reconhecimento à efetiva realização dos direitos de terceira geração em nossa sociedade.

### **3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

#### **3.1. Histórico acerca da origem e do desenvolvimento do instituto**

Atualmente a ação civil pública é albergada pela Constituição, porém sua criação ocorreu em lei de caráter infraconstitucional. Por isso, quando da formulação da Carta Magna vigente essa ação já existia. Propõe-se, nesse item, a

análise do desdobramento histórico que culminou com a vinculação dessa ação à tutela dos direitos e interesses metaindividuais.

A primeira menção da expressão “ação civil pública”, de que se tem notícia é reputada à doutrina processualista italiana. Foi Piero Calamandrei quem concebeu esse termo com a finalidade de esclarecer que toda a ação (atividade de provocação do Poder Judiciário) movida pelo Ministério Público que não se destinasse à persecução do crime, conseqüentemente não poderia ser chamada de ação penal pública, devendo, então, ser classificada como ação civil pública<sup>1</sup>.

Tecnicamente, a distinção que se baseia na adjetivação das ações não deve mais ser utilizada pois tal prática já foi superada, porém, existiu no passado por influência da teoria imanentista, da qual a ciência processual se desvinculou há algum tempo.<sup>2</sup>

A despeito da melhor técnica, a classificação de Calamandrei foi adotada no Brasil com o advento da Lei Complementar n. 40/81, que foi a primeira lei orgânica do Ministério Público pátrio.

Também em 1981 a lei n. 6.938, em seu artigo 14, §1º, concedeu legitimidade ao Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil ou penal por danos causados ao meio ambiente. Com isso, pela primeira vez um interesse difuso foi vinculado à ação civil pública para o fim de ser tutelado judicialmente.

Desta feita, a inclusão dessa ação no ordenamento jurídico pátrio não guardou nenhuma correlação com a tutela dos direitos e interesses metaindividuais de forma genérica, como ocorre atualmente, até porque não existia naquela época nenhuma tratativa legal que os reconhecesse como categoria de direitos<sup>3</sup>, ou gênero de interesses jurídicos, de modo que estas relevâncias não passavam de interesses, na acepção laica do termo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Esse fato é relatado por José Marcelo de Menezes Vigliar, ao tratar sobre as origens e impropriedades da expressão “ação civil pública” (VIGLIAR *in* MILARÉ, 2002, p. 441 a 457).

<sup>2</sup> Sobre a teoria imanentista da ação indica-se a obra de Pedro da Silva Dinamarco (1987, p.38 a 87).

<sup>3</sup> Pedro da Silva Dinamarco (2001, p. 36 e 37) faz menção a algumas leis que teriam possibilitado a tutela dos interesses metaindividuais anteriormente. O referido autor cita a lei n. 1.134 de Junho de 1950, que permitia a certas associações de classe sem cunho político, a representação coletiva ou individual de seus funcionários diante de autoridades administrativas ou perante a justiça comum. Cita ainda o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil anterior (lei n. 4.215, de 24-4-1963) que possibilitava à Ordem representar

Assim, esse instituto jurídico praticamente não foi utilizado<sup>5</sup> até o advento da LACP, que trouxe em seu bojo a previsão de uma gama maior de interesses metaindividuais, elevando-os à categoria de direitos tuteláveis por intermédio daquela ação.

Embora a referida lei tenha recebido a alcunha de lei da ação civil pública, em seu nascedouro ela não guardava nenhum vínculo com essa nomenclatura.

O anteprojeto que deu origem a essa lei teve por base outro, de autoria dos ilustres juristas, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, tendo como relator José Carlos Barbosa Moreira. Esse projeto foi apresentado pelo parlamentar paulista Flávio Bierrenbach, porém não chegou a ser votado.

Na mesma época os não menos ilustres membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior realizaram modificações no projeto original apresentando, por meio do Poder Executivo, novo anteprojeto que foi acolhido pelo governo e

---

os interesses gerais, bem como os individuais, da classe dos advogados, tanto em juízo quanto fora dele. Porém, se entende que as citadas leis tinham por escopo, àquela época, apenas conferir legitimação extraordinária, para substituição processual no intuito possibilitar a ambas as entidades de classe a defesa dos interesses de seus membros, sem que houvesse a consciência da existência dos interesses metaindividuais, notadamente mais amplos como gênero. Para esse entendimento colabora o fato dos estudiosos, no Brasil, terem se manifestado acerca desses interesses apenas na década de 70. No entanto, há que se reconhecer que, ainda que inconscientemente, a tratativa do estatuto da OAB já manifestou a admissibilidade da tutela de um interesse metaindividual, mais especificamente da espécie dos interesses coletivos “strictu sensu”, o interesse geral da classe dos advogados possibilita a determinação de seus titulares, porém não pode ser dividido entre eles. Dinamarco faz menção a um último precedente normativo de tutela desses interesses, ao se referir à lei da ação popular (lei n. 4.717, de 29-6-1965). O citado autor considera essa lei como a primeira que, no Brasil, tratou de modo mais amplo dos interesses metaindividuais, porém sem que nela haja qualquer referência a esse gênero de direitos, de forma que esse diploma legal permitia apenas a tutela dos bens nele arrolados. Na seqüência de seu texto, e em concordância com o entendimento supramencionado, o citado autor afirma que a preocupação com tutela dos interesses metaindividuais, no Brasil, surgiu apenas em 1977, como reflexo dos estudos realizados na Itália. Nesta ocasião José Carlos Barbosa Moreira, seguido posteriormente por Waldemar Mariz de Oliveira e Ada Pellegrini Grinover começaram a tratar dessa categoria de direitos. Interessante Observar que esses ilustres cientistas jurídicos (Waldemar Mariz de Oliveira foi substituído por seu filho) participaram da feitura do projeto de lei que tinha por objetivo tornar possível a tutela genérica dos interesses metaindividuais em nosso país, projeto esse que após algumas modificações, veio a se tornar a lei n. 7.347/85, a LACP.

<sup>4</sup> Remete-se o leitor ao ponto 2.2., no qual se procurou esclarecer a distinção entre o interesse na acepção laica do termo e o interesse jurídico.

<sup>5</sup> Nesse sentido: A afirmação constante na exposição de motivos do projeto de lei n. 3.034, apresentado à Câmara dos Deputados por Flávio Bierrenbach. (BRASIL, 1984), projeto esse, que foi usado como base para aquele do executivo, que, mais tarde, originou a LACP.

submetido à apreciação do Congresso Nacional, que o votou e aprovou. A lei n. 7.347 foi sancionada em 24 de Julho de 1985 <sup>6</sup>.

Dentre as modificações realizadas em relação ao anteprojeto original, está a adjetivação da *ação* criada pela lei, a qual recebeu a qualificação de “*civil pública*” que seria o instrumento utilizado originariamente pelo Ministério Público para buscar a responsabilização de quem causasse dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso <sup>7</sup>.

É importante chamar a atenção para o veto presidencial que retirou do projeto apresentado e aprovado a disposição que possibilitava a tutela de qualquer direito difuso, de forma genérica, por meio da *ação civil pública*, o que restringiu a utilização desse instrumento somente para rol descrito no parágrafo anterior.

A despeito desse veto impossibilitando a efetivação da tutela irrestrita de todos os direitos e interesses metaindividuais, com o citado projeto de lei pela primeira vez os juristas pátrios demonstraram estar cientes da existência da terceira geração de direitos, porquanto se tentou fornecer, através daquele projeto, o instrumento que permitisse a ampla tutela desses direitos.

Portanto, até 1988 apenas aqueles direitos e interesses metaindividuais arrolados na LACP eram passíveis de defesa judicial. Com a promulgação da CF nesse ano, todos os interesses metaindividuais passaram a ser tuteláveis por intermédio da *ação civil pública*, conforme se depreende da interpretação do artigo 129, inciso III, da Carta Magna, que erigiu tanto a citada *ação* quanto os direitos e interesses objetos de sua tutela ao “status” constitucional.

Após a determinação da CF que consagrou a *ação civil pública* como o instrumento para a defesa do gênero dos interesses metaindividuais, algumas leis de caráter infraconstitucional vieram conceder tratamento específico a certos

---

<sup>6</sup> Todo o relato efetuado neste ponto, referente a confecção do texto legal que deu origem à lei n. 7.347/85, chamada de lei da *ação civil pública*, teve por base aquele realizado por Hugo Nigro Mazzilli (2002, p.115 e 116).

<sup>7</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados, Projeto de lei n. 4.984/85.

direitos e interesses pertencentes a esse gênero, algumas até acrescentaram novas disposições à LACP.

A primeira lei a trazer disposição adicional foi a n. 7.853/89, que tratava sobre a defesa de pessoas portadoras de deficiência. Essa norma trouxe como inovação disposições sobre aspectos processuais próprios para a defesa dessas pessoas por meio da ação civil pública.

Depois, também em 1989, foi editada a lei n. 7.913, que dispunha sobre a responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários. Essa lei inovou ao mencionar sobre o ressarcimento de danos individuais aos investidores, pois, pela primeira vez, os interesses individuais homogêneos foram vinculados à ação civil pública para efeito de tutela. Ressalta-se que a citada lei foi editada antes mesmo desses interesses serem elencados dentre os metaindividuais, o que se deu com a edição do CDC, em 1990.

Outra inovação diz respeito ao destino da indenização alcançada pela ação, que nos casos pertinentes a essa lei, não mais seria dirigida ao fundo para ressarcimento dos danos previsto no artigo 13 da LACP, mas aos investidores prejudicados por conta de previsão expressa daquela lei.

Posteriormente, surgiu a lei n. 8.069/90, chamada de Estatuto da criança e do adolescente, que não só trouxe tratativas específicas para a ação civil pública afetas aos direitos e interesses protegidos nessa lei mas também a previsão que determina a destinação de eventuais valores pecuniários alcançados com essa ação para um fundo municipal voltado ao benefício da criança e do adolescente, e não para aquele previsto no artigo 13 da LACP.

Em 1990, editou-se a lei mais importante no que tange a construção de um sistema jurídico para a tutela dos interesses metaindividuais, a saber, a lei n. 8.078, chamada de Código de Defesa do Consumidor. Essa lei realizou alterações extremamente relevantes na LACP, modificando significativamente sua estrutura, trazendo disposições aplicáveis a todas as ações civis públicas existentes, e não somente àquelas que decorressem da defesa do consumidor,

O CDC ampliou o rol de legitimados para a ação civil pública, inseriu a possibilidade do litisconsórcio entre os ministérios Público federal e o estadual,

bem como criou a figura do ajustamento de conduta e, como se não bastasse, realizou acréscimos diretos ao texto da LACP.

Editou-se, ainda, a lei n. 8437/92, tratando de tutela de urgência; a lei n. 8.884/94, chamada de lei antitruste, para buscar indenização por prejuízos causados à ordem econômica; e, por fim, sobreveio a lei n. 9.494/97 com o escopo de estabelecer limitação territorial em relação à coisa julgada, ou seja, determinando que os efeitos desta só se aplicariam ao território de competência do órgão judicial prolator da sentença, disposição essa de aplicabilidade discutida, conforme se abordará oportunamente <sup>8</sup>.

Assim, nesse item tentou-se proporcionar uma visão ampla da origem da ação civil pública, da inserção desse instituto em nosso ordenamento jurídico, bem como de sua constante evolução chegando até a atual concepção desse instrumento, que se encontra em franco desenvolvimento. Em última análise tal fato representa também a evolução da tutela dos direitos e interesses metaindividuais, objeto ao qual a ação civil pública foi vinculada sistematicamente desde a edição da lei n. 7.387/85.

### **3.2 - A natureza jurídica da lei da ação civil pública**

A doutrina tem se manifestado no sentido de que a separação clássica do Direito, que coloca em pólos estanques as leis de cunho material e as de direito processual, não deve mais ser considerada de forma absoluta e inflexível. Embora essa distinção seja necessária, há que se reconhecer sua relatividade. Nesse sentido sinaliza a doutrina;

---

<sup>8</sup> Todo o relato acima, referente à produção normativa afeta à ação civil pública desde a promulgação da CF, teve por fonte principal a obra de Pedro da Silva Dinamarco. (2001, p.38 a 40).

*Seria preciso, pois, admitir uma relatividade da distinção entre normas materiais e instrumentais, reconhecendo que, no dizer de Miguel Reale, estas não constituem “modelos estáticos e isolados”, mas dispõem-se “segundo ângulos e perspectivas que se refletem nas diferenças de qualificação verbal”. E dessa relatividade deflui, naturalmente, a consequência de que há uma região cinzenta e indefinida nas fronteiras entre as normas materiais e as normas instrumentais (DINAMARCO, GRINOVER e CINTRA, 1986,p.52).*

Deve-se ter cuidado ao realizar tal distinção, evitando o uso do critério inflexível, que classifica toda uma norma como sendo de caráter somente material ou apenas processual. Esse método conduz a uma presunção que uniformiza a natureza jurídica de todos os dispositivos normativos pelo simples fato de estarem no mesmo corpo legal, o que nem sempre corresponde a verdade, de modo que se corre o risco dessa identificação estar equivocada.

Assim, apresenta-se mais excelente, do ponto de vista da técnica jurídica, a distinção fundada em examinar a *natureza* e o *objeto* do texto legal analisado. Caso esse dedique-se a definir, criar, ou modificar direitos ou situações jurídicas, disciplinando abstratamente a conduta das pessoas e os conflitos que possam surgir entre elas, ter-se-á norma de direito material.

De outro lado, na hipótese do instituto normativo observado referir-se ao meio, ao modo de aplicação, à instrumentalização, ou seja, caso se destine a tornar efetivo aquele direito ou situação jurídica, estar-se-á diante de um dispositivo legal de direito processual.

Às vezes, nem mesmo o critério de distinção descrito acima será hábil para firmar a qual das categorias referidas pertence determinada disposição de lei, que pode mesclar tanto o caráter substantivo quanto o adjetivo.

A peculiaridade supramencionada ocorre com maior incidência em leis extravagantes, conforme assinala Rodolfo de Camargo Mancuso:

*Com efeito, mormente nos textos legais extravagantes (= não codificados), esse dualismo fica bem evidenciado, como nos que regulam as ações do inquilinato (Lei 8.245/91), a ação renovatória de locação comercial (arts. 71 a 75 dessa lei), as ações de divórcio (Lei 6.515/77), o executivo fiscal (Lei 6.830/80). Em todos esses textos, tanto quanto em seus congêneres, verificar-se-á, com exame atento, que*

*alguns dispositivos são de “direito material”, a par de outros de natureza instrumental (MANCUSO,2002, p.23,).*

À luz dessas premissas, chega-se à conclusão de que num mesmo diploma legal pode-se encontrar normas tanto de cunho material quanto de caráter instrumental.

A classificação dos institutos normativos, sob esse prisma de análise, tem importância prática quando da aplicação desses institutos pelo Poder Judiciário. Assim, se houver descumprimento de norma substantiva ou material, estar-se-á diante de “*error in iudicando*”, ao passo que, se o equívoco se der em relação à norma adjetiva ou instrumental, ter-se-á “*error in procedendo*”.

Firmados esses conceitos quanto à relatividade da distinção entre normas de direito material e instrumental, passa-se à análise da natureza jurídica da lei n. 7.347/85 sob o prisma dessa classificação.

Faz-se conveniente trazer à colação fragmento extraído da exposição de motivos daquele primeiro projeto de lei, apresentado pelo deputado Flávio Bierrenbach, que demonstra a intenção do legislador quanto à natureza jurídica da LACP:

*É notória a inadequação dos esquemas clássicos da legitimação, consagrados no código processual vigente, para a efetiva tutela dos denominados interesses difusos. Igualmente impróprio, para sua proteção o modelo individualista de lei processual vigente no tocante à real eficácia do comando emergente da sentença, aos limites da coisa julgada, aos controles necessários pra evitar abusos, aos poderes de direção do juiz. O próprio conceito de reparação pelo dano provocado, e a destinação dessa reparação, não encontram solução na lei material (MILARÉ,2002, p.858 e 859).*

Desta forma, percebe-se a intenção do legislador em conceber, através dessa lei, regras procedimentais, formas processuais para possibilitar o acesso à justiça no que tange à defesa dos direitos e interesses metaindividuais, visto que o sistema jurídico-processual não se harmonizava com as características desses bens jurídicos.

Assim, a citada lei demonstra, sem dúvida, sua vocação de norma processual. Prova disso se tem na análise dos seus dispositivos, característicos

de normas que se destinam à realização do direito material, por tratarem de matérias como: rito, foro, legitimação específica, possibilidade de ação cautelar, efeitos, da sentença, do recurso e da coisa julgada, ônus da sucumbência, execução e aplicação subsidiária do CPC.

Comprovando a nova tendência, que afasta o caráter absoluto da presente classificação, Rodolfo de Camargo Mancuso, a despeito de entender que a LACP tem característica *predominantemente processual*, chama a atenção para a existência de normas de *natureza substantiva*, no corpo da referida lei, tais como a figura típica descrita no artigo 10 e a disposição do artigo 13, que cria o fundo para o qual se deve remeter as condenações em dinheiro obtidas pela ação civil pública.

Segundo esse mesmo autor, há consenso na doutrina quanto à natureza jurídico-processual da lei n. 7.347/85. Colaboram para essa conclusão os entendimentos de vários outros juristas de renome, que também afirmam essa peculiaridade da LACP; Edis Milaré, Hely Lopes Meirelles, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery e, por fim, Pedro da Silva Dinamarco, sendo que este último também afirma estar pacificado esse entendimento na doutrina<sup>9</sup>.

Guardadas as ressalvas no sentido de se afastar o caráter absoluto para a presente classificação, não existe possibilidade de discordar desse posicionamento doutrinário, tanto pelos fundamentos jurídicos que foram explorados quanto pela própria premissa que norteou este trabalho desde o princípio, qual seja, a consideração da ação civil pública como o instrumento de realização dos Interesses metaindividuais.

Como se não bastassem essas justificativas, há que se chamar a atenção para a utilidade da distinção realizada, posto que a classificação abordada se mostra importante também por conta do tratamento específico dispensado às normas de cunho processual, no que tange à sua eficácia no tempo e no espaço, à sua interpretação e também à sua integração no ordenamento jurídico.

---

<sup>9</sup> As citações referentes ao posicionamento do mestre Rodolfo de Camargo Mancuso são uma síntese daquilo que o autor trata de forma muito mais profunda em sua obra, e a menção a opinião dos demais autores foi extraída do estudo desse ilustre doutrinador. (MANCUSO, 2002, 447 p).

### 3.3. Do “nomen iuris”

Conforme se mencionou, a expressão “*ação civil pública*” foi concebida pela doutrina alienígena para estabelecer distinção entre a ação penal pública, e a ação não penal movida pelo Ministério Público. No Brasil, conforme se demonstrou no tópico anterior, essa conotação foi assimilada pelo ordenamento jurídico com a criação dessa ação pela lei (LC 40/81), e gradualmente vinculada à tutela dos direitos e interesses metaindividuais (leis n. 6.938/81 e n. 7.347/85), até se tornar o instrumento jurídico por meio do qual se realiza a defesa desse gênero de direitos e interesses (CF/88).

Destarte, por essa terminologia não ter sido formulada originariamente com o escopo específico de nomear uma ação destinada à defesa dos interesses metaindividuais, a qualidade de “*civil pública*” atribuída à ação tratada neste capítulo não diz nada sobre a sua destinação atual no ordenamento jurídico pátrio e, por isso, não se presta a auxiliar a conceituação desse instituto.

Além da impropriedade técnica em se adjetivar as ações (prática abandonada pela ciência processual moderna), o que por si só já bastaria para refutar tal nomenclatura, a qualidade “*civil pública*” não alcança o objetivo de apontar qual o direito material tutelado pela ação que nomeia. Ademais, tem-se que:

*Toda ação, como instituto processual, é um direito de natureza pública, posto que dirigida contra o Estado, representado pelo Poder Judiciário, visando ao restabelecimento da ordem jurídica (SOUZA, 2000, p.40).*

Assim, embora a adjetivação das ações, como já se frisou, não prestigie a melhor técnica, no caso em tela se mostraria mais adequado o emprego de um nome que se refira ao direito material tutelado, e não ao legitimado para manejar a ação. Porém, na visão de Calamandrei, foi isso que se buscou ao conceder o nome de civil pública à ação não penal movida pelo Ministério Público.

Portanto, uma expressão mais pertinente seria “*ação coletiva*”<sup>10</sup>, até porque a lei n. 8.078/90, que criou o CDC, ampliou o rol de legitimados para a ação civil pública, conforme o artigo 82, de modo que a conotação concebida para vincular essa ação ao titular primitivo, a saber, o Ministério Público, perdeu sua utilidade.

O CDC trouxe aquela expressão, qual seja, “*ação coletiva*”, no artigo 87, demonstrando inequivocamente a tentativa, por parte do legislador consumerista, de amenizar a impropriedade terminológica apontada, iniciativa que não prosperou por conta da assimilação daquela primeira nomenclatura pelos operadores do Direito.

Alguns autores debatem-se em torno de discutir se as expressões “*ação civil pública*” e “*ação coletiva*” são ou não o mesmo instrumento de tutela dos interesses metaindividuais. Parte da doutrina entende que só se tem ação civil pública quando o autor for o Ministério Público, de modo que o pleito judicial por qualquer dos demais legitimados dá-se através da ação coletiva<sup>11</sup>.

De outra lado, parte dos estudiosos pugnam pelo entendimento que essas expressões referem-se ao “*mesmo e idêntico fenômeno jurídico*” (VIGLIAR *in MILARÉ*, 2002, p. 452)<sup>12</sup>.

### 3.4. Conceito

Atualmente, a identidade da ação civil pública é ditada pela Constituição, em seu artigo 129, inciso III, c.c. os artigos 81 a 104 do CDC e também com todos os dispositivos da LACP e das leis posteriores já mencionadas, formando um

---

<sup>10</sup> Nesse sentido: concorda-se com o entendimento de José Marcelo de Menezes Vigliar (*in*: MILARÉ, 2002, P.451). Esse nome se mostra mais apropriado pois diz respeito ao tipo de interesse que a ação tutela, qual seja, os interesses metaindividuais, também chamados de coletivos “*latu sensu*”, conforme se depreende do ponto 2.2.5. deste trabalho.

<sup>11</sup> Nesse sentido: Essa é a opinião de Hugo Nigro Mazzilli acerca desse impasse (*apud* VIGLIAR *in* MILARÉ, 2002, p. 452).

<sup>12</sup> Nesse sentido: Segundo Kazuo Watanabe e Rodolfo de Camargo Mancuso, não há motivos para tal distinção. Esses autores defendem a opinião de que o legislador quis, em verdade, corrigir a impropriedade técnica existente na nomenclatura inicialmente utilizada (*apud* VIGLIAR *in* MILARÉ, p. 452). Para o presente trabalho optou-se por esse entendimento, de forma que se dará o mesmo tratamento as expressões Ação Civil Pública e Ação Coletiva como sendo um único instituto jurídico, porém, conforme aconteceu desde o início do trabalho, se fará uso preferencialmente da primeira expressão.

sistema jurídico próprio e fazendo da ação civil pública um instrumento constitucional colocado à disposição da sociedade, que pode se insurgir, por intermédio dos legitimados legais, para pleitear a tutela judicial de todos os direitos e interesses metaindividuais existentes.

Então, tem-se que a ação civil pública é um instrumento de caráter constitucional destinado à tutela de todos os interesses metaindividuais existentes.

### **3.5. Objeto**

Com a construção do referido sistema jurídico a LACP, o diploma legal infraconstitucional que rege a ação civil pública recebeu muitas alterações, a maioria delas realizadas pelo CDC, que dedicou do artigo 110 ao 117 para essas modificações.

Com isso, o artigo 1º da LACP passou a dispor que os direitos e interesses protegidos por meio da ação civil pública seriam os referentes: ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, aos bens e direitos de valor estético, artístico, histórico, turístico e paisagístico, à ordem econômica e, por fim, “à *qualquer outro interesse difuso ou coletivo*”.

Sem dúvida o objeto, a finalidade da ação civil pública é a tutela dos interesses metaindividuais de forma genérica, irrestrita, o que pode ser feito por conta da previsão legal supramencionada, que repete o termo aberto trazido pela Constituição no artigo 129, III, delegando à ação civil pública a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de “*outros interesses difusos e coletivos*”.

Como se percebe, tanto a norma constitucional quanto a lei infraconstitucional dispõem sobre a tutela irrestrita e genérica de qualquer direito ou interesse metaindividual por intermédio da ação civil pública. A doutrina assim se manifesta sobre o assunto em tela;

---

*Sensível à necessidade de conferir à coletividade um instrumento para a defesa global dos interesses difusos ou coletivos de categorias de pessoas, e superando o veto lançado quando da sanção da Lei n. 7.347/85, a legislação mais recente veio alargando o campo de tutela dos interesses metaindivuais. Antes de mais nada, a própria ordem constitucional ampliou a legitimação ativa de sindicatos, associações de classe e do próprio Ministério Público, para alcançar justamente a proteção de interesses globais da coletividade. Depois diversas leis esparsas ampliaram o objeto da ação civil pública, e em 1990 o Código do Consumidor devolveu à Lei da Ação Civil Pública a amplitude que lhe fora inicialmente destinada, permitindo-se a defesa por meio da ação coletiva de qualquer interesse difuso ou coletivo”(MANCUSO apud SOUZA, 2000, p.43).*

Com relação à disposição do artigo 129, III da CF, tem-se cogitado sobre a possibilidade de sua aplicação imediata apenas para a defesa dos bens de caráter metaindividual especificados, a saber, “*proteção do patrimônio público e do meio ambiente*”, de modo que a expressão aberta: “*e de outros interesses difusos e coletivos*”, na verdade, representaria o condicionamento à criação de normas específicas para possibilitar a tutela dos direitos e interesses metaindivuais não relacionados expressamente neste dispositivo constitucional.

Essa interpretação restritiva estaria se confirmando à medida que ocorreu a criação de normas, após a promulgação da CF, concedendo tratamento específico à direitos e interesses metaindivuais, a exemplo do CDC, do ECA e de outras leis (anteriormente mencionadas).

A despeito desses argumentos, entende-se que o constituinte originário não pretendeu dispensar conotação restritiva a esse dispositivo. Caso fosse esse o intuito, ter-se-ia feito tal menção de modo expresso:

*Como se nota, o texto constitucional enumerou alguns interesses difusos passíveis de serem defendidos por meio da ação civil pública, mas, ao final, por meio de uma norma de extensão, permitiu explicitamente a defesa de qualquer outro interesse difuso ou coletivo. O constituinte não fez qualquer restrição final na norma constitucional que pudesse transforma-la de norma de eficácia plena em norma de eficácia contida ou restringível. Com efeito, o constituinte não empregou, em momento algum, após a cláusula genérica “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, a conhecida fórmula limitativa “na forma da lei”. Como se não bastasse, o art. 1º da Lei n. 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública), no inciso IV, acrescentado pelo Código de Defesa do Consumidor, tem a mesma formulação extensiva, tornando evidente o propósito de se ampliar o importante instrumento de defesa da sociedade à proteção de qualquer interesse difuso, ainda que não antevisto em lei (SOUZA, 2000, p.42).*

Ademais, a afirmação de que o ordenamento jurídico reconhece aquela interpretação restritiva do 129, III da CF, apenas por conta da existência de normas infraconstitucionais que dão tratamento específico a certos interesses metaindividuais, é descabida. Para esse entendimento corrobora Rodolfo de Camargo Mancuso;

*...é certo que algumas leis vieram cuidar especificamente da tutela judicial de certos interesses difusos – dos deficientes físicos; dos investidores no mercado de capitais; dos consumidores; da criança e do adolescente – mas daí não se extrai, pensamos, a conclusão necessária de que o disposto no art. 129, III, da CF, não seja auto-aplicável. Antes, cremos que a idéia é deixar à legislação ordinária a regulamentação, digamos assim, de certos aspectos processuais/procedimentais próprios da tutela judicial desses interesses (MANCUSO apud SOUZA).*

Como se não bastasse, aceitar aquela interpretação restritiva do 129, III da CF, representaria um retrocesso, visto que a tendência democrática é de acompanhar a evolução do direito. Ora, a terceira geração de direitos já fora, àquele tempo, reconhecida em âmbito mundial pelos estudiosos da evolução dos direitos, de modo que a doutrina pátria, atenta a esse fenômeno, já havia procurado inserir disposição em lei de caráter infraconstitucional, como já se mencionou, buscando permitir a ampliação da tutela dos interesses metaindividuais (antes limitada ao rol de direitos constantes na lei n. 7.347/85, quando da sua publicação), justamente por conta da percepção de que esses direitos existiam e estavam à margem da tutela jurisdicional em nosso ordenamento jurídico.

Naquela época, Ada Pellegrini Grinover, dentre outros doutrinadores, já se manifestava acerca da necessidade de se criar instrumentos que possibilitassem a tutela dos interesses metaindividuais não relacionados no rol da LACP:

*...aplicar a tutela jurisdicional a outros interesses difusos precisamente caracterizados, é de primordial importância na sociedade e cuja ausência de solução, em nível coletivo, cria conflitos de massa que se constituem em grave fator de perturbação social (GRINOVER apud MANCUSO, 2002, p.37).*

Portanto, não resta dúvida sobre a ampla possibilidade de tutela dos direitos e interesses metaindividuais por meio da ação civil pública, que tem por objeto a de defesa todo e qualquer desses interesses, de forma irrestrita. Nesse sentido colabora, com a pertinência que lhe é peculiar, Rodolfo de Camargo Mancuso;

*Hoje pode-se dizer que o objeto da ação civil pública é o mais amplo possível, graças à(re) inserção da cláusula “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”( inc. IV do art. 1º da Lei 7.347/85, acrescentado pelo artigo 110 do CDC) (MANCUSO,2002, p.38).*

Destarte, não restou nenhum óbice para a provocação judicial na defesa de qualquer bem de natureza metaindividual, nem mesmo aquele, anteriormente apontado, referente ao intrincado problema de incompatibilidade entre a concepção individualista do sistema jurídico-processual e a defesa dos interesses metaindividuais. Essa inadequação foi resolvida pela criação de um eficiente sistema processual próprio para a tutela dos interesses metaindividuais, resultado da complementação harmônica entre os institutos de cunho instrumental do CDC e da LACP. Por conta desse sistema, em âmbito processual não há mais qualquer impedimento a defesa dos interesses metaindividuais, conforme afirmam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery;

*Não há mais limitação ao tipo de ação, para que as entidades enumeradas na LACP, art. 5º, e CDC, art. 82, estejam legitimadas à propositura da ACP para a defesa, em juízo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.(NERY JUNIOR e NERY, apud MANCUSO,2002, p.39).*

### **3.6. Procedimento e provimentos jurisdicionais**

Conforme se demonstrou, a ação civil pública é regida pela lei n. 7.347/85, que possui características predominantemente processuais. Assim, por não estar

inserida em norma processual geral, a LACP é uma lei especial, ou norma processual extravagante.

Tal característica resta inquestionável, pois essa lei trata da tutela dos direitos e interesses metaindividuais dispondo instrumento para essa tutela, antes impossibilitada pela incompatibilidade existente entre esse gênero de direitos e interesses e as disposições da norma geral. No entanto, a LACP aponta, no artigo 19, para a aplicação subsidiária do CPC, às matérias não abordadas por ela.

Quanto à providência jurisdicional a ser solicitada pela ação civil pública na defesa do seu objeto (interesses metaindividuais), entende-se que, precipuamente, se deverá pleitear medida de caráter cominatório, concernente em impor, ao autor da ofensa, obrigação de fazer ou de não fazer, sob pena de, em caso de descumprimento, se aplicar multa diária, e, na hipótese de não ser possível tal prestação, dar-se-á lugar à condenação pecuniária. É o que se depreende da interpretação dos artigos 3º e 11 da LACP, transcritos abaixo;

*“Art. 3º- A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.*

*Art. 11 – Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.*

A doutrina aponta como sendo mais interessante, para a efetiva defesa dos direitos e interesses metaindividuais, que a condenação judicial do autor da ofensa priorize a imposição de obrigação de fazer ou não fazer, preterindo, sempre que possível, a condenação pecuniária, pois o interesse público está em conter a agressão ao bem metaindividual ou permitir que esse seja conduzido ao seu “*status quo*”, sendo muito mais interessante tal prestação, ao passo que aquela de caráter pecuniário pressupõe a existência de prejuízo irreversível, de forma que o dinheiro referente à indenização pode, quando muito, ser aplicado na

tentativa de reverter ou minimizar o dano causado (é o que ocorre, por exemplo, na hipótese de perpetrar-se um dano ambiental, ou ao patrimônio cultural) <sup>13</sup>.

Essa preferência em relação à obrigação de fazer ou não fazer justifica-se porquanto a característica dos direitos e interesses metaindividuais, em regra, consiste na impossibilidade de apropriação do bem em discussão ou, no mínimo, na inviabilidade de se determinar os titulares desse direito ou interesse.

Disso decorre que a indenização, em razão da agressão ao bem de cunho metaindividual, não será aproveitada pelos titulares do direito ou interesse que recai sobre esse bem, mas será destinada ao fundo de que trata o artigo 13 da LACP.

Somente na hipótese desse bem pertencer à espécie dos direitos e interesses individuais homogêneos, os valores obtidos serão destinados a seus titulares. Isso só é possível por conta da natureza individual desses interesses, os quais recebem de interesses metaindividuais apenas por conveniência legal.

Há que se ventilar a possibilidade do provimento judicial condenatório não traduzir a melhor providência num caso específico de agressão a certo bem de titularidade metaindividual. Sem dúvida, essa categoria de direitos e interesses abarca uma quantidade imprevisível de situações por conta da amplitude do seu objeto, de modo que seria uma temerariedade que se permitisse, em sede de ação civil pública, o pleito de apenas uma das espécies de provimento jurisdicional.

É bem verdade que a LACP tratou, expressamente, somente do provimento condenatório. No entanto, disso não se pode concluir que o legislador quis determinar vedação aos demais tipos de provimento jurisdicional.

Entende-se mais pertinente a interpretação de que a finalidade do legislador em mencionar expressamente o provimento condenatório era de prestigiar esse tipo de prestação judicial para a reparação do dano perpetrado aos direitos e interesses metaindividuais, pois a reparação ou indenização buscada pela ação na maioria das vezes seria alcançada por esse provimento.

---

<sup>13</sup> Nesse sentido: Na doutrina concordam com esse entendimento renomados doutrinadores, dentre eles estão Hely Lopes Meirelles, Augusto Mello de Camargo Ferraz, Edis Milaré e Nelson Nery Júnior, fato que é apontado por Rodolfo de Camargo Mancuso ao abordar o tema em seus estudos (MANCUSO, 2002, p.30 e 31).

Contudo, se no caso específico, for mais interessante pleitear outro provimento para a defesa de interesse ou direito metaindividual, não há nada que impeça tal providência.

A lei n. 8.078/90, que criou o CDC, acrescentou à LACP, dentre outras disposições, a seguinte redação ao art. 21;

*Art. 21- Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III DA Lei 8.078 de 11 de Dezembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.*

O artigo 83 do CDC, que está dentro do Título III, dispõe;

*“Art. 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.”*

Assim, forçoso admitir-se, à luz desses dispositivos legais e daquele concernente à aplicação subsidiária do CPC, que qualquer dos tipos de provimentos jurisdicionais podem ser utilizados para a tutela dos interesses metaindividuais em sede de ação civil pública.

Em seu estudo sobre o tema Landolfo Andrade de Souza corrobora para firmar esta premissa observando o seguinte;

*...por ação civil pública da Lei n. 7.347/85, compreendem-se: a) principais (condenatórias, reparatorias ou indenizatórias); b) cautelares (preparatorias ou incidentes); c) cautelares satisfativas, que não dependem de outra ação dita principal; d) de liquidação de sentença de execução; e) quaisquer outras, como as de preceito cominatório, declaratórias e constitutivas (SOUZA, 2000, p.48).*

Quanto ao procedimento, a petição inicial da ação civil deverá seguir a regra geral do CPC, posto que a LACP não trata desse ponto, de modo que o rito será um daqueles afetos ao procedimento comum, ou seja, o ordinário ou o sumário.

Destarte, conclui-se que o objeto da ação civil pública é a tutela genérica e irrestrita dos interesses metaindividuais. Essa tutela é realizada por meio da busca de reparação dos danos causados aos bens sobre os quais recaem os direitos e interesses metaindividuais.

Tal reparação é alcançada através do pleito de provimento judicial de natureza condenatória “latu sensu”. Precipuamente, tem-se o caráter cominatório dessa condenação concernente em impor obrigação de fazer (reparar o dano perpetrado, conduzindo o bem ao “status quo”) ou de não fazer (fazer cessar a ofensa que esta sendo perpetrada), sendo que o descumprimento dessa ordem judicial resultará na imposição de multa diária que pode ser determinada de ofício pelo juiz. Caso seja impossível qualquer das prestações acima enunciadas, buscar-se-á a condenação pecuniária.

Tem-se ainda a possibilidade de pleitear a defesa dos direitos e interesses metaindividuais por meio de qualquer outro provimento jurisdicional, conforme se depreende do cotejo entre os artigos 19 e 21 da LACP.

### **3.7. Legitimidade ativa**

Conforme já se observou, a tratativa atual da legislação processual pátria impõe, por regra, a necessidade da existência de relação entre a titularidade do interesse jurídico e sua defesa, ou seja, somente quem possui individualmente um interesse terá a legitimidade para defendê-lo em juízo. Nomeia-se esse fenômeno de legitimidade ordinária.

No entanto, os interesses metaindividuais não se harmonizam com essa relação, pois têm por características originárias a impossibilidade de determinação de seus titulares e a indivisibilidade de seu objeto.

Encontrou-se solução na legitimidade extraordinária para evitar que esses interesses restem indefesos, marginalizados, excluídos da tutela jurisdicional. Por

intermédio de legitimidade extraordinária, a lei pode permitir que alguém pleiteie em juízo, e em nome próprio, a tutela de interesse jurídico alheio<sup>14</sup>.

Quando da edição da lei n. 7.347/85, apenas o Ministério Público tinha legitimidade para propor a ação civil pública, ou seja, somente os membros dessa instituição podiam figurar no pólo ativo dessa ação. Contudo, a evolução desse instituto ampliou tanto seu objeto de tutela, quanto à legitimidade para sua propositura.

Atualmente, o esquema de complementaridade existente entre a LACP e o CDC, presente respectivamente nos artigos 5º e 82 desses diplomas legais, fornece a relação dos legitimados ativos para a propositura da ação civil pública.

Desses dispositivos depreende-se que podem propor a referida ação: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias, empresas públicas, fundações, as sociedades de economia mista, as associações civis e as entidades e órgãos da administração pública, ainda que sem personalidade jurídica.<sup>15</sup>

A legitimidade extraordinária para a propositura da ação civil pública pode ser classificada como autônoma, disjuntiva e concorrente.

Autônoma, pois os legitimados para a ação civil pública não dependem da participação dos indivíduos que seriam os legitimados ordinários, estando em

---

<sup>14</sup> Parte da doutrina entende que a dicotomia tradicional dividindo legitimidade ordinária e extraordinária provém do sistema individualista de processo e, por isso, não se presta a justificar o tipo de legitimidade que se tem na tutela dos interesses metaindividuais. Assim, não se poderia classificar essa legitimação como extraordinária, pois, para os legitimados da ação civil pública, esses interesses não seriam nem próprios nem alheios do ponto de vista da definição individualista a qual está atrelada a citada dicotomia, mas seriam da coletividade ou da comunidade. Essa característica tornaria, então, imprópria a utilização dessa classificação afeta ao esquema individualista de legitimidade.

Nesse sentido; Pugnam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (*apud* MANCUSO, 2002, p.100 e 101). Em que pese a pertinência da observação mencionada, adotou-se, para este trabalho, o entendimento que considera a legitimidade ativa para a defesa dos interesses metaindividuais em sede de ação civil pública como sendo extraordinária.

<sup>15</sup> Hugo Nigro Mazzilli aponta para a existência de outros legitimados. Os sindicatos, e as comunidades indígenas, com legitimidade fundada no cotejo dos 5º, LXX, b ; 8º, III e 232 da CF. Também a OAB, com fulcro na lei n. 8.906/94, artigos 44, I, 49, 54, II e XIV, estaria legitimada para a propositura da ação civil pública, hipótese em que “essas ora ações serão propostas pelo seu Conselho Federal, ora pelos presidentes dos Conselhos e das Subseções da entidade” ( MAZZILLI, 2002, p. 268 e 269).

posição análoga a esses, não podendo, no entanto, confessar, renunciar ou dispor sobre o direito em discussão<sup>16</sup>.

Disjuntiva, pois os sujeitos arrolados expressamente pelas leis que tratam sobre a ação civil pública são simultaneamente legitimados para a demanda, vez que a legitimidade de um não exclui a do outro, havendo a possibilidade inclusive de litisconsórcio entre eles.

Concorrente, pois o fato de um dos co-legitimados ajuizar uma ação civil pública na defesa de um direito ou interesse metaindividual não exclui a possibilidade de alguém que seja ordinariamente legitimado, a saber, o substituído, propor ação na defesa de interesse próprio inserido naquele interesse metaindividual que está sendo tutelado pela ação civil pública<sup>17</sup>.

Destarte, a legitimidade ativa para a ação civil pública é rígida, ou seja, limita-se a permitir a propositura dessa ação apenas aos legitimados arrolados na lei. Essa legitimidade tem sido ampliada por normas posteriores à LACP, porém não há possibilidade de ajuizamento da ação civil pública por sujeito que não faça

---

<sup>16</sup> Nesse sentido; Pedro da Silva Dinamarco faz menção a essa característica da legitimidade extraordinária para a ação civil pública, citando a lição de José Carlos Barbosa Moreira, que a subdivide extraordinária em autônoma (desvinculada da participação do legitimado ordinário) e subordinada (exercitável somente com a participação do legitimado ordinário). Dinamarco cita o entendimento de Cândido Rangel Dinamarco que, nesse ponto, concorda com essa distinção e com a afirmação de que a legitimidade extraordinária para a ação civil pública é autônoma (DINAMARCO, 2001).

<sup>17</sup> O artigo 104 do CDC prevê expressamente que o ajuizamento da ação coletiva não induz litispendência, no caso da ação tratar de interesse metaindividual difuso ou coletivo em sentido estrito, possibilitando assim o ajuizamento simultâneo de ação individual. Essa situação estabelece uma aparente contradição, visto que já se observou nesse trabalho que essas espécies de interesses metaindividuais não são passíveis de defesa pela via ordinária de legitimação por não pertencerem somente a uma pessoa, mas a uma coletividade indeterminável ou no mínimo indeterminada e, nessa última hipótese, caso houvesse especificação dos indivíduos titulares do interesse, esse não poderia ser dividido o que também impediria a utilização da via extraordinária, por falta de previsão legal que permita ao particular defender o seu interesse e o interesse dos outros indivíduos, que estariam misturados de modo irremediável, porquanto o interesse em questão seria metaindividual. No entanto, não há nenhuma contradição na previsão do referido artigo. A casuística se mostra mais eficiente para elucidar esse ponto. Considere-se um dano ambiental perpetrado por uma indústria que lança dejetos tóxicos na cabeceira de um rio. Na hipótese desse rio passar por uma propriedade rural e causar prejuízos por conta da poluição (morte de semoventes, contaminação de lavoura) o proprietário desse imóvel rural poderá ajuizar ação com base nesse interesse de preservação do meio ambiente buscando o ressarcimento de seu interesse patrimonial lesado. No que tange aos interesses individuais homogêneos não existiria a necessidade de determinação legal possibilitando a concorrência de ações, posto que esses interesses são individuais e se coadunam com o sistema de legitimação ordinária do CPC, de modo que a previsão expressa era necessária para equiparar esses interesses aos essencialmente metaindividuais. Por conta dessa equiparação os interesses individuais homogêneos são chamados pela doutrina, mais especificamente por José Carlos Barbosa Moreira, de acidentalmente coletivos, posto que foram elevados a essa classificação não pela sua correspondência com o gênero dos interesses metaindividuais mas por conveniência legal.

parte do rol supramencionado, em razão da legitimidade para essa ação ser extraordinária, e não pode ser ampliada senão em virtude de lei. A legitimidade das instituições que podem propor a ação civil pública é autônoma, concorrente e disjuntiva.

### 3.7.1. Representatividade adequada

Por conta das dificuldades em conciliar a defesa dos interesses metaindividuais ao sistema individualista de tutela jurisdicional, a lei optou por definir o rol de legitimados para a ação civil pública. Esse rol tem sido ampliado, porém, por constituir espécie extraordinária de legitimação, só permite que os sujeitos taxativamente enumerados ajuízem a ação civil pública. Assim, a despeito da relevância do interesse em discussão, nenhum outro sujeito poderá ocupar o pólo ativo dessa ação, senão aqueles que compõem o referido rol.

Além da determinação expressa e taxativa da legitimidade para a ação civil pública (“legitimidade *ad causam*”), a lei também estabelece limitações aos legitimados, de modo que não se poderá pleitear, indiscriminadamente, a tutela de qualquer interesse metaindividual (interesse de agir).

Os critérios para a aferição da representatividade adequada na legitimação extraordinária para a tutela dos interesses metaindividuais estão todos na lei, diferentemente daquilo que acontece no sistema norte-americano de tutela de interesses metaindividuais, onde a representatividade adequada é verificada por critérios diversos, observados pelo juiz, possibilitando às pessoas comuns a propositura da ação de classe. Pedro da Silva Dinamarco chama a atenção para esse detalhe, acrescentando o seguinte;

*...enquanto nas class actions norte americanas a legitimidade é do indivíduo, para que ele exerça a representatividade adequada da coletividade, que é, examinada pelo juiz em cada caso concreto, aqui o autor é um representante institucional, previsto em abstrato pelo legislador. Ou seja, a verificação da legitimidade se dá ope judicis nos*

*países anglo-americanos e, em algumas matérias na Itália; aqui ela se dá ope legis (DINAMARCO, 2001, p. 201).<sup>18</sup>*

O termo “*representatividade adequada*” é utilizado pela doutrina pátria para fazer menção ao binômio legitimidade para agir e interesse processual, que deve ser observado por cada um dos legitimados na propositura da ação civil pública.

Embora a significação originária desse termo não seja passível de aplicação no nosso sistema de tutela dos interesses metaindividuais, adaptou-se tal expressão para fazer menção às situações nas quais os legalmente legitimados, no caso concreto, cumprem os pressupostos processuais para ajuizar a ação civil pública na defesa de determinado bem de caráter metaindividual.

Esses pressupostos processuais foram descritos inicialmente pela lei, no artigo 5º, §§ 1º e 2º da LACP, que dispõe o seguinte;

*art. 5.º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:*

*I – esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil;*

*II – inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.*

---

<sup>18</sup> Chama-se a atenção para a conotação originária concedida ao termo “representatividade adequada”, fruto do sistema americano de tutela dos interesses coletivos. Naquele país, não há rol restrito em lei para a tutela desses interesses, ao contrário, qualquer do povo pode ajuizar uma “class action”, ou ação de classe. A representatividade adequada é verificada pelo juiz e consiste em observar se estão presentes os requisitos que a lei e a jurisprudência determinam como necessários para que o indivíduo possa representar adequadamente a classe ou grupo que será atingida pela ação em seu interesse (deve haver uma classe, o indivíduo deve ser membro dela, dentre outros requisitos). Assim, a representatividade adequada, em sua acepção originária, impõe, necessariamente, ao indivíduo que manejará a ação coletiva, que ele faça parte da classe ou grupo representado. Com base nessa peculiaridade, alguns doutrinadores defendem que, no Brasil, não existe a representatividade adequada pois a legitimidade firmada em lei para a propositura da ação civil pública não permite que essa ação seja manejada pelo particular em defesa de todos os interessados no bem metaindividual, porquanto a legitimidade para tal missão somente é concedida aos representantes institucionais, o que, em essência, não configuraria a representatividade adequada nos moldes concebidos pelo direito norte-americano.

Percebe-se que a redação desse dispositivo não se mostra esclarecedora em apontar a quais dos legitimados se aplicam os requisitos processuais<sup>19</sup> de pré-constituição (do inciso I) e de pertinência temática (do inciso II).

Sem dúvida esses requisitos não se aplicam ao Ministério Público, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, separados na primeira parte do artigo em tela. O texto do citado artigo dava a entender que o cumprimento daqueles requisitos deveria ser observado por todos os legitimados elencados na segunda parte do “caput”, ou seja, pelas autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e pelas Associações.

No entanto, com a edição do CDC os requisitos supra-mencionados foram restringidos apenas às associações civis, conforme dispõe a artigo 82, inciso IV desse diploma legal;

*Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente;*

...

*IV- as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código, dispensada a autorização assemblear.*

Assim, a representatividade adequada, com relação aos requisitos legais de pré-constituição e pertinência temática, aplica-se apenas às associações civis, conforme disposição expressa da lei, é o que se depreende do cotejo entre os artigos 5º da LACP e 82 do CDC.

Parte da doutrina entende que se deva estender o requisito de pré-constituição aos sindicatos<sup>20</sup>, que também estariam legitimados para propositura

---

<sup>19</sup> Nesse sentido: Hugo Nigro Mazzilli corrobora com esse entendimento, usando porém, nomenclatura diferente. O autor chama de representatividade adequada o que neste trabalho nomeou-se como requisito de pré-constituição, chamou de pressupostos processuais aquilo que se tratou por requisitos processuais. A despeito dessa diversidade terminológica entende-se que na essência há correlação entre as classificações, mormente pelo fato de, em ambos os casos, se consagrar a noção de que esses requisitos ou pressupostos não constituem condições da ação, pois se assim fossem não poderiam ser afastados pelo juiz, o que é possível no caso dos requisitos/pressupostos de pré-constituição, conforme dispõe o artigo 82, §1º do CDC (MAZZILLI, 2002, p. 269 a 275).

Em sentido contrário: Pedro da Silva Dinamarco (2001, p. 202) entende que a pré-constituição e a pertinência temática são condições da ação.

da ação civil pública pela interpretação da CF, e também às fundações privadas, que, embora não citadas expressamente no rol de legitimados para a ação civil pública, ali estariam por conta da menção indiscriminada das fundações, sem que a lei fizesse distinção entre as públicas e as privadas, razão pela qual não caberia ao interprete realizar tal diferenciação. No entanto, às fundações privadas restaria sim, a obrigatoriedade de preencher o requisito da pré-constituição, visto que o objetivo do claro do legislador era de isentar de tal ônus os legitimados públicos.

Destarte, o requisito de pré-constituição se aplicaria apenas às associações civis, aos sindicatos e as fundações privadas de forma que os demais legitimados estariam dispensados de cumprir esse requisito, que também pode ser afastado pelo juiz, em favor dos legitimados inicialmente obrigados a cumpri-lo, quando o magistrado entender necessário, nos termos do § 1º do artigo 82 do CDC, nas hipóteses de manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

Com relação ao requisito da pertinência temática, embora a redação do artigo 82, inciso IV do CDC, supramencionada, permita interpretação literal similar a que se mencionou para a pré-constituição, dever-se-á exigir o cumprimento daquele requisito a quase todos os legitimados para a ação civil pública.

Desta feita, além das associações civis, dos sindicatos e das fundações privadas, também as fundações públicas e os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta, deverão cumprir com o requisito da pertinência temática para poderem ajuizar ação civil pública, e isso se dará quando cada um desses legitimados, na situação concreta, demonstrar a correlação entre seus fins como instituição e a tutela dos interesse metaindividual objeto da ação que ajuizaram.

Do rol dos legitimados para a propositura da ação civil pública os requisitos da representatividade adequada mencionados acima não serão aplicáveis ao Ministério Público e as pessoas jurídicas de direito público interno, a saber, União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

---

<sup>20</sup> Nesse sentido; Hugo Nigro Mazzilli defende esse entendimento, por entender que se pode fazer analogia entre as associações e os sindicatos, ambos organismos de representação de seus associados.

De certa forma, haveria limitação às pessoas jurídicas de direito público interno para a propositura da ação civil pública, mas não em relação aos requisitos de representatividade adequada, e sim no âmbito do interesse da agir. Tal limitação estaria fundada na competência federativa de cada ente, que se estenderia à possibilidade de tutela do bem jurídico sobre o qual recai o interesse metaindividual, ou seja, “não teria um Município interesse em defender um bem dominial da União, nem o contrário”<sup>21</sup>.

Com relação ao Ministério Público, grande parte da doutrina entende que seu interesse de agir é presumido para a propositura da ação civil pública na defesa de qualquer interesse metaindividual<sup>22</sup>, ao sustentar que, no passado essa instituição foi encarregada de defender os interesses indisponíveis da sociedade ( LC n.40/81) e, atualmente, a propositura dessas ações constitui função institucional do “*Parquet*”, segundo dispõe a lei n. 8.625/93 em seu artigo 25, inciso IV, restando indubitável a presunção do interesse processual do Ministério Público para essa ação.

No entanto, em que pese a posição majoritária da doutrina, entende-se que essa presunção não é absoluta, e está vinculada à apuração da necessidade do ajuizamento da ação.

Assim, caso se constate que não existe lesão ou ameaça de lesão à interesse metaindividual, ou que já houve reparação, ou ainda que existe possibilidade de resolução do problema que se abate sobre o bem de cunho metaindividual ( por exemplo, pela disposição do agressor em reparar o dano perpetrado a esse bem) o Ministério Público prescindirá de interesse de agir, por não existir a necessidade de movimentação da máquina do judiciário para a

---

<sup>21</sup> Hugo Nigro Mazzili concebeu esse exemplo, que elucida muito bem o comentário realizado ( MAZZILLI, 2002, p. 274).

Em sentido contrário: Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery manifestam entendimento contrário, ao exemplificar como possível uma ação civil pública ajuizada por um Estado do sul do Brasil em defesa de bem de caráter metaindividual que esteja em domínio de um outro ente federativo no norte do país. O casal argumenta que na ação civil pública a aferição do interesse processual deve ser realizada em razão da qualidade do direito tutelado (difuso, coletivo, ou individual homogêneo), pois o Estado proponente não estará tutelando um direito próprio, mas sim metaindividual ( *apud* MAZZILLI, 2002, p. 274).

<sup>22</sup> Nesse sentido: Rodolfo de Camargo Mancuso chama a atenção para essa unanimidade doutrinária citando nomes como o de Hugo Nigro Mazzilli, Edis Milaré, Augusto Mello de Camargo Ferraz, Nelson Nery Júnior, Francesco Carnelutti, Hely Lopes Meirelles, todos reconhecendo essa presunção de interesse de agir do Ministério Público para o ajuizamento da ação civil pública, no entanto, o próprio Mancuso tem suas reservas

preservação do bem metaindividual. Pedro da Silva Dinamarco corrobora com o entendimento mencionado, pontuando o seguinte;

*... a afirmação da doutrina de que, “quando a lei confere legitimidade ao Ministério Público, presume-lhe o interesse de agir”, deve ser lida com muito cuidado. Essa presunção é em abstrato e dependerá sempre de apuração, em cada caso concreto, da real existência do interesse de agir, especialmente no aspecto da necessidade (DINAMARCO, 2001, p.286).*

Destarte, a representatividade adequada firma aos legitimados para ação civil pública requisitos processuais que devem ser atendidos no caso concreto para a propositura dessa ação. Esses requisitos estão na lei e são a necessidade de comprovação de pré-constituição e a pertinência temática.

Estão sujeitos ao cumprimento desses dois requisitos as associações, os sindicatos e as fundações privadas.

As fundações públicas, e as entidades e órgãos da administração pública direta ou indireta deverão preencher o requisito da pertinência temática. Os entes de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) bem como o Ministério Público não estão sujeitos aos requisitos de representatividade adequada do sistema processual formado pelo CDC e a LACP, porém isso não concede a esses legitimados a presunção do interesse de agir para qualquer situação em que se tenha interesse metaindividual em discussão, restando à casuística a aferição desse interesse que, conforme o caso concreto, poderá ou não existir.

---

quanto a essa presunção, e cita também Pedro da Silva Dinamarco que o acompanha em seu entendimento. (MANCUSO, 2002, p.51 a 55).

### 3.8. Legitimidade passiva

A LACP (lei n. 7.347/85) estabeleceu os fundamentos da ação civil pública, porém, não trouxe em seu bojo nenhum dispositivo que definisse quem pode figurar no pólo passivo dessa ação. Apesar dessa omissão legal, se faz necessário enfrentar a questão da legitimidade passiva, de modo a esclarecer quais as pessoas que podem ser réus dessa demanda, pois a ilegitimidade passiva ocasiona a extinção do processo sem julgamento de mérito, conforme se depreende do artigo 267, inciso IV do CPC.

O silêncio da LACP no que tange à sujeição passiva em sede de ação civil pública, levou a doutrina a buscar analogias com outros diplomas legais que tratam, de forma específica, de certos interesses metaindividuais tutelados pela própria ação civil pública ( lei n. 6.938/81, lei n. 8.078/90 e lei n. 8.884/94) no intuito de definir inequivocamente a sujeição passiva genérica, para os casos em que essa ação é ajuizada na defesa de interesses metaindividuais não tratados de modo específicos por outras leis, e que terão por base somente as disposições da LACP. Cogitou-se até na aplicação dos dispositivos da lei da ação popular (lei n. 4.717/69) referentes à legitimação passiva, conforme se demonstrará a seguir.

Com relação ao disposto na lei da ação popular, seu artigo 6º dispõe que essa ação deve ser proposta em face de pessoas jurídicas de direito público ou privado, de autoridades, funcionários ou administradores que de alguma forma autorizavam, aprovavam, ratificavam ou praticavam o ato impugnado ou cuja omissão deu ensejo à lesão e, por fim, de beneficiários diretos do ato lesivo.

A aplicação dessa disposição à ação civil pública só pode ser admitida para fins de definição da sujeição passiva nos casos em que, proposta essa ação, também fosse cabível a veiculação da ação popular, porém, no caso de aplicação de tal analogia, não se poderá perder de vista as particularidades que distinguem esses processos. Hugo Nigro Mazzilli, ao tratar sobre esse assunto, pontua;

*Se a ação civil pública ou coletiva tiver por objeto pedido que possa ser feito em ação popular, analogicamente deverá ser proposta contra as mesmas pessoas que seriam as legitimadas passivas para a ação popular. (MAZZILLI, 2002, p. 310).*

Assim, percebe-se que a possibilidade de aplicação dos dispositivos da lei da ação popular para a definição da legitimidade passiva na ação civil pública é muito limitada. Passa-se à observação das tratativas referentes a sujeição passiva em algumas leis que dispõem sobre essa ação na tutela específica de certos interesses metaindividuais, com o objetivo de suprir a lacuna da LACP em relação a esse ponto.

No que se refere à lei n. 6.938/81, que trata da defesa do meio ambiente, seu artigo 3º, inciso IV, considera como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental, de forma que, para a tutela desse interesse metaindividual, a legitimidade passiva se mostra ampla.

Por sua vez, a lei n. 8.078/90, que instituiu o CDC, definiu a sujeição passiva para as relações de consumo que envolvem interesses metaindividuais, colocando o fornecedor de produtos ou serviços nesse pólo da ação civil em defesa do grupo, da classe dos consumidores. Voltaire de Lima Moraes confirma esse entendimento, acentuando que:

*Em se tratando de relação de consumo, em que de um lado está o consumidor (art.2.º, caput, do CDC), ou coletividade de pessoas (art.2.º, parágrafo único, do CDC), e de outro o fornecedor (art. 3.º, caput, do CDC), este é quem deverá figurar como legitimado passivo numa ação civil pública voltada para a defesa coletiva dos consumidores (MORAES, 2002, p. 848).*

A lei n. 8.884/94, que dispõe sobre as infrações contra a ordem econômica, em seu artigo 15, trata expressamente sobre a sujeição passiva, de modo que,

proposta a ação civil pública, esse pólo da relação processual poderá ser ocupado por pessoas físicas, pessoas jurídicas, tanto as de direito público quanto as de direito privado, bem como por quaisquer associações.

À luz dessas disposições específicas, percebe-se que o legislador intentou alargar ao máximo possível a legitimidade passiva para a ação civil pública, deixando a definição desse pólo aberta, em contraposição a legitimidade ativa para essa ação que é rigidamente definida pela lei.

Embora em situações excepcionais tal sujeição dependa de qualificação baseada no direito material, o que ocorre com a defesa do consumidor que só pode ter como sujeito passivo da ação civil pública quem se enquadrar no conceito de fornecedor, percebe-se que o legislador originário não tratou de arrolar legitimados passivos para a ação civil pública, justamente para que possa ser colocado nessa polaridade processual qualquer sujeito que ameace ou consume agressão a interesse metaindividual. A doutrina confirma esse entendimento:

*...o causador de dano a um dos interesses de que cuida a Lei da Ação Civil Pública pode ser tanto o particular quanto o Estado; tanto uma pessoa física quanto uma pessoa jurídica; pode mesmo ser legitimado passivo quem quer que tivesse o dever jurídico de evitar a lesão (MAZZILLI apud MORAES, 2002, p. 848).*

*Como a Lei não faz qualquer distinção, entende-se que essa demanda pode ser ajuizada contra qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica de direito público ou privado, mas desde que tenha alguma participação no evento danoso (DINAMARCO, 2001, p.268).*

Há que se mencionar a ressalva feita pela doutrina, no sentido de excluir a possibilidade do Ministério Público ser relacionado no pólo passivo da ação civil

pública <sup>23</sup>. Com relação a esse entendimento, tem-se que tal limitação não é absoluta, ou seja, quando a ação pleitear uma prestação tão somente indenizatória a premissa supramencionada deverá ser aplicada, de modo que o Estado responderá pelos danos pleiteados, mas, se por outro lado, a ação tiver como objetivo a imposição de obrigação de fazer ou não fazer, então o Ministério Público poderá figurar no pólo passivo.

Por fim, conclui-se que no sistema da LACP qualquer pessoa pode ser parte passiva na relação processual, pois não existem condições especiais para tal legitimação de sorte que qualquer sujeito que perpetrar dano à interesse metaindividual poderá figurar no pólo passivo de uma ação civil pública.

### **3.9. Litisconsórcio e assistência**

#### **3.9.1. Pólo ativo**

Conforme se afirmou, a legitimidade para a propositura da ação civil pública é extraordinária, possibilitando a tutela dos interesses metaindividuais pela intervenção dos legitimados expressamente arrolados na lei. Essa legitimidade é concorrente e disjuntiva, ou seja, os co-legitimados podem demandar de forma isolada ou simultânea na defesa de um bem de cunho metaindividual.

---

<sup>23</sup> Nesse sentido; Rodolfo de Camargo Mancuso sustenta essa afirmação, e cita Jose Marcelo de Menezes Vigliar que o acompanha nesse entendimento (MANCUSO, 2002, p. 175). Hugo Nigro Mazzilli também sustenta essa posição, porém com algumas ressalvas (MAZZILLI, 2002, p. 308 a 310) .

No entanto, nada impede esses co-legitimados de agir em litisconsórcio facultativo, nos termos do artigo 5.º, § 2º da LACP<sup>24</sup>.

Esse litisconsórcio pode ser inicial ou ulterior. Na primeira hipótese, os co-legitimados se unem para a propositura da ação. No segundo caso, um ou mais dos legitimados ingressam em ação que já está tramitando. Nessa hipótese, cabe uma distinção. Quando houver aditamento da inicial em razão dessa intervenção tardia, ocorrerá litisconsórcio ulterior, porém se o co-legitimado apenas se habilitar na ação, sem modificar o objeto do processo, ter-se-á assistência litisconsorcial.

Devido às características dos direitos e interesses metaindividuais, que conduziram a fixação da legitimidade extraordinária para sua tutela em juízo, não será possível a intervenção do particular como litisconsorte pois este não foi relacionado dentre os legitimados para a ação civil pública, de modo que permitir tal participação no processo constituiria meio ilegal para burlar a taxatividade do rol legal de legitimados para essa ação.

No entanto, a doutrina tem admitido a participação do particular como litisconsorte ao menos em uma situação, trata-se da hipótese na qual seria possível a propositura da ação popular (que permite a defesa de certos interesses metaindividuais pelo particular) com objeto idêntico ao da ação civil pública pendente. Ora, se o indivíduo pode figurar no pólo ativo daquela ação para a tutela de interesse metaindividual, não há que se recusar a possibilidade dele ocupar a posição de litisconsorte nessa ação<sup>25</sup>.

Essa legitimidade seria apenas parcial, ou seja, não permitiria que o particular figurasse sozinho no pólo ativo em caso de desistência ou abandono do

---

<sup>24</sup> Há que se conceder interpretação ampliativa a esse dispositivo, pois seu significado literal faria entender que somente as associações e o poder público poderiam figurar como litisconsortes ativos na ação civil pública, resultando em uma limitação descabida que seria contrária à economia processual visto que bastaria a propositura de uma ação conexa pelos legitimados não citados nesse dispositivo para que ocorresse a reunião dos processos e os co-legitimados passassem a figurar como litisconsortes. É o que assinala Hugo Nigro Mazzilli (2002, p. 294 e 295).

<sup>25</sup> Neste sentido; Pedro da Silva Dinamarco comunga desse entendimento e cita José Marcelo de Menezes Vigliar como mais um doutrinador a defender tal premissa. (DINAMARCO, 2001, p. 202 e 203). Também concorda com esse posicionamento o célebre Hugo Nigro Mazzilli. (MAZZILLI, p. 296 e 297).

sujeito legalmente legitimado, o que também constituiria, em última análise, subversão, por via oblíqua, do rol taxativo de legitimados para a ação civil pública

### **3.9.2. Pólo passivo**

Acompanhando a amplitude legal que não restringiu a polaridade passiva da ação civil pública, qualquer pessoa poderá figurar como litisconsorte ou assistente do réu dessa ação, desde que a relação jurídica justifique sua participação no processo.

Até mesmo os legitimados ativos para a ação civil pública poderão figurar como litisconsortes do sujeito passivo, por conta de previsão da própria LACP, no artigo 5º, §2º, possibilitando aos sujeitos arrolados no “caput” desse artigo que se habilitem como litisconsortes de qualquer das partes. Nesse caso, dificilmente o interesse dos legitimados ativos se coadunará com o de um eventual réu da ação civil pública, pois aqueles sempre atuarão nessas ações para defender os interesses metaindividuais.

## **3.10. Competência**

Sabe-se que a matéria afeta à delimitação de competência é tormentosa. Não se faz objetivo deste trabalho descer a suas minúcias. Assim, neste item propõe-se o tratamento genérico de algumas questões mais relevantes que possibilitarão, na maioria dos casos, a definição da competência para a ação civil pública.

A LACP estabeleceu, em seu artigo 2º, regra de competência específica para a propositura da ação civil pública, determinando que essa ação deve ser proposta no foro do local do dano ao interesses metaindividual. O dispositivo legal acrescenta que tal competência é funcional. No entanto a doutrina tem se manifestado no sentido de tratar-se de competência funcional absoluta<sup>26</sup>, não podendo ser prorrogada ou modificada por convenção. Percebe-se que essa disposição da LACP excepciona a regra geral de competência descrita no CPC (artigo 94, foro do domicílio e artigo 100, V, foro do local do ato ou do fato).

A doutrina tem reconhecido que o legislador firmou essa regra especial para facilitar a tutela dos interesses metaindividuais em juízo, buscando viabilizar o acesso à justiça quando tais interesses estiverem sofrendo ou na iminência de sofrer agressão. Sem dúvida o órgão jurisdicional que está mais próximo do local onde ocorreu a agressão ao bem de cunho metaindividual terá melhor condição para conduzir a instrução processual, pois haverá contato direto com a realidade do dano, com as provas apuradas, permitindo a concessão da providência mais adequada ao caso concreto.

Em 1990, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, a competência para o ajuizamento da ação civil pública passou a ter mais uma tratativa legal, além daquela do artigo 2º da LACP. Como se mencionou, o artigo 21 da LACP prevê que se aplique ao regime jurídico dessa lei todos os dispositivos do título III do CDC (é o referido sistema de complementaridade entre esse diploma legal e a LACP na tutela de interesses metaindividuais).

Assim, o artigo 93 do CDC trouxe disposições mais específicas quanto às regras de competência para as ações civis públicas, na linha de tratamento mais técnica trazida por essa lei, apresentando também a separação dos interesses metaindividuais nas espécies, interesse difuso, coletivo e individual homogêneo.

---

<sup>26</sup> Hugo Nigro Mazzilli defende esse posicionamento. O autor salienta, que essa competência também não pode ser tida como territorial, como dispôs quer a lei n. 9.494/97. (MAZZILLI, 2002, p. 247). No entanto, Mazzilli deixa subentendido que essa é a regra geral para a competência em relação à ação civil pública, pois esse autor admite situação específica, na qual o CDC teria ressalvado competência territorial (relativa), para certas ações relacionadas à matéria consumista, ainda que essa ressalva não seja expressa. Procurar-se-á abordar esse assunto ainda neste item.

Esse artigo definiu que as ações civis públicas deveriam continuar sendo propostas no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local.

No caso do dano atingir bem metaindividual de abrangência regional ou nacional, o artigo 93 inovou prevendo que a ação civil pública deve ser ajuizada na capital do Estado onde acontecer o dano ou no Distrito Federal, respeitada a regra de prevenção do CPC para resolver litispendência causada por essa legitimação concorrente.

Chama-se a atenção para o fato do artigo 93 do CDC estar no capítulo que cuida somente dos interesses individuais homogêneos. Tal localização topográfica pode levar a conclusão de que as tratativas do referido dispositivo legal aplicam-se somente a essa espécie de interesses metaindividuais, de modo que os interesses difusos e coletivos “strictu sensu” continuariam a ser regidos apenas pelo artigo 2º da LACP.

Disso decorreria que, existindo dano à bem metaindividual de âmbito regional ou nacional, o foro competente continuaria sendo o do local do dano e não o da capital do Estado onde ele ocorreu ou no Distrito Federal.

Todavia, a doutrina defende posição tendente a aplicar analogia à hipótese supramencionada, para fazer valer também para os interesses difusos e coletivos, a disposição legal afeta aos interesses individuais homogêneos.

Como se frisou, a competência para as ações civis públicas é absoluta, porém ela deve ser analisada no contexto das regras gerais de competência estabelecidas pela CF. Assim, há que se enquadrar os dispositivos especiais, que cuidam da competência para o ajuizamento da ação civil pública, ao sistema de distribuição de competência instituído pela CF.

Primeiramente, a Carta Maior criou a chamada Justiça Especial, gênero da qual fazem parte: a Justiça Trabalhista, a Militar e a Eleitoral. Assim, toda ação que trate de relação afeta a essas matérias poderá ser proposta somente perante

as justiças especiais. As demandas relacionadas a qualquer outro ramo do Direito serão de competência da justiça comum, subdividida em justiça federal e justiça estadual.

Então, em situação que se tenha ofensa a interesses metaindividuais relacionados à competência das Justiças Especiais, o autor da ação civil pública deverá observar além das disposições do artigo 2º da LACP e 93 do CDC, a necessidade de propor a ação junto à Justiça Especial.

Nesse contexto, pode-se tomar como exemplo uma ação civil pública ajuizada para resolução de controvérsia decorrente da relação de trabalho. A jurisprudência tem se manifestado no sentido de que, nesses casos, a competência é sempre da justiça do Trabalho e não da justiça Comum. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

*Tendo a ação civil pública como causas de pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho ( RE n. 206.220-MG, informativo do STF, 162, apud MAZZILLI, 2002, p. 245)<sup>27</sup>.*

Há que se fazer menção às atribuições dadas às Justiças comuns pela Carta Magna. Nos artigos 109 e 110, a CF dispõe sobre a competência da Justiça Federal. Por conseguinte todas as situações não abordadas nesses dispositivos constitucionais são de competência da Justiça Estadual, que, por sua vez, exerce o que a doutrina chama de *competência residual*<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Hugo Nigro Mazzilli defende que essa decisão deve ser lida com cuidado. O autor pugna que a Justiça do Trabalho só terá competência para julgar ações civis públicas que tenham como causa de pedir questões da natureza trabalhista. Assim, no caso da ação versar sobre condições de trabalho, segurança, ou qualquer hipótese que discuta controvérsias que extrapolam a relação direta ou indireta de trabalho, ainda que afetas ao labor, deverão ser julgadas pela Justiça Comum. Mazzilli cita José Marcelo de Menezes Vigliar, que o acompanha nesse entendimento ( MAZZILLI. 2002, p. 245).

<sup>28</sup> Termo utilizado por Atos Gusmão Carneiro, faz uso dessa terminologia ao se referir à essa competência ( CARNEIRO, 1989, p.45).

Alguns dos legitimados para a ação civil pública estão sujeitos à jurisdição da Justiça Federal. São eles, a União, autarquia federal e empresa pública federal, conforme dispõe o artigo 109, I, da CF sempre que essas entidades figurem em ação como autoras, réis, assistentes ou oponentes.

A LACP não faz referência às atribuições constitucionais de cada uma das Justiças Comuns, ao contrário, coloca juntas, como legitimadas para a ação civil pública, entidades sujeitas a jurisdição da Justiça Federal e da Justiça Estadual. Porém, o artigo 93 do CDC ressaltou expressamente a competência da justiça federal em consonância com as premissas constitucionais.

Assim, as eventuais ações civis públicas nas quais figurem a União, autarquia federal e empresa pública federal deverão tramitar na Justiça Federal<sup>29</sup> do local do dano ao interesse metaindividual. Para as ações referentes a dano de âmbito regional, a competência será da justiça federal da capital do Estado onde a ofensa ocorreu, ou do Distrito Federal. Caso se tenha dano de abrangência nacional, a competência para conhecer da ação será da vara da justiça federal do Distrito Federal.

A regra geral que diz ser competente o foro do local do dano para a ação civil pública não se aplica as ações que versem sobre interesses metaindividuais tratados pela lei n. 8.069/90, chamada de Estatuto da criança e do adolescente, pois o artigo 209 dessa lei dispõe, expressamente, como absolutamente competente para essas ações o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão. Esse dispositivo legal ainda ressalva a competência da justiça federal e também a competência originária dos tribunais superiores.

Outra exceção à regra geral de competência para o ajuizamento das ações civis públicas provém não de lei expressa, mas da interpretação que a doutrina faz do CDC, no artigo 93.

Esse dispositivo compõe o sistema processual que forma a regra geral de competência para a ação civil pública. No entanto há que se considerar que, ao mesmo tempo, ele constitui regra excepcional de uma lei específica, o CDC (como

---

<sup>29</sup> Hugo Nigro Mazzilli faz um cotejo entre os artigos 129, III e V; 232 e 109, XI da CF concluindo como de competência da justiça federal as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público ou pelas comunidades indígenas.

também acontece no caso do artigo 209 do ECA) que possui tratativa própria quanto a competência para as ações civis públicas atinentes essa lei e, assim, afasta a aplicação da regra geral do referido sistema.

Disso abstrai-se a conclusão que para as ações civis públicas consumeiristas não se aplicará a disposição do artigo 2º da LACP.

Ocorre que, diferentemente do artigo 2º da LACP e do 209 do ECA, a disposição do 93 do CDC ao tratar nada diz a respeito de ser absoluta a competência para a apreciação da ação coletiva, também chamada de ação civil pública consumeirista. Ora, sabe-se que a competência absoluta é exceção, só podendo ser reconhecida quando expressamente determinado pela lei.

Assim, como a disposição do artigo 93 trata, expressamente, somente dos interesses individuais homogêneos, conclui-se que as ações civis públicas consumeiristas que versem sobre essa espécie de interesse metaindividual terão o foro do local do dano como o competente para seu conhecimento, no entanto, essa competência é territorial e relativa. Nesse ponto, não cabe a analogia para aplicar essa interpretação aos interesses difusos e coletivos “strictu sensu”, posto que existe a tratativa geral como parâmetro a reger as ações que versem sobre esses interesses de modo que qualquer exceção a essa regra, deve ser expressa.

Outra exceção do CDC quanto a competência está inscrita no artigo 101, I, onde se prevê que as ações de responsabilidade do fornecedor de produtos ou serviços podem ser propostas no domicílio do autor. As ações civis públicas que se encaixam nessa disposição estarão sujeitas a ela. Também nessa hipótese tem-se competência territorial e relativa.

Destarte, a determinação da competência para o conhecimento da ação civil pública depende primeiramente de se definir: se a matéria é afeta a justiça especial ou comum. Caso seja da Justiça Comum, verificar-se-á se a competência é da Justiça Federal ou Estadual. Resolvida essa questão, aferir-se-á se é caso de aplicação da regra geral de competência absoluta para a ação civil pública, situação em que o foro competente será o do local do dano.

Se o caso for de exceção à regra geral, o foro competente pode ser: o do local da ação ou da omissão, para as matérias relacionadas ao ECA, sendo essa

competência também absoluta; o do local do dano para as hipóteses de discussão de interesses individuais homogêneos em ação civil pública consumista, sendo essa competência territorial e relativa; o do domicílio do autor para as ações civis públicas consumistas ajuizadas com a finalidade de responsabilizar o fornecedor de serviço ou produto, competência essa que também será territorial e relativa.

### **3.11. Coisa julgada**

#### **3.11.1. Noções gerais**

A coisa julgada constitui uma qualidade especial conferida por lei aos efeitos da sentença, que os torna imutáveis e indiscutíveis. Esse fenômeno processual só ocorre após o trânsito em julgado da sentença e, por isso, não pode ser tido como um efeito decorrente do ato decisório.

A coisa julgada está esculpida na CF (artigo 5º XXXVI) dentre os direitos e garantias fundamentais. Esse instituto é um dos pilares do princípio constitucional da segurança jurídica, por conceder estabilidade às relações jurídicas, impedindo que se repitam ações atingidas por essa qualidade especial e impossibilitando a perpetuação das demandas.

Cabe ressaltar que a coisa julgada só opera em relação à parte dispositiva da sentença, de forma que o relatório, a fundamentação e eventual apreciação incidental de questão prejudicial não são alcançados por esse fenômeno processual. É o que se depreende da interpretação do artigo 469 do CPC.

Outro limite legal imposto à coisa julgada diz respeito ao seu alcance, nos termos da primeira parte do artigo 472 do CPC, onde se dispõe que “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando nem beneficiando terceiros”.

Essa característica não poderia deixar de existir no processo civil pátrio, marcado pelo tradicionalismo da relação processual, com partes bem definidas,

individualizadas. É justamente nesse ponto que as tratativas legais acerca da coisa julgada na ação civil pública constituem exceção à regra geral do CPC.

Por conta das já amplamente mencionadas peculiaridades dos direitos e interesses metaindividuais, o legislador teve que conceber regras especiais, compatibilizando o instituto da coisa julgada à tutela desses interesses. Destarte, o artigo 16 da LACP e posteriormente o artigo 103 do CDC instituíram e regulamentaram a chamada coisa julgada “*erga omnes*” e também a “*ultra partes*”<sup>30</sup>.

### 3.11.2. Coisa julgada em ação civil pública

#### 3.11.2.1. Aplicação às espécies de interesses metaindividuais – limite subjetivo

No que tange à ação civil pública, a coisa julgada “*erga omnes*” foi introduzida pela LACP, no artigo 16, que em sua redação original dispunha o seguinte:

*Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, 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*<sup>31</sup>.

A interpretação literal desse artigo tem feito parte da doutrina considerar insatisfatória a disposição da LACP que disciplina a coisa julgada<sup>32</sup>. Em primeira análise, a redação do artigo 16 induz à conclusão de que os indivíduos que

<sup>30</sup> Marcelo Dawalibi observa que a exceção à regra da coisa julgada “*inter partes*” não foi criação da LACP, mas sim da lei n. 4.717/65, a chamada lei da ação popular. Por conta disso o referido autor afirma que, ao tempo da publicação da LACP já havia no ordenamento jurídico pátrio a exceção ao princípio da “*res inter alios iudicata aliis non praeiudicare*”, que informa a coisa julgada (DAWALIBI, 2002, p. 570 a 576).

<sup>31</sup> Essa é a redação original do artigo, que não contemplava a controvertida modificação, feita em 94 pela lei n. 9.494/97. Essa alteração será objeto de estudo ainda neste ponto.

<sup>32</sup> Nesse sentido: O entendimento de Marcelo Dawalibi que classifica como lacônica a tratativa da coisa julgada na ação civil quando da publicação da LACP (DAWALIBI, 2002, p.577).

compõem o grupo titular do interesse metaindividual a ser defendido também seriam atingidos pela coisa julgada “*erga omnes*”.

Então, pode-se presumir que todos os membros do grupo representado na ação civil pública não poderiam propor ação individual para pleitear o ressarcimento dos seus prejuízos, por conta da oponibilidade “*erga omnes*” da coisa julgada.

Tal conclusão, apesar de tentadora do ponto de vista lógico, é defeituosa. Isso se evidenciou com a CF de 1988 que consagrou a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal como garantias do cidadão e se confirmou com as disposições mais técnicas e específicas que o CDC trouxe em relação aos direitos e interesses metaindividuais.

A lei consumeirista criou uma clara sistematização dos interesses metaindividuais, contemplando as diferenças entre as suas espécies, concedendo base para o estabelecimento de regras mais harmônicas para a coisa julgada na ação civil pública, dentro do sistema processual de complementariedade entre a LACP e o CDC para a tutela dos interesses metaindividuais.

Desta feita, o artigo 103 do CDC dispôs que os efeitos da coisa julgada serão “*erga omnes*”, no caso de se ter em discussão interesses difusos (inciso I c.c. § 1º), ou “*ultra partes*”, na hipótese do interesse em jogo ser coletivo “*strictu sensu*” (inciso II c.c. §1º), e não prejudicarão os direitos individuais dos integrantes da coletividade, grupo, categoria ou classe representada na ação civil pública. Conforme o §2º desse mesmo artigo, a regra descrita acima também vale para a defesa dos interesses individuais homogêneos. Tais pessoas só terão seus interesses individualmente atingidos pela coisa julgada “*erga omnes*” se optarem por intervir na ação civil pública em andamento.

Vale assinalar que o CDC estabeleceu outra regra de exceção nos dispositivos legais supramencionados, trata-se da coisa julgada “*secundum eventum litis*”<sup>33</sup>. Essa regra foi confirmada pelo §3º do artigo 103, onde se estabeleceu o seguinte:

---

<sup>33</sup> Ou seja, os efeitos da coisa julgada somente operarão se a lide tiver como resultado final o evento descrito na lei.

Art. 103...

§3.º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16 combinado com o art. 13 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste Código, mas se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 e 99.

Assim, da análise dos artigos referidos acima pode-se concluir que havendo sentença de improcedência na ação civil pública, a autoridade da coisa julgada atingirá somente os legitimados ativos para essa ação, de modo que as pessoas possuidoras de interesse individual, vinculado ao interesse metaindividual tutelado na ação civil pública, não poderão ser prejudicados por essa qualidade da sentença, que, segundo a lei, só operará quando houver benefício ao indivíduo detentor do interesse correlato, não podendo em nenhuma hipótese prejudicá-lo. Por conta disso, optou-se por chamar a coisa julgada, na ação civil pública, de “*pro omnes*”.

Portanto, se depois de ajuizada a ação civil pública o processo for instinto sem julgamento de mérito, a decisão fará coisa julgada formal, ou seja, apenas para aquele processo, conforme a regra geral do CPC para as demais ações.

Caso a ação seja julgada improcedente por insuficiência de provas, também não haverá a coisa julgada material. Nesse caso, será possível a propositura de nova ação mediante a provocação por qualquer dos co-legitimados, inclusive do autor da primeira ação<sup>34</sup>. De outro lado, se houver improcedência da ação por qualquer outro motivo, a sentença fará coisa julgada apenas em relação aos legitimados ativos, de forma que o grupo representado não será atingido, ou seja, as pessoas titulares do interesse metaindividual defendido na ação civil pública que sucumbiu não serão alcançadas pela

---

<sup>34</sup> Nesse item, chama-se a atenção para o posicionamento de Marcelo Dawalibi, que entende operar-se a coisa julgada material quando a ação versar sobre interesses individuais homogêneos e houver improcedência por deficiência de provas (DAWALIBI, 2002, p. 578). Entende-se, porém, que no caso em tela não se opera a coisa julgada material, de modo que os indivíduos componentes do grupo, ou seja, os detentores do interesse individual homogêneo, não poderão ser prejudicados pela coisa julgada “*erga omnes*”, que somente incidirá se o pedido da ação for procedente para beneficiá-los conforme dispõe o artigo 103, III do CDC. A assertiva do citado autor passará a ter algum fundamento quando o indivíduo titular do interesse individual homogêneo intervir no processo como litisconsorte. Nessa situação, a interpretação “*contrario sensu*” do CDC, artigo 103, §2º, possibilita a conclusão de que a coisa julgada atingiu o interessado. Porém, não se trata de coisa julgada “*erga omnes*”, mas de sucumbência do interessado que se fez parte no processo.

autoridade da coisa julgada, e podendo, assim, propor eventuais ações individuais para verem satisfeitos seus interesses.

Se o pedido da ação civil pública for julgado procedente, a sentença fará coisa julgada “*erga omnes*” para as espécies de interesse metaindividual difuso e individual homogêneo, e “*ultra partes*”, para a categoria dos interesses coletivos “*strictu sensu*”. Assim, as pessoas detentoras de direitos ligados ao interesse metaindividual defendido com êxito pela ação civil pública poderão promover, liquidar e executar sua pretensão, com base na parte final do artigo 103, §3º do CDC.

Faz-se conveniente trazer à colação dois quadros sinóticos elaborados por Hugo Nigro Mazzilli, que trazem de modo objetivo e resumido aquilo que se abordou acima, facilitando ainda mais o entendimento das casuísticas relativas a coisa julgada nas ações civis públicas. O primeiro quadro faz considerações tendo por base as diferenças entre as espécies de interesses metaindividuais. O segundo, demonstra o desfecho da ação tendo em vista o seu resultado:

SEGUNDO A NATUREZA DO INTERESSE			
Difuso	Sentença de procedência	Sempre tem eficácia <i>erga omnes</i>	
	Sentença de improcedência	Por falta de provas	Sem eficácia <i>erga omnes</i>
		Por outro motivo	Com eficácia <i>erga omnes</i>
Coletivos	Sentença de procedência	Tem eficácia <i>ultra partes</i> , limitadamente ao grupo, categoria ou classe	
	Sentença de improcedência	Por falta de provas	Sem eficácia <i>ultra partes</i>
		Por outro motivo	Com eficácia <i>ultra partes</i>
Individuais homogêneos	Sentença de procedência	Com eficácia <i>erga omnes</i> para beneficiar vítimas e sucessores	

	Sentença de improcedência	Sem eficácia <i>erga omnes</i>
--	---------------------------	--------------------------------

SEGUNDO O RESULTADO DO PROCESSO		
Sentença procedência	de	Beneficia a todos os lesados, observado o art. 104 do CDC; tratando-se de interesses coletivos, seus efeitos limitam-se ao grupo, categoria ou classe de pessoas atingidas
Sentença improcedência	de	Por falta de provas
		Por outro motivo
		Não prejudica os lesados
		Prejudica os lesados, exceto em matéria de interesses individuais homogêneos, observado o art. 94 do CDC

### 3.11.2.2. Coisa julgada e Lei n. 9.494/97 – limite territorial

Em 1997 o Poder Legislativo pátrio tornou definitivas as disposições da Medida Provisória n. 1.570-5/97, convertendo-a na lei n. 9.494/97.

Essa lei veio alterar a redação do artigo 16 da LACP, que trata sobre a coisa julgada na ação civil pública. Assim, o referido comando normativo passou a vigorar com o seguinte texto;

*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 insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.*

Percebe-se que a nova redação desse artigo acrescentou uma limitação à eficácia “*erga omnes*” da sentença na ação civil pública: que a autoridade da coisa julgada opere somente nos limites da competência territorial do órgão prolator.

Tal modificação causou não pequena celeuma na doutrina que, em sua maioria, teceu pesada crítica a essa modificação. A controvérsia chegou até a Corte Suprema, que foi provocada por meio de uma ADIn (1.576-1-DF). Essa ação ainda não foi julgada, porém o pleno do STF já examinou e concedeu liminar suspendendo um dos artigos da então Medida Provisória, no entanto essa liminar alcançou outro dispositivo que não o referente à modificação realizada no artigo 16 da LACP.

Rodolfo de Camargo Mancuso cita parte do voto do ministro Marco Aurélio, relator da referida ADIn, defendendo a modificação trazida pela Medida Provisória:

*A alteração do artigo 16 correu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia erga omnes da sentença proferida na ação civil pública. Entendo que o artigo 16 da Lei 7.347, de julho de 1985, harmônico com o sistema judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada erga omnes da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia erga omnes sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo – não alcançando, portanto, situações concretas, que sob ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenho a mudança de redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos erga omnes na área de atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário (MANCUSO, 2002, p. 293).*

Desta feita, o STF entendeu não existir inconstitucionalidade na modificação realizada no artigo 16 da LACP. Salvo raras exceções<sup>35</sup>, a maioria da doutrina concorda com esse entendimento, consignando, entretanto, que a alteração possui impropriedade técnica de cunho processual. Novamente, lança-se mão da observação providencial do mestre Rodolfo de Camargo Mancuso:

*A rigor, a questão jurídica que se coloca nem configuraria, propriamente, uma querela constitucional, visto não estar em discussão o instituto da coisa julgada em si (que, simplesmente a Constituição Federal inscreve*

<sup>35</sup> Hugo Nigro Mazzilli, em sua crítica incisiva à modificação realizada no artigo 16 da LACP, menciona, em nota de rodapé, a posição de José Marcelo de Menezes Vigliar, que, por sua vez, entende a referida alteração como sendo inconstitucional (MAZZILLI, 2002, p. 253).

*dentre os direitos e garantias individuais – art. 5.º, XXXVI), e sim o problema de seus limites objetivos e subjetivos, aspectos melhor umbicados no âmbito do direito processual, sobre o qual legisla, privativamente, a União (CF, art. 22, I). O que então resta palpável é a análise da citada alteração legislativa, sob o ponto de vista da opção técnica empregada e, paralelamente, quanto a saber de sua aptidão para alcançar os efeitos pretendidos (MANCUSO, 2002, p.292 e 293).*

Assim, não se vislumbra ilegalidade na limitação que a lei n. 9.494/95 trouxe ao instituto da coisa julgada nas ações civis públicas, porém existe impropriedade técnica na modificação realizada por essa lei na redação do artigo 16 da LACP.

Equivocou-se o legislador tratar de dois institutos distintos, limites da coisa julgada e competência, como se fossem um e o mesmo fenômeno jurídico.

Como já se mencionou, a coisa julgada na ação civil pública tem por característica a imutabilidade “*erga omnes*” (o que não poderia ser diferente dadas as características especiais dos direitos e interesses tutelados por intermédio dessa ação), guardadas as ressalvas do item anterior, objetivamente expostas no quadro sinótico.

Ocorre que o legislador intentou vincular o campo de incidência da coisa julgada “*erga omnes*” limitando sua incidência até as fronteiras da competência territorial do órgão prolator. Assim, por exemplo, se a sentença do juiz monocrático em ação civil pública for de procedência e essa transitar em julgado, os efeitos “*erga omnes*” da coisa julgada só alcançarão as pessoas localizadas no território de jurisdição daquele magistrado. Tal disposição não pode ser admitida.

Ora, sabe-se que a questão de identificar quais os indivíduos atingidos pela imutabilidade de uma decisão judicial é matéria afeta aos limites subjetivos da coisa julgada e não a outras rubricas legais, tais como jurisdição e competência.

Nas lides comuns, que têm as partes individualmente definidas, o limite subjetivo faz a coisa julgada atuar somente em relação às partes, sem que se prejudique ou se beneficie terceiros. Porém nas ações civis públicas o pólo ativo não é ocupado pelo legitimado ordinário, mas por substituto processual, que é representante de um número indeterminado de pessoas. Assim, o critério para a

definição do alcance subjetivo da coisa julgada deve ser outro, posto que a ação trata de interesses metaindividuais.

Justamente por causa da incerteza, quanto a saber quem são os sujeitos do interesse tutelado pela ação civil pública, que os limites subjetivos da coisa julgada na ação civil pública alcançam a todos.

Isso nem de longe se confunde com a questão de se saber qual o juiz competente para conhecer da ação. A competência já estava muito bem delimitada pelos artigos 2º da LACP e 93 do CDC. Essa é também a opinião de Hugo Nigro Mazzilli:

*A Lei 9.494/97 confundiu competência com coisa julgada. A imutabilidade erga omnes de uma sentença não tem nada a ver com competência do juiz que profere a sentença. A alteração legislativa que a Lei 9.494/97 provocou no art. 16 da LACP é inócua e incoerente, ... (MAZZILLI apud MANCUSO,2002, p. 299)*

O ilustre autor, em outro contexto, tece o seguinte comentário:

*Não há como confundir a competência do juiz que julga a causa com a imutabilidade dos efeitos que uma sentença produz e pode mesmo produzir dentro ou fora da comarca em que foi proferida, imutabilidade essa que deriva de seu trânsito em julgado e não da competência do órgão jurisdicional (imutabilidade do decisum entre as partes ou erga omnes, conforme o caso) (MAZZILLI,2002, p.250).*

*...De fato, distinguem-se a imutabilidade dos efeitos que a sentença produz em todo o País qualquer que seja o juiz que a proferiu, da jurisdição ou da competência, que o órgão jurisdicional pode ter ou não sobre o território nacional(MAZZILLI, 2002, p.251).*

*...se, em nome do Estado, o juiz tem uma parcela da jurisdição( isto é, ele é o competente para decidir aquela lide), então sua sentença, depois de transitar em julgado, representará a vontade estatal, a partir desse momento, passará a ser imutável entre as partes ou, em certos casos, para toda a coletividade. A imutabilidade não será maior ou menor em decorrência da competência, que, precedentemente, o autorizou a decidir a lide; a imutabilidade será mais ampla ou mais restrita de acordo, sim, com o grupo social a que se destina (MAZZILLI,2002, p. 251).*

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery trazem comentário e também exemplo, corroborando com esse entendimento:

*Confundiram-se os limites subjetivos da coisa julgada erga omnes, isto é, quem são as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada, com jurisdição e competência, que nada têm a ver com o tema. Pessoa divorciada em São Paulo é divorciada no Rio de Janeiro. Não se trata de discutir se os limites territoriais do juiz de São Paulo podem ou não ultrapassar seu território, mas quem são as pessoas atingidas pela sentença paulista. (NERY JÚNIOR e NERY apud MAZZILLI, 2002, p.250).*

Em outra assertiva, o festejado casal esclarece:

*Por exemplo, a condenação de empresa de convênio médico ( Amil, Golden Cross etc.), em obrigação de retirar de seus contratos cláusula considerada abusiva (CDC 51), atinge a empresa como um todo, bem como todos os seus associados, estejam onde estiverem dentro do território nacional. Não é relevante indagar-se qual a justiça que proferiu a sentença, se federal ou estadual, para que se dê o efeito extensivo da coisa julgada. A questão não é de jurisdição nem de competência, mas de limites subjetivos da coisa julgada, dentro da especificidade do resultado da ação coletiva, que não pode ter a mesma solução dada pelo processo civil ortodoxo às lides intersubjetivas NERY JÚNIOR e NERY (apud MANCUSO, 2002, p. 297).*

Outra impropriedade da alteração realizada pela lei n. 9.494/97, reside na nomenclatura utilizada para tratar da competência. Na ação civil pública, como se frisou, a competência é funcional (e absoluta), e não territorial (e relativa) como quer a referida lei.

A doutrina ainda aponta para o fato da lei n.9.494/97 ter modificado apenas o artigo 16 da LACP, sem fazer menção as disposições do CDC, que disciplina a ação civil pública em sistema de complementariedade com a LACP, e da lei da ação popular, que também trata da imutabilidade “*erga omnes*” da coisa julgada, em seu artigo 18. As disposições das citadas leis continuam em vigor não fazem menção à limitação da autoridade da coisa julgada aos limites da competência territorial do órgão julgador.

Destarte, por conta da subsidiariedade do CDC em relação a LACP, a alteração a essa, realizada pela lei n. 9.494/97, é inaplicável.

Não fosse assim, essa modificação permitiria a ocorrência de situações absurdas no sistema da coisa julgada nas ações civis públicas, tais como o ajuizamento de um sem número de ações por todo país, abarrotando e inviabilizando a função jurisdicional, quando o bem tutelado for, por exemplo, um interesse difuso, de amplitude nacional, somente para prestigiar a tratativa estabelecida pela lei n. 9.494/97 que prevê a competência territorial.

Isso seria uma agressão a instrumentalidade do processo, colocando de lado a economia processual. Representaria um retrocesso, pois daria margem à decisões contraditórias que, sem dúvida, ocorreriam devido ao grande número de ações por todo o país, numa contrariedade flagrante a um dos princípios constitucionais mais caros, qual seja, o princípio da segurança jurídica.

Como se não bastassem todos esses fatores negativos, exigir que essa modificação seja posta em prática, desconfigurará por completo a tutela dos interesses metaindividuais, transtornando todo o esforço na criação do sistema processual próprio que viabilizou a defesa judicial eficaz para essa categoria especial de direitos e interesses.

Sem dúvida, tal acontecimento representaria um grande retrocesso na evolução jurídico-normativa pátria. Rodolfo de Camargo Mancuso ao chamar a atenção para esse fato, pontua:

*No presente estágio evolutivo da jurisdição coletiva em nosso país, impende compreender que o comando judicial daí derivado precisa atuar de modo uniforme e unitário por toda a extensão e compreensão do interesse metaindividual objetivado na ação, porque de outro modo esse regime processual não se justificaria, nem seria eficaz, e o citado interesse acabaria privado de tutela judicial em sua dimensão coletiva, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais, correlatas (MANCUSO, 2002, p.298).*

Em suma, a coisa julgada na ação civil pública constitui uma exceção a regra geral desse instituto, ditada pelo CPC no artigo 472, que se resume no

princípio da “*res alios iudicata nullum aliis praeiudicium facient*”<sup>36</sup>. Nessas ações, existe a imutabilidade “*inter partes*” da coisa julgada, conforme as especificidades de cada uma das espécies de interesse metaindividual (o efeito “*erga omnes*” ou “*ultra partes*”). O artigo 103 do CDC descreve as hipóteses em que, na ação civil pública, se terá a coisa julgada “*inter partes*” e as situações nas quais essa a coisa julgada será regida pela disposição geral do CPC supramencionada. Essa possibilidade de tratamento diverso da coisa julgada, conforme o desfecho da lide acerca dos interesses metaindividuais, é chamada de coisa julgada “*secundum eventum litis*”.

Por fim, tem-se como absurda, do ponto de vista técnico, e inócua, sob a ótica prática, a modificação que o legislador federal realizou no artigo 16 da LACP, por intermédio da lei n. 9.494/97. Confundiu-se limites subjetivos da coisa julgada com competência territorial, buscando limitar o alcance da coisa julgada “*inter partes*” por meio de um instituto jurídico que não tem aptidão para isso. Ademais, tal alcance não pode ser disposto de outra maneira, tendo em vista a característica da fluidez dos interesses metaindividuais, objeto de tutela da ação civil pública. Impor que, nessa ação, a autoridade da coisa julgada alcance apenas os limites territoriais da jurisdição do órgão prolator da sentença ou acórdão, inviabiliza a atividade judicial, atenta contra os princípios contemporâneos que têm informado o direito processual e condena à inutilidade todo o trabalho de criação do sistema normativo que possibilitou a defesa em juízo dos interesses metaindividuais.

Assim, não há outra alternativa senão entender que a referida modificação nada representa, é inaplicável, e deve ser tida como letra morta, posto que não afetou os dispositivos do CDC, que, portanto, ainda estão em vigor, restando intacto o sistema especial de tratamento concedido à coisa julgada na ação civil pública, mantida, assim, a tratativa anterior à publicação da Lei n. 9.494/97.

---

<sup>36</sup> A coisa julgada se faz em relação às partes e não causa prejuízo a terceiros.

## **3.12. Ação civil pública e declaração de inconstitucionalidade**

### **3.12.1. Algumas considerações acerca do controle de constitucionalidade**

Conforme se demonstrou, a ação civil pública é um amplo instrumento de tutela dos interesses metaindividuais. Entretanto, existe uma limitação constitucional que, embora não conste expressamente da CF, decorre do choque entre o sistema processual de tutela dos interesses metaindividuais (firmado na complementaridade entre as disposições da LACP e do CDC, ou seja, baseado em leis infraconstitucionais), e o sistema de controle de constitucionalidade instituído pela Carta Magna.

Para um melhor entendimento dessa questão, faz-se necessário tecer algumas considerações em relação ao sistema de controle de constitucionalidade, porém não corresponde ao objetivo deste estudo a exploração de tal tema. Assim, buscar-se-á tratar apenas dos institutos afetos à problemática ora proposta, o que, sem dúvida, será de suma importância para a compreensão desse ponto.

A CF de 1988, dispõe no inciso II, do artigo 5º que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Atualmente, as sociedades modernas são regidas por normas positivadas de conduta, que vinculam a todos os cidadãos que delas fazem parte. A imposição de obrigatoriedade tendo por base apenas disposições de lei foi a solução encontrada pelo homem para tornar impessoal a manifestação do poder de comando do Estado. Representa o fruto do repúdio ao absolutismo<sup>37</sup>, que tinha por característica o uso ilimitado e abusivo do poder pelos seus detentores, que, em nome do Estado, estavam acima de qualquer lei.

Desta feita, nas sociedades modernas o poder do Estado é exercido com base nas disposições das Leis Maiores, a saber, das Constituições, que elencam os fundamentos de uma nação, os princípios a serem observados, os direitos que

---

<sup>37</sup> remete-se o leitor ao item 2., no qual se buscou tratar da evolução dos direitos. Nesse ponto demonstra-se a íntima ligação entre os movimentos constitucionalistas e a consolidação dos direitos, por meio do nascimento da ordem constitucional, vinculadora de todos os cidadãos de uma nação.

devem ser respeitados, e as obrigações que poderão ser impostas aos cidadãos por meio das normas infraconstitucionais.

Portanto, as tratativas da Carta Magna estabelecem os limites da atividade legiferante do Estado, concedendo aos cidadãos a garantia de que as demais leis do ordenamento jurídico não violarão os direitos e garantias a eles assegurados pela CF.

O controle de constitucionalidade é o instrumento que permite tornar eficaz a supremacia da Constituição, pois possibilita a verificação da compatibilidade de todas as outras normas com os comandos constitucionais. Destarte, todos os países que são regidos por uma ordem constitucional possuem um sistema de controle de constitucionalidade.

Portanto, o controle de constitucionalidade é o instrumento concebido para assegurar a supremacia dos ditames constitucionais, que certamente teriam a sua eficácia ameaçada, se as leis e atos normativos não fossem submetidos a um controle capaz de verificar a sua adequação às premissas da Carta Magna. O controle de constitucionalidade faz valer o chamado *sistema de pertinência vertical*, que impõe critério hierárquico às leis inferiores, para que essas guardem, em suas disposições, relação harmônica com as premissas da Constituição.

No Brasil, após a publicação de uma lei, o controle repressivo de constitucionalidade é realizado pelo Poder Judiciário; não poderia ser diferente, porquanto, ao entrar em vigor, a lei passa a manifestar a vontade do Estado com relação a determinado tema, servindo de base para a resolução dos conflitos de interesse na sociedade. Através do controle de constitucionalidade o órgão julgador expurga do ordenamento jurídico, norma contrária às disposições da Constituição.

### 3.12.2. As espécies de controle repressivo de constitucionalidade

O controle repressivo de constitucionalidade se subdivide em controle difuso (ou via de exceção) e controle concentrado (ou via de ação).

O controle difuso é realizado por qualquer órgão julgador do Poder Judiciário. Essa espécie de controle só opera quando existe uma lide a ser decidida e, nessa demanda, o Judiciário for provocado para se manifestar acerca da constitucionalidade de uma lei, pertinente a causa posta à apreciação, em incidente prejudicial à análise do mérito da ação proposta.

Assim, como acentua Landolfo Andrade de Souza;

“A declaração da inconstitucionalidade ou não da lei ou ato normativo na via de exceção não é, portanto, o objeto principal da ação, mas sim uma manifestação do Poder Judiciário necessária para a solução do caso concreto” (SOUZA, 2000, p. 28).

Ou seja, não se ataca a norma em abstrato, mas sim seu efeito concreto e prejudicial à parte daquela ação, que tem outra discussão como questão principal (de mérito) a ser resolvida. Por conta disso, os efeitos da sentença que decidir essa ação só atingirão as partes que nela figuram.

De outro lado, tem-se o controle concentrado, no qual a constitucionalidade de um comando normativo é verificada por um único órgão do Poder Judiciário, normalmente a Corte Constitucional. Nessa espécie de controle não há necessidade de um caso concreto prejudicado pela incerteza quanto à constitucionalidade de uma norma. A ação tem por objeto principal sanar a dúvida em relação à constitucionalidade de uma norma. Trata-se de uma análise em abstrato da compatibilidade de uma norma que, se for tida como inconstitucional, terá seus efeitos retirados do ordenamento jurídico.

O Brasil adotou um sistema misto de controle de constitucionalidade, ou seja, por aqui se aplica em parte o controle difuso e em parte o controle concentrado,

Esse último é realizado privativamente pelo STF, guardião da Constituição. Essa, por sua vez, dispõe expressamente, no artigo 102, I, “a”, que somente a ação direta de inconstitucionalidade tem aptidão para atacar abstratamente as disposições de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição. Tal ação não pode ser ajuizada por qualquer pessoa. O rol taxativo de seus legitimados está descrito no artigo 103 da CF. Ajuizada a ADIn, o acórdão da Corte Maior que decide acerca da constitucionalidade do comando normativo atacado por essa ação, tem eficácia “erga omnes”, vinculando a todos no território nacional.

Concomitantemente, o controle difuso é realizado por qualquer órgão julgador do Poder Judiciário no território nacional, permitindo a manifestação acerca da constitucionalidade de uma lei ou ato normativo quando tal apreciação for imprescindível, por ser prejudicial á análise do mérito de uma lide proposta àquele órgão.

Nessa situação, os efeitos da decisão, que resolve esse incidente, vincularão apenas entre as partes litigantes, não extrapolando os limites subjetivos do processo.

O controle difuso de constitucionalidade não está previsto expressamente na CF, mas sua existência é indiscutível, seja por conta da garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional, prevista no inciso XXXV do artigo 5º, seja pela previsão de cabimento do recurso extraordinário, presente no inciso III do artigo 102 da Carta Magna.

### 3.12.3. Da argüição de inconstitucionalidade em sede de ação civil pública

A ação civil pública é uma ação comum, como qualquer outra em nosso ordenamento jurídico. Suas regras especiais diferenciam-na das demais ações apenas quanto às especificidades dos direitos e interesses tutelados por seu intermédio, porém, respeitadas as regras de competência já estudadas, a essa ação pode ser conhecida por qualquer juiz ou tribunal no território nacional, prestando-se a discussão de questões concretas de direitos relativas a interesses metaindividuais.

Destarte, assim como acontece nas ações de conflito intersubjetivo, poder-se-á suscitar, por intermédio da ação civil pública (em sede de controle difuso), a inconstitucionalidade de certo comando de lei ou ato normativo federal ou estadual, como questão incidental para a análise do mérito dessa ação.

Nesse ponto se encontra a problemática objeto de análise neste item. Nas ações comuns, caracterizadas pela relação processual intersubjetiva, com partes bem definidas, individualizadas, a decisão que pugna pela inconstitucionalidade de uma norma nem mesmo fará coisa julgada entre as partes, visto que o incidente é tratado na fundamentação da sentença, e a coisa julgada só alcança a sua parte dispositiva.

Somente através de pedido em declaratória incidental, a autoridade da coisa julgada alcançará essa manifestação de inconstitucionalidade, que vinculará apenas a relação entre as partes do processo, de forma que a lei atacada continuará em vigor para todo o restante da sociedade.

Na ação civil pública, porém, há a indefinição dos titulares do direito ou interesse a ser tutelado e, por conta disso, existe o tratamento especial com relação ao alcance "*inter partes*" da autoridade da coisa julgada. Conseqüentemente, a realização de controle de constitucionalidade na via difusa, por intermédio dessa ação pode causar comprometimento da harmonia entre os dois sistemas de controle de constitucionalidade existentes no país.

Imagine-se a hipótese de uma ação civil pública ser ajuizada para defender interesse difuso, de abrangência nacional ou regional, que é ameaçado por um ato normativo federal, autorizando ofensa a esse bem jurídico. Se o órgão do

Poder Judiciário, ao ser provocado para conhecer dessa ação, reconhecer que o bem deve ser protegido, por meio de manifestação incidental acerca da inconstitucionalidade do comando normativo federal, não haverá como limitar os efeitos da prestação jurisdicional às partes, pois toda uma coletividade é titular do interesse objeto da ação.

Como se não bastasse, o sistema processual que rege a ação civil pública prevê que a autoridade da coisa julgada será “*erga omnes*”, para beneficiar os titulares do interesse em discussão.

Assim, a questão da constitucionalidade, afeta ao controle difuso, que deveria emanar efeitos apenas entre as partes do processo de modo concreto e limitado, na prática, instaura controle abstrato sob a norma atacada, produzindo os mesmos efeitos do controle concentrado de constitucionalidade.

Nessa situação a doutrina<sup>38</sup> e a jurisprudência majoritária<sup>39</sup> tem se posicionado no sentido de ocorrer subversão do sistema de controle de constitucionalidade, pois a ação civil pública constitui instrumento incompatível para alcançar o mesmo resultado prático obtido no controle concentrado através da ADIn, hipótese em que aquela ação se mostra indevido sucedâneo desta. Assim, no exemplo em tela, caso se permitisse que a ação civil pública fosse utilizada, se estaria permitindo alcançar, por via oblíqua, os efeitos guardados exclusivamente para a ADIn, por previsão da CF. Além disso, haveria desrespeito a competência exclusiva do STF para conceder eficácia “*erga omnes*” à declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

Além disso, tal fato configura burla ao rol taxativo de legitimados para a ADIn, que não é o mesmo para a ação civil pública.

---

<sup>38</sup> Lucia Valle Figueiredo observa que a declaração de inconstitucionalidade na forma concentrada é privativa do Supremo Tribunal Federal (FIGUEIREDO, 2002, p.536). No nessa mesma linha, Pedro da Silva Dinamarco faz menção ao entendimento de Arruda Alvim e Arnaldo Wald e outros que, segundo as palavras daquele autor; “defendem posição mais restritiva, segundo a qual seria inadmissível qualquer forma de controle de constitucionalidade por meio da ação civil pública”.

<sup>39</sup> Nesse sentido : STF- Reclamação n.º 633-6/SP – Rel. Min. Francisco Resek. *Diário de Justiça*, Seção I, 23 set. 1996, p. 34.945, onde são citados vários precedentes em sede de liminar : RCLs 557, 559, 560, 562, 569, 600, 602, e 611 (*apud* SOUZA, 2002, p. 58).

Nesse sentido; STF- Reclamação n.º 601 – Rel. Min. Carlos Velloso – *Revista de Direito Administrativo*, 206/267. Igualmente decidiu o STJ : “ Impossibilidade do uso da ação civil pública para substituir a ação direta de inconstitucionalidade” (STJ- 1º T – Resp. n.º 134.979/GO – Rel. Min. Garcia Vieira, *Diário da Justiça*, Seção I, 6 out. 1997, p.49.903) (*apud*, SOUZA, 2002, p.58).

Por fim, somente aquela ação é elencada pela CF como instrumento apto para pleitear a inconstitucionalidade em abstrato de lei ou ato normativo federal ou estadual, razão pela qual a ação civil pública é instrumento que não se presta a esse fim.

Destarte, conclui-se que, nos casos similares ao citado acima, quando interesse metaindividual necessitar de tutela judicial, a ação civil pública não será instrumento hábil para essa defesa, vez que o choque do seu sistema processual especial (que se funda em leis infraconstitucionais), com o sistema de controle de constitucionalidade (que tem por fundamento norma constitucional) gera incompatibilidade, que somente pode ser resolvida com a limitação do uso da ação civil pública para a realização de controle de constitucionalidade, de modo a se preservar a hierarquia das normas vigente em nosso país.

Porém, o uso do exemplo atinente a forma mais ampla e fluída de interesse metaindividual, a saber, o interesse difuso, é proposital. Para efeito desse trabalho, entende-se esclarecida a existência da restrição ao uso da ação civil pública apenas em situações similares ao mencionado exemplo.

Todavia, é necessário ter noção bem definida da restrição ao uso da ação civil pública, que ocorrerá somente se sua decisão se equiparar aos efeitos abstratos da declaração concentrada de inconstitucionalidade para anular a eficácia atual e futura da norma atacada. Se, pelo contrário, essa decisão limitar-se a atingir situação concreta, de modo incidental, gerando a ineficácia da lei apenas para um caso específico, não ocorrerá a usurpação de competência e, nessa hipótese, será perfeitamente possível a utilização ação civil pública para realização de controle de constitucionalidade difuso.

Pedro da Silva Dinamarco também sustenta essa posição <sup>40</sup>, conforme se abstrai da assertiva abaixo:

*De fato, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual pode eventualmente ser alegada incidentalmente em demanda coletiva... É indispensável ainda que haja um litígio concreto. Havendo*

---

<sup>40</sup> Esse autor observa que João Batista de Almeida também sustenta tal entendimento, baseando-se em fortes precedentes do STF quanto à possibilidade do controle incidental por meio da ação civil pública (DINAMARCO, 2001, p. 279).

*a declaração incidental para determinada situação concreta, continuando a lei em vigor para outras situações da vida, nada haverá de irregular. Como consta num acórdão do Supremo Tribunal Federal, nesses casos o objetivo da ação civil pública jamais poderia ser alcançado pelo controle abstrato a norma questionada (DINAMARCO, 2001, p. 279 e 280)<sup>41</sup>.*

Portanto, há que se ter cuidado com aquela conclusão restritiva pois, por mais justificada que seja, estará a impedir a tutela judicial de um interesse metaindividual, por vezes mais relevante que um interesse individual comum, dada sua carga de importância social representada por sua abrangência “*inter pessoal*”.

Como se frisou, a limitação ao uso da ação civil pública somente pode ser admitida quando os efeitos da declaração “*incidenter tantum*”, relativa à inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, produzirem, na via difusa, os mesmos efeitos do controle de constitucionalidade realizado por via direta, situação em que se estará travestindo de declaração incidental, o que, em verdade, representa uma manifestação de inconstitucionalidade em abstrato e com efeito “*erga omnes*”, porquanto isso significará a exclusão dos efeitos do dispositivo da lei impugnada, sendo que essa decisão valerá para todas as pessoas eventualmente sujeitas à coisa julgada.

Caso se entendesse possível a utilização da ação civil pública para realização de controle de constitucionalidade concentrado, poderia ocorrer conflito entre duas decisões “*erga omnes*”, a proferida nessa ação e a emitida em sede de ADIn. Nessa hipótese vale trazer à colação as palavras de Pedro da Silva Dinamarco:

*Para evitar essa situação ter-se-ia de admitir que a ação civil pública teria o condão de gerar litispendência, ou mesmo coisa julgada, a impedir a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, o que parece ser um grande absurdo (DINAMARCO, 2001, p. 280 e 281).*

---

<sup>41</sup> O acórdão mencionado pelo autor, é do “STF, pleno, Reclamação n. 602-6. rel. Min. Ilmar Galvão, j. 3-9-1997.

Landolfo Andrade de Souza sustenta, com base em acórdãos do STF, que a ação civil pública não pode ser utilizada como sucedâneo da ADIn somente quando essa ação versar sobre interesses difusos e coletivos “*strictu sensu*”,. Assim, na hipótese da referida ação tratar de interesses individuais homogêneos não haverá qualquer limitação a sua utilização. O referido autor trata desse assunto nos seguintes termos:

*Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal não admite ação civil pública em defesa de direitos coletivos ou difusos como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, vedando-a quando seus efeitos forem erga omnes e, portanto, idênticos aos da declaração concentrada de inconstitucionalidade. Diversa, porém, é a hipótese vislumbrada pelo Pretório Excelso quando tratar-se de direitos individuais homogêneos, previstos no art. 81, inc. III, da lei n.º 8.078/90, pois nesses casos a decisão só alcançará este grupo de pessoas, e não estará usurpando a finalidade constitucional das ações diretas de inconstitucionalidade, sendo permitida. Como ressaltado pelo próprio STF, “situação diversa ocorreria se a ação civil pública estivesse preordenada a defender direitos difusos e coletivos (inciso I e II do citado art. 81), quando, então, a decisão teria efeito erga omnes, na acepção usual da expressão e, aí sim, teria os mesmos efeitos de uma ação direta, pois alcançaria a todos, partes ou não, na relação processual estabelecida na ação civil” (SOUZA, 2001, p. 60).*

O referido autor complementa, expondo seu entendimento acerca desse complexo tema:

*... não haverá qualquer vedação à declaração incidental de inconstitucionalidade (controle difuso) em sede de ação civil pública, quando conforme salientado pelo próprio Pretório Excelso, “tratar-se de ação ajuizada, entre partes contratantes, na persecução de bem jurídico concreto, individual e perfeitamente definido, de ordem patrimonial, objetivo que jamais poderia ser alcançado pelo reclamado em sede de controle in abstracto de ato normativo.*

*Afigura-se-nos, portanto, diante de tudo que foi apontado, que a arguição de inconstitucionalidade em sede de ação civil pública somente será permitida quando esta versar sobre interesses individuais homogêneos, pois nesses casos, a decisão só alcançará um grupo determinado de pessoas, e não estará usurpando a finalidade constitucional das ações diretas de inconstitucionalidade. (SOUZA, 2000, p.60 e 61).*

Em que pese tal posição, entende-se não ser esse o melhor entendimento sobre o assunto em tela. Isto pois a autoridade da coisa julgada na ação civil

pública que trata de interesses coletivos “*strictu sensu*” nem se quer faz coisa julgada “*erga omnes*”. O art. 103, inc. II, do CDC diz prevê que as ações relativas a essa espécie de interesse farão coisa julgada “*ultra partes*”, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe.

Desta feita, a coisa julgada “*inter partes*” na ação civil pública que verse sobre interesses coletivos “*strictu sensu*” constitui uma categoria intermediária de coisa julgada, mais ampla que aquela das ações comuns, de cunho intersubjetivo, e mais restrita que aquela que pode abranger toda a coletividade, até mesmo motivando a usurpação de atribuição da ADIn, qual seja, a coisa julgada “*erga omnes*”.

Portanto, se a coisa julgada na ação civil pública que verse sobre interesse coletivo “*strictu sensu*” não pode a abrangência do controle concentrado de constitucionalidade, é imperioso que se reconheça a legitimidade dessa ação para a apreciação incidental de constitucionalidade, quando o seu objeto for não somente a tutela de interesses individuais homogêneos, mas também nas situações de defesa dos interesses coletivos “*strictu sensu*”.

Há que se reconhecer a coerência dessa assertiva, pois o grupo que é titular do interesse coletivo “*strictu sensu*” pode ser especificado e, por vezes, se consegue até mesmo a individualização das pessoas que o compõem, porém, não há a possibilidade de divisão do objeto desse interesse entre seus titulares, sendo essa a diferença mais relevante existente entre os interesses coletivos “*strictu sensu*” e os interesses individuais homogêneos, diferença essa que em nada compromete a questão da distinção relativa a abrangência da coisa julgada.

Uma outra observação feita pela doutrina diz respeito à omissão da CF quanto ao controle concentrado de constitucionalidade das leis municipais. O artigo 102, I, “a”, da Carta Magna só possibilita o controle em tese de lei ou ato normativo federal ou estadual por intermédio da ADIn.

Por conta disso, tem-se entendido que a ação civil pública pode ser utilizada para atacar lei municipal que ofenda interesses metaindividuais, sob o fundamento de inconstitucionalidade. A ação não pode ser tida como inadequada, por não haver outro meio processual para tutelar os interesses metaindividuais

ofendidos, de modo que a alegação de inaptidão dessa ação para tal finalidade resultaria em denegação de justiça, o que é expressamente proibido pela CF<sup>42</sup>.

Em síntese, tem-se que a tutela dos interesses metaindividuais através da ação civil pública encontra limite no sistema de controle de constitucionalidade. Tal ação não pode ser utilizada para realização de nenhuma espécie de controle, nem mesmo aquele efetuado na via difusa (incidental). Essa restrição será imposta sempre que tal declaração representar, no plano fático, controle concentrado a atingir a eficácia da lei ou ato normativo atacado, pois, nessa hipótese, haverá a concessão de autoridade “*erga omnes*” à coisa julgada, causando a subversão das regras rígidas de competência para emanar tais efeitos em relação a um comando normativo, que só podem ser pleiteados pela ADIn e deferidos pelo STF.

Normalmente essa restrição operará apenas nas hipóteses do interesse tutelado pela ação civil pública ser difuso, por conta dessa espécie ser a mais abrangente e indefinida dentre as categorias do gênero dos interesses metaindividuais, e a única que pode alcançar toda a coletividade atingida pela lei atacada. Caso isso aconteça haverá a usurpação de competência do STF, e a subversão de todo o sistema de controle de constitucionalidade, razão suficiente para tornar inadmissível a ação civil pública que apresente tais características.

Caso a ação tenha por objeto a defesa de interesses coletivos “*strictu sensu*” e individuais homogêneos não há que se falar em limitação quando necessária a realização do controle de constitucionalidade incidental, pois essas categorias de interesses, embora metaindividuais, permitem a delimitação do grupo titular do interesse discutido, de modo que dificilmente a autoridade da coisa julgada alcançará amplitude que se equipare ao controle concentrado, que é realizado exclusivamente pelo STF, através de ADIn.

Por fim, no silêncio da CF em relação ao controle concentrado das leis e atos normativos municipais, entende-se que tanto o controle difuso (concreto) quanto o concentrado (abstrato) poderão ser realizados por intermédio da ação

---

<sup>42</sup> Nesse sentido; Esse entendimento é defendido por Pedro da Silva Dinamarco. O autor acrescenta que “a garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional não se limita às pretensões individuais, sendo estendida também aos interesses metaindividuais” (DINAMARCO, 2001, p. 282).

civil pública, quando esses comandos normativos violarem direito ou interesse metaindividual, mediante desrespeito a norma constitucional, pois a não admissão desse instrumento como hábil para tal finalidade representaria denegação de justiça, por não existir outro instrumento processual apto para a tutela dos interesses metaindividuais.

---

Em sentido contrário: O STJ repele essa tese, não permitindo a declaração de inconstitucionalidade por intermédio da ação civil pública nem mesmo incidentalmente. STJ, 1ª T., Resp 134.979-GO-Edcl., rel Garcia Vieira, j, 7-11-1997, v. u ., *DJU*, 15 dez. 1997, p. 66266 ( NEGRÃO *apud* DINAAMARCO, 2001, p. 282).

## 4. CONCLUSÃO

O Direito é uma ciência social, por isso seu desenvolvimento está intimamente ligado à história da evolução do homem. Conforme se estudou neste trabalho, o fenômeno que concebeu os fundamentos da sociedade moderna contemporânea foram enunciados e postos em prática nos movimentos constitucionalistas que eclodiram no século XVIII.

Assim, o ponto de partida para a criação do modelo de organização das relações humanas, hoje adotado pela grande maioria das nações ocidentais, é aquele que se pauta em normas de conduta regidas por uma Constituição.

Esse modelo permitiu, em linhas gerais, o rompimento com a estrutura que concentrava o poder do Estado nas mãos de um único indivíduo (Rei, Imperador), característica dos governos absolutistas do período pré-constitucional. Durante esse período, as relações humanas eram basicamente obrigacionais em relação aos súditos. Não havia reconhecimento de direitos à coletividade, as regras eram ditadas potestativamente pelo soberano, que exercia o poder do Estado ilimitadamente, sem nenhum tipo de restrição.

As revoluções francesa e americana deram origem ao modelo constitucionalista, que vinculou o exercício do poder do Estado as regras previamente estabelecidas, na Constituição, pelos representantes do povo.

As relações sociais passaram a ser regidas por leis que guardam íntima relação com os princípios enunciados pela Constituição. Os mais importantes são aqueles que dizem respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos inexistentes naquela época de governo absolutista.

Nesse contexto, os primeiros direitos a serem reconhecidos pelas Constituições, chamados de direitos de primeira geração, foram aqueles que impuseram restrições ao poder de atuação do Estado na esfera de interesse das pessoas, estabelecendo o dever de respeitar o direito à vida, à liberdade, à propriedade, ao voto, dentre outros direitos que desde o início da vida social do homem foram vilipendiados pelo poder irrestrito do Estado.

As modificações ocorridas na sociedade mundial, após a consolidação do fenômeno constitucional só vieram confirmar que o homem está em constante desenvolvimento, e que a ciência jurídica deve acompanhar tais modificações, sob pena de se tornar inútil e ultrapassada. Nesse contexto os direitos fundamentais do homem, protegidos pelas Constituições também precisam acompanhar esse desenvolvimento das relações sociais.

Essas mudanças forçaram o início de uma nova luta pelo reconhecimento de direitos resultando no nascimento da segunda geração de direitos, que se deu por conta do surgimento de novo cenário de dominação abusiva. Em lugar daquela primeira realidade, na qual o Estado aparecia como explorador do povo, estabeleceu-se uma nova forma de exploração, agora causada pela combinação da liberdade ilimitada dos cidadãos cumulada com as crescentes desigualdades geradas pelo capitalismo selvagem, do liberalismo burguês, que crescia vertiginosamente com a marginalização do trabalho durante o fenômeno que culminou com a revolução industrial.

Durante esse período as relações de trabalho quase se transformaram em um regime de escravidão. O Estado, que estava afastado das relações sociais, foi chamado a intervir. Essa geração de direitos representa a consolidação de direitos que devem ser garantidos pelo estado, que através do uso do seu poder de império deveria estabelecer regras para a restauração da dignidade nas relações de trabalho. Além disso pleiteou-se, nesse momento, que o Estado assumisse responsabilidade no fornecimento de certos serviços essenciais, tais como saúde, educação e assistência social.

A exemplo daquilo que ocorreu com a primeira, os direitos elencados pela segunda geração passaram a ser efetivamente reconhecidos, quando foram acrescentados nas constituições, como deveres do Estado.

A terceira geração de direitos, que alberga os direitos e interesses metaindividuais, se estabeleceu por conta dessa mutabilidade das relações sociais. Esses direitos são o reflexo do nível de evolução das relações humanas durante o século XX. Hoje as tecnologias aliadas à capacidade de exploração dos recursos disponíveis no planeta permitem a ocorrência de situações provavelmente inimaginadas pelo homem comum dos séculos passados. Da mesma forma a intensidade das relações humanas, e os grandes desafios da vida

moderna criaram a necessidade de organização de grupos sociais cada vez maiores. Esses fatores produziram, atualmente, a potencialização de eventuais danos aos cidadãos de certa nação tanto a um grupo deles, quanto a todos.

Surgiu então, mais especificamente em meados da década de 70, com os estudos do italiano Mauro Capelletti, a necessidade de se reconhecer a existência de direitos supraindividuais, pertencentes a grupos de pessoas e compartilhados por estas em situações das mais diversas.

No Brasil, essa nova categoria de direito passou a ser estudada pela doutrina, essa, por sua vez, passou a sedimentar conceitos e a buscar alternativas para a implantação dessa nova categoria de direitos no ordenamento jurídico pátrio.

Desta feita, em 1985, com o advento da LACP, lei n. 7.347, implantou-se a defesa de alguns direitos de terceira geração por intermédio da criação de um instrumento apto, a saber, a ação civil pública.

Porém, ainda havia resistência do Estado, manifesta pelo veto do presidente à tutela irrestrita desses direitos e interesses com base na referida lei.

No entanto, com a promulgação da CF em 1988, acompanhando o fenômeno mundial de declaração de direitos supramencionado, os direitos de terceira geração foram reconhecidos em nosso país de modo irrestrito, sob a alcunha de interesses difusos e coletivos, chamados genericamente de direitos e interesses metaindividuais. A Constituição elegeu a ação civil pública como o instrumento apto para a realização da tutela desses interesses em juízo.

Todavia, a viabilização dessa tutela tornou-se um desafio para os estudiosos da ciência jurídica pátria, mormente no que tange a adequação processual para a realização de tal tarefa.

A LACP, que fora recepcionada pela CF de 88, tratava de alguns desses problemas, mas de forma limitada e insuficiente. Embora a CF houvesse estendido a possibilidade da tutela dos interesses metaindividuais de modo amplo e irrestrito. No entanto, levantou-se dúvida sobre a existência ou não da necessidade de se editar normas infraconstitucionais tratando especificamente da tutela de outros interesses metaindividuais que não estivessem relacionados na LACP ou na Lei Maior.

Todas essas questões foram respondidas com o advento da lei n. 8.078/90 que, embora tenha estabelecido o chamado Código de Defesa do Consumidor, trouxe disposições que se harmonizaram com aquelas instituídas pela LACP, acerca da ação civil pública, em alguns casos melhorando as limitações de certas tratativas dessa lei, em outros estabelecendo inovações, num esquema de complementaridade entre esses dois diplomas normativos, que criou um verdadeiro sistema processual possibilitar a tutela dos interesses metaindividuais.

Destarte, aquela questão referente à existência ou não de limitação da tutela dos interesses metaindividuais aos interesses expressamente elencados pela CF e pela LACP foi solucionada pelo artigo 83 do CDC <sup>1</sup>, possibilitando a tutela irrestrita de todos os interesses metaindividuais por intermédio da ação civil pública, sem que haja a necessidade de tratativa legal dispendo sobre o interesse a ser defendido.

Além disso, o CDC realizou uma subdivisão muito técnica, criando espécies do gênero interesses metaindividuais, a saber, os interesses difusos, coletivos "strictu sensu" e individuais homogêneos, estabelecendo um critério de abrangência decrescente para cada uma desses interesses, sendo os difusos os mais dispersos, os coletivos "strictu sensu", uma categoria intermediária, e os individuais homogêneos a espécie de menor amplitude dentre os interesses metaindividuais.

Essa classificação possibilitou a concepção de regras processuais permitindo vencer algumas perplexidades que inicialmente se apresentaram no âmbito processual e que inviabilizavam a defesa judicial dos interesses metaindividuais.

Tratava-se de uma incompatibilidade entre as características do Processo Civil, eminentemente individualista, que prestigia a relação processual bem

---

<sup>1</sup> art. 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.

Esse artigo está no título III do CDC, que é totalmente aplicável a LACP, conforme dispõe o artigo 21 dessa lei. Para confirmar a assertiva do texto à qual essa nota se refere, o legislador consumista revigorou o inciso IV, do artigo 1º da LACP, por meio da disposição do artigo 110 do CDC, possibilitando a tutela de qualquer interesse metaindividual através dessa ação. É o que se depreende do cotejo dos artigos ora mencionados. Porém, mesmo que essa possibilidade não estivesse expressa na lei, entende-se que dever-se-ia permitir a utilização da ação civil pública para a tutela de qualquer interesse metaindividual, pois esses reconhecidos como direitos pela CF não podem ser deixados de lado por simples interpretação restritiva de

definida tanto em relação ao titular do interesse jurídico em questão quanto do bem sobre o qual esse interesse recai.

Os interesses metaindividuais não se encaixam a essas exigências, pois em sua essência são fluidos, estão espraiados e pertencem a uma coletividade indefinida. Quando o grupo pode ser definido, o interesse não pode ser dividido<sup>2</sup>, de modo que é impossível perquirir com exatidão quem são os titulares desse interesse, e quando isso for possível não se poderá definir qual porção que cada interessado tem sobre o todo representado pelo interesse. Se esses dois problemas fossem resolvidos, restava ainda uma última questão a ser solucionada, referente a definir quem seria atingido pela autoridade da coisa julgada da eventual ação ajuizada na defesa desses interesses.

Todos esses óbices foram resolvidos com a criação do citado sistema processual próprio para a ação civil pública, decorrente da complementaridade entre as regras processuais afetas a tutela dos interesses metaindividuais existentes tanto na LACP quanto no CDC.

Assim, a questão da legitimidade ativa foi resolvida por meio da legitimação extraordinária, ou substituição processual. A LACP e o CDC entregaram a certas instituições tal legitimidade, em rol taxativo, mediante o preenchimento de certos requisitos<sup>3</sup>.

O problema da indivisibilidade do interesse foi resolvido com a criação do fundo de que trata o artigo 13 da LACP, caso haja proveito pecuniário auferido na ação civil pública.

A questão da coisa julgada também foi solucionada de forma satisfatória e coerente. Excepcionou-se a regra geral do artigo 472 do CPC, para possibilitar que a autoridade da coisa julgada na ação civil pública seja “*inter partes*”<sup>4</sup>,

---

lei sob pena de ofensa à CF que dispõe, no artigo 5º, XXXV que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do judiciário, nem sequer por lei.

<sup>2</sup> Os interesses individuais homogêneos são exceção a essa regra, pois foram elencados dentre os interesses metaindividuais apenas por conveniência legal, buscando economia processual, porém, na verdade, essa espécie de interesse tem natureza individual e, por isso, são divisíveis e podem ter seus titulares determinados.

<sup>3</sup> Esses são a representatividade adequada e a pertinência temática.

<sup>4</sup> Termo que representa o gênero do qual a coisa julgada “*erga omnes*” e a “*ultra partes*” constituem espécies.

alcançando a todos os interessados do grupo ou classe titular desse interesse, porém somente nas situações em que o desfecho da lide se coadune com as hipóteses nas quais o artigo 103 do CDC permita a vinculação dessa norma especial, de modo que nas situações em que não houver esse enquadramento, aplicar-se-á a regra da coisa julgada elencadas no CPC.<sup>5</sup> Isso representa mais uma exceção a norma geral, chamada de coisa julgada "*secundum eventum litis*".

Porém, essas especialidades da coisa julgada na ação civil pública não deixou de causar algum transtorno no ordenamento jurídico.

Primeiro por causa da publicação da lei n. 9.494/97, que causou celeuma ainda irresolvida <sup>6</sup>, quanto à limitação da autoridade da coisa julgada "*inter partes*" aos limites territoriais da jurisdição do órgão prolator da sentença na ação civil pública, que, porém, parece inaplicável, seja por comprometer o sistema de tutela dos interesses metaindividuais, seja por representar total contrariedade à instrumentalidade e à economia processual.

Segundo por possibilitar a subversão do sistema constitucional de controle de constitucionalidade com invasão e usurpação da competência exclusiva do STF para, em sede de controle concentrado, conceder efeito "*erga omnes*" as decisões tendentes a declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual.

Entende-se que tal fato pode ocorrer somente quando a ação civil pública, defender interesse difuso, por conta da amplitude dessa espécie de interesse metaindividual, bem como pela impossibilidade de determinação dos titulares desse interesse. Nesse caso, a coisa julgada "*erga omnes*" da ação civil pública pode alcançar todas as pessoas atingidas pela lei de constitucionalidade duvidosa. Assim, embora a análise da constitucionalidade dessa norma tenha

---

<sup>5</sup> O referido sistema de regras processuais especiais para a ação civil pública não exclui a aplicação do CPC quando da tutela de interesses metaindividuais, pelo contrário, haverá aplicação subsidiária da norma geral em tudo aquilo em que for compatível com a tutela dos interesses metaindividuais, até porque o intuito da LACP e do CDC ao estabelecer regras processuais especiais para a ação civil pública não era a sobreposição ao CPC mas, simplesmente mas preencher as lacunas decorrentes das especificidades desses interesses, para possibilitar sua defesa em juízo sem que houvesse desrespeito às normas processuais vigentes

<sup>6</sup> Ajuizou-se a ADIn n. 1.576-1-DF no STF questionando a constitucionalidade da referida lei. Essa ação está pendente de julgamento. No entanto, entende-se que essa lei é inócua, naquilo que se refere a coisa julgada na ação civil pública, não por conta inconstitucionalidade, mas pelo fato do legislador federal ter confundido matérias distintas, a saber, limites subjetivos da coisa julgada e competência, de modo que a disposição legal

ocorrido em sede de controle difuso, ou seja, incidentalmente, como questão prejudicial ao exame da matéria de mérito, sua consequência fática será o comprometimento dos efeitos da norma atacada a todos na sociedade, caracterizando-se o controle concentrado, em abstrato, por via oblíqua, o que foge à destinação legal da ação civil pública, e ao mesmo tempo viola disposição constitucional que entregou somente à ADIn a possibilidade de pleitear essa prestação.

No que tange aos interesses coletivos “strictu sensu” e aos individuais homogêneos, em tese, não haveria restrição em se suscitar, na via incidental e difusa, discussão sobre eventual inconstitucionalidade de comando normativo, pois, nesses dois casos é possível a identificação do grupo titular do interesse beneficiado.

Nessa linha, há que se ressaltar, ainda, a possibilidade de realização do controle de atos normativos municipais. Nessa hipótese, não haverá qualquer restrição, pois o art. 102, I. “a” da CF, não cuidou da realização do controle concentrado nessas hipóteses.

## 5. BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7 reimpressão. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217p.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10.ed. São Paulo:Malheiros, 2000. 793p.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 340p.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 358p.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2000. 484p.

DAWALIBI, Marcelo. "Limites subjetivos da coisa julgada em ação civil pública". in: MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública; Lei 7347/1985 – 15 anos*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais,2002. p. 570 a 598.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 696p.

DINAMARCO, Pedro da Silva. *Ação civil pública*. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 349p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 189p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. "Ação civil pública – Gizamento constitucional". In: MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública; Lei 7347/1985 – 15 anos*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais,2002. p. 524 a 544.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, 1012p.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 3.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1994. 230 p.

\_\_\_\_\_. *Ação civil pública*. 8.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002. 447p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 575p.

MILARÉ, Edis. *Ação civil pública; Lei 7347/1985 – 15 anos*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002. 895p.

\_\_\_\_\_. *Direito do ambiente*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2001. 783p.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999, 754p.

MORAES, Voltaire Lima. “*Dos bens jurídicos tutelados, da legitimidade passiva e do foro competente na ação civil pública*”. in : MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública; Lei 7347/1985 – 15 anos*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002. p. 839 a 853.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil e legislação processual extravagante em vigor*. 4.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999, 1930p.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2001. 392p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 863p.

SOUZA, Landolfo Andrade de. *Controle de constitucionalidade em sede de ação civil pública*. Presidente Prudente: A.E.T., 2000. 64p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. *Direitos humanos e meio ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional*. 1.ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993. 351p.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 1.ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997, 485p

VIGLIAR, José Marcelo de Menezes. *Ação civil pública*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 189p.

\_\_\_\_\_. “Ação civil pública ou ação coletiva?” in: MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública; Lei 7347/1985 – 15 anos*. 2.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002. p. 441 a 457.