

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Sumário:

1. Origem, previsão legal e sumular

2. Objeto da ACP

2.1. Previsão legal

2.2. Tutela preventiva e tutela reparatória

2.4. Tutela de qualquer outro interesse metaindividual (art. 1º, inciso IV)

2.5. Vedação de objeto

3. Legitimidade

3.1. Legitimidade ativa (art. 5º da LACP e art. 82 do CDC)

3.2. Legitimidade passiva

3.3. Atuação do MP como *custos legis*

4. Competência

4.1. Critério funcional Hierárquico

4.2. Critério material

4.3. Critério valorativo

4.4. Critério territorial

5. Inquérito civil

5.1. Considerações gerais

5.2. Fases do inquérito civil

6. Compromisso de ajustamento de conduta (CAC ou TAC)

7. Outras questões processuais sobre ação civil pública

1. Origem, previsão legal e sumular

Em 1981, foi criada a Lei 6.938/81 (que trata da Política Nacional do Meio-ambiente). O art. 14, §1º deste diploma dispunha que, quando houvesse dano ao meio ambiente, o MP poderia ajuizar uma tal de “ação civil pública”. Mas essa norma era incompleta.

Assim, em origem, a ACP se voltava à proteção do meio-ambiente, tendo como legitimado o Ministério Público.

Posteriormente, foi elaborado um projeto de lei, fruto do trabalho de dois grupos de juristas: um grupo do MP/SP (NELSON NERY, EDIS MILARÉ, entre outros) e outro grupo da USP (DINAMARCO, ADA PELLEGRINI e KAZUO WATANABE). A Lei 7.347/85 (atual LACP) é o resultado deste projeto de lei, que ampliou o objeto da ação civil pública.

A consolidação da ação civil pública ocorreu com a Constituição de 1988 (art. 129, III).

Por fim, a ação civil pública foi potencializada pelo Código de Defesa do Consumidor, lei 8.078/90. Hoje, a ACP tem previsão em diversos diplomas: ECA, estatuto do deficiente (*status* de emenda constitucional), estatuto do idoso etc.

Nessa evolução também houve retrocessos (em especial por meio de medidas provisórias). Ex.: O art. 16 da lei 7.348/85 que limitou os efeitos da decisão à circunscrição territorial da competência do juiz foi inserido por meio de medida provisória, posteriormente convertida.

Em relação à previsão sumular, merecem atenção aos seguintes enunciados de súmulas: 643/STF e 329/STJ:

Súmula 643 do STF - O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares.

Súmula 329 do STJ - O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.

Essa súmula justifica-se porque, durante muito tempo, tentou-se afastar a legitimidade do MP com o fundamento (leviano) de que quem deve defender o

patrimônio público é o próprio ente lesado (ex.: Município) ou o cidadão, por meio de ação popular.

A ação civil pública foi criada pela lei 6.938/81, regulamentada pela lei 7.347/85, consolidada pela Constituição Federal e potencializada pelo CDC.

2. Objeto da ACP

2.1. Previsão legal

O objeto da ACP tem previsão nos artigos 1º, 3º e 11 da LACP. Com efeito, a ACP tem por objeto a tutela **preventiva** (inibitória ou de remoção do ilícito) ou **ressarcitória** (moral ou material) dos seguintes bens ou direitos metaindividuais:

- a) **Meio-ambiente (natural, artificial, cultural e do trabalho)**
- b) **Consumidor**
- c) **a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;**
- d) **Ordem econômica**
- e) **Ordem urbanística**
- a) **Honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (novidade da Lei n. 12.966/2014)**
➔ “Embora o Estatuto da Igualdade Racial já pudesse servir de fundamento para ações civis públicas para responsabilizar civilmente aqueles que violem a honra e a dignidade de grupos raciais e étnicos [...], a Lei n. 12.966/2014 veio tornar incontroversa a pretensão ou o direito subjetivo coletivo nesses casos, ao acrescentar o inciso VII no art. 1º da LACP” (LEAL, 2014, p. 161).
- f) **Qualquer outro interesse ou direito metaindividual (difusos, coletivos ou individuais homogêneos)**

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

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

Art. 11 da LACP. 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.

Obs.1: Contra ato jurisdicional não se admite ação civil pública. Aquele tem meios próprios de impugnação.

Obs.2: A ACP não pode fazer às vezes de ADI (controle concentrado), embora a inconstitucionalidade de determinado ato normativo possa ser questão prejudicial. Cabe apenas como meio de controle difuso.

Obs.3: É perfeitamente admissível o manejo de ACP para o fim de responsabilizar alguém por danos morais causados a quaisquer valores transindividuais de que cuida a lei.

2.2. Tutela preventiva e tutela reparatória

Para MARINONI, as tutelas podem ser divididas em dois grandes grupos:

a) Tutela PREVENTIVA → Opera antes da ocorrência do DANO, buscando evitá-lo. MARINONI divide essa tutela em:

- Tutela inibitória - É a tutela que tem lugar ANTES DO ILÍCITO, evitando a ocorrência do dano. Ex.: impedir a importação de medicamento não aprovado pela ANVISA.
- Tutela da remoção do ilícito - É a tutela que tem lugar DEPOIS DE OCORRIDO O ILÍCITO, MAS ENQUANTO AINDA NÃO OCORRIDO O DANO (o ilícito já aconteceu, mas ainda não aconteceu o dano). Ex.: cessar a distribuição de medicamento não aprovado pela ANVISA.

b) Tutela RESSARCITÓRIA → Ocorre depois do dano, com o objetivo de repará-lo.

Que dano é esse? Existe dano moral coletivo? Há duas posições:

- NÃO: Essa posição já foi adotada pela 1ª Turma do STJ em alguns julgados (Resp 598.281/MG). O STJ entendeu que o dano moral é ofensa a direitos da personalidade (honra ou dignidade da pessoa), e a coletividade não possui personalidade (é ente despersonalizado).
- SIM - Prevalece na doutrina e na 2ª Turma do STJ essa posição, com o argumento de que, embora a coletividade não possua personalidade, ela tem consciente coletivo (valores não patrimoniais intrínsecos à coletividade), o qual pode sofrer dano moral.

A 2ª Turma do STJ decidiu recentemente que é possível que a sentença condene o infrator ambiental ao pagamento de quantia em dinheiro a título de compensação por dano moral coletivo (REsp 1.328.753-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 28/5/2013).

Apesar de existirem precedentes da 1ª Turma em sentido contrário (AgRg no REsp 1305977/MG, julgado em 09/04/2013), a posição majoritária (não pacífica) é no sentido de ser cabível a condenação por dano moral coletivo.

2.3. Tutela de qualquer outro interesse metaindividual (art. 1º, inciso IV)

Por previsão expressa, a ação civil pública pode proteger qualquer interesse coletivo, difuso ou individual homogêneo. Para o STJ, o inciso IV está em pleno vigor (Resp 706791-PE). Esse inciso é uma norma de encerramento.

2.4. Vedação de objeto

Existe uma única hipótese de vedação ao cabimento da ação civil pública, previsto no art. 1º, p. ún. da LACP, que trata de **impossibilidade jurídica do pedido**. Com efeito, por razões econômicas (ordem de política financeira), não cabe ACP para veicular pretensões que envolvam:

- a) **Tributos;**
- b) **Contribuições previdenciárias;**
- c) **FGTS;**
- d) **Outros fundos** de natureza institucional.

Embora haja muita discussão na doutrina, é pacífico para o STF, que **não cabe ação civil pública em matéria tributária**, pois o art. 1º, p. ún. da LACP é constitucional.

3. Legitimidade

3.1. Legitimidade ativa (art. 5º da LACP e art. 82 do CDC)

LACP. Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o **Ministério Público**; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a **Defensoria Pública**; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a **União**, os **Estados**, o **Distrito Federal** e os **Municípios**; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a **autarquia**, **empresa pública**, **fundação** ou **sociedade de economia mista**; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a **associação** que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja **constituída há pelo menos 1 (um) ano** nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 12.966, de 2014)

§ 1º O Ministério Público, **se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.**

CDC. Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - o Ministério Público,

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

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

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

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

Obs.1: É uniforme na doutrina que o art. 5º da LAC traz hipótese de **legitimidade AUTÔNOMA, CONCORRENTE e DISJUNTIVA.**

- **É autônoma porque não depende de participação ou autorização do titular do direito material.** O MP não precisa pedir autorização aos consumidores, *v.g.*
- É concorrente porque há **mais de um legitimado.**
- É disjuntiva porque **um legitimado não depende de autorização do outro** para ajuizar a ação. Ex.: a associação não precisa de autorização do MP para ajuizar ACP.

Obs. 2: Natureza da legitimação → No processo individual existem dois modelos de legitimação: a regra é a legitimação ordinária (art. 6º do CPC) e a exceção é a legitimação extraordinária. O MP, Defensoria, Administração Direta e Indireta, associações, ao ajuizarem ação civil pública, exercem que tipo de legitimação? Há, pelo menos, 3 correntes:

- 1ª Corrente** - As normas em análise trazem caso de **legitimação extraordinária** (o legitimado age em nome próprio, tutelando direito alheio). Assim pensa MAZZILLI. Durante muito tempo, essa foi a corrente dominante no país.
- 2ª Corrente** - Entende que não é possível transportar os modelos de legitimação do processo individual ao coletivo. Sugere um terceiro **modelo *sui generis*** que só se aplica ao processo coletivo: **legitimação coletiva.**
- 3ª Corrente (DOMINANTE, Nelson Nery)** - Para essa última corrente, é necessário fazer uma distinção:
 - a) Quando se tratar da tutela de **direitos difusos ou coletivos**, o autor da ação age com **legitimação AUTÔNOMA para a condução do processo** (o que não passa de uma legitimação coletiva). É autônoma porque não decorre do direito material, mas sim da lei, que conferiu aos legitimados a possibilidade de defender aquele direito.
 - b) Quando se tratar da tutela de **interesses individuais homogêneos**, a legitimação é **EXTRAORDINÁRIA** (a pessoa agiria em nome próprio, na defesa do direito alheio).

Obs.3: É plenamente possível a formação, no âmbito do processo coletivo, de **litisconsórcio entre os autores coletivos** (art. 1º, §§ 2º e 5º da LACP). Esse litisconsórcio é **ativo, facultativo e unitário**. Ex: ACP ajuizada pelos MP's de São Paulo e Minas Gerais.

Obs.4: Para a análise individual de cada legitimado, adotar-se-á a posição de que **é possível o controle judicial da representação adequada, conforme jurisprudência** (caso contrário, falaríamos genericamente que qualquer legitimado pode ajuizar ACP sobre qualquer matéria). Se se disser que a legitimidade é exclusivamente *ope legis*, o juiz não pode controlar a representação do legitimado (o legitimado terá que controlar sua própria representação); se se disser que a legitimidade é *ope iudicis*, o juiz pode controlar.

I. Ministério Público

Quando da sanção da lei pioneira – a Lei 7.347/85 -, parte da classe jurídica não defendia a legitimação ativa do MP na investigação dos danos a interesses transindividuais, talvez por influência

de **MAURO CAPPELLETTI**. Parte dos doutrinadores entendiam que o MP não tinha estrutura para tanto, além de estar (estava) funcionalmente conexo ou subjacente à estrutura do poder estatal.

A legitimidade do MP para ajuizamento da Ação Civil Pública está prevista no art. 129 da CF e no art. 3º da LACP.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

O MP só pode ajuizar ação civil pública em relação aos temas abrigados em sua finalidade institucional que, de acordo com o **art. 127 da CF**, abriga os seguintes:

- **Defesa da ordem jurídica** – Pode ser qualquer coisa. Sendo *ope legis* ou *ope iudicis* a legitimidade, o MP ou o juiz, respectivamente, poderão entender que essa finalidade abriga qualquer coisa.
- **Defesa do regime democrático**
- **Proteção do interesse social** (ex.: serviços públicos e de relevância pública) – Interesse social pode ser individual ou coletivo, e **não necessariamente indisponível** (podendo ser patrimonial). Trata-se de conceito é muito aberto, havendo quem entenda que engloba, v.g., o valor da **mensalidade da TV a cabo** é interesse social e quem entenda que não. Por isso que é tão importante saber se a legitimação é *ope legis* (será o MP que decidirá sobre sua representação adequada) ou *ope iudicis*.
- **Proteção do interesse individual indisponível** – O interesse individual indisponível envolve, v.g., saúde, vida, liberdade (direitos individuais indisponíveis), dignidade da pessoa humana, segurança, patrimônio público.

Nesses 4 temas o MP adequada representação para ajuizar a ação civil pública e, por conseguinte, legitimidade.

A doutrina é pacífica no sentido de que **para a tutela dos direitos difusos e coletivos strictu sensu, o Ministério Público SEMPRE tem legitimidade**, pois, como nesses casos o bem tutelado é indivisível, entende-se que há interesse social. A briga em relação à representação adequada (se há controle ou não) é adstrita aos direitos individuais e homogêneos.

Tem prevalecido no STF e STJ que, em relação aos direitos **individuais homogêneos**, o MP só tem legitimidade se o **direito for indisponível ou socialmente relevante**. Significa que, ainda que não esteja definido quem fará o controle da representação, deve haver controle.

Pergunta-se: onde o MP ajuizará a ACP (qual é a Justiça que receberá a ACP)?

Há duas posições na doutrina a respeito do assunto:

- **1ª posição (doutrina):** o MP ajuíza a ação de modo livre. Ou seja: o MP pode ajuizar a ação um na esfera de outro. Ex.: o MP/SP pode ajuizar a ação na justiça comum ou federal de Manaus; o MPF pode propor ação na Justiça estadual, bem como o MPT etc.
- **2ª posição:** entende que o MPF é equiparado a um ente federal. Logo, se ele ingressa no processo, a competência será da Justiça Federal. Há dois julgados do **STJ** neste sentido, qual seja, sendo o mais antigo o **REsp 440002-SE**.

Observe-se que o art. 109 da CRFB/88, ao tratar da competência cível, o faz em razão da **pessoa**. Para o STJ, o MPF estaria compreendido na palavra “União”. Assim, o mero ajuizamento da ação pelo MPF já atrai a competência federal, restando a análise da legitimidade *ad causam* (existência ou não de interesse federal), de acordo com cada caso concreto.

Obs.: em 2015, foi **cancelado o Enunciado n. 470 da Súmula do STJ**, que dispunha: “O Ministério Público não tem legitimidade para pleitear, em ação civil pública, a indenização decorrente do DPVAT em benefício do segurado.” (direitos individuais homogêneos). Tal cancelamento ocorreu porque o Plenário do STF decidiu que o Ministério Público tem legitimidade para defender contratantes do seguro obrigatório DPVAT (RE 631.111/GO, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 06 e 07/08/2014. Repercussão Geral).

II. Defensoria Pública

A **legitimação da Defensoria foi acrescida à Lei da Ação Civil Pública por força da Lei 11.448/07**. Na época, não estava prevista a legitimação coletiva da Defensoria na Constituição, o que veio a ocorrer posteriormente, por força da EC n. 80/2014, que modificou o art. 134 da CRFB/88:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, **dos direitos individuais e coletivos**, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

Sobre essa legitimidade, existem duas grandes discussões:

1ª DISCUSSÃO (ASPECTO SUBJETIVO) → O que significa a expressão “**necessitados**”? Na doutrina, encontramos **três posições**:

1ª Corrente (restritiva – MP) → Entende que a atuação da Defensoria só existe nos casos de **hipossuficiência econômica**. Assim, somente nestes casos a Defensoria poderia propor ação coletiva. Isso porque o art. 134 da CF, que trata dessa instituição, **mesmo após a EC n. 80**, alude ao art. 5º, LXXIV da CRFB/88, que prevê que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem **insuficiência de recursos**”.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, **na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

Art. 5º, LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

2ª Corrente (ampliativa – deve ser adotada em concurso de Defensoria) → Entende ADA PELLEGRINI GRINOVER que a análise da finalidade institucional da Defensoria Pública depende da análise da LC 80/94 que, em seu art. 4º, prevê dois tipos de funções da Defensoria:

- **Funções típicas** - Defesa dos necessitados (hipossuficiência econômica);

- **Funções atípicas** - São aquelas relacionadas com a existência de hipossuficiência **técnica** ou **organizacional**. Ex.: indivíduo não é localizado, sendo-lhe nomeado curador especial (missão da Defensoria). Neste caso, não se exige que as pessoas defendidas sejam necessitadas sob o aspecto econômico.

Se levada ao extremo, essa corrente permite a legitimação da Defensoria Pública até mesmo nas relações de consumo envolvendo bens de luxo (ex.: veículo BMW), eis que, frente ao poder econômico da indústria de veículos, mesmo um consumidor de um veículo de luxo é um hipossuficiente sob o ponto de vista organizacional.

- 3ª **Corrente (STF e julgados mais recentes do STJ) →** Seguindo-se a regra geral do processo individual, a Defensoria Pública pode ajuizar ações coletivas se, de alguma forma, puder beneficiar pessoas hipossuficientes sob o aspecto econômico, **mas isso não significa que a ação coletiva deve beneficiar apenas hipossuficientes econômicos.** Basta que, de alguma forma, a ação possa vir a beneficiar pessoas carentes, ainda que em conjunto com outras pessoas - não carentes. Em síntese a atuação deve ter em vista as pessoas sem recursos, mas não se pode condicionar a atuação da Defensoria Pública à comprovação prévia da pobreza do público-alvo.

EXPLICANDO MELHOR A TERCEIRA CORRENTE. Em precedentes mais recentes, firmou-se, no STJ, o entendimento de que a Defensoria Pública somente pode ajuizar ACP em defesa de interesses dos hipossuficientes, assim entendidos os necessitados sem recursos suficientes (CF/88, art. 5º, LXXIV). É o que decidiu a 4ª T do STJ no REsp 1.192.577-RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJ 15/5/2014.

Além disso, a EC n. 80 reiterou a necessidade de considerar o art. 5º, LXXIV, da CF/88. Nessa linha, no julgamento da ADI 3943 (2015), os ministros do STF registraram o mesmo entendimento, no sentido de que que, no plano individual ou coletivo, é necessário atentar ao art. 5º, LXXIV, da CRFB/88.

Em seu voto, que foi acolhido pelos demais Ministros, a Min. Cármen Lúcia registrou: **“Não se está a afirmar a desnecessidade de a Defensoria Pública observar o preceito do art. 5º, LXXIV, da CF, reiterado no art. 134 — antes e depois da EC 80/2014. No exercício de sua atribuição constitucional, é necessário averiguar a compatibilidade dos interesses e direitos que a instituição protege com os possíveis beneficiários de quaisquer das ações ajuizadas, mesmo em ação civil pública”.**

Justamente por isso, como registrou o Min. Barroso, a Defensoria não teria legitimidade ajuizar uma ação civil pública em benefício dos clientes do Banco Itaú Personalité.

À luz do que foi discutido no STF, é possível concluir que a Defensoria Pública possui legitimidade para ações coletivas, **mesmo que elas não beneficiem apenas pessoas pobres.** Contudo, por imposição do art. 134 da CRFB/88, que alude ao art. 5º, LXXIV, da CRFB/88, a ação coletiva deve ter como **possíveis beneficiários** pessoas hipossuficientes sob o aspecto econômico.

2ª DISCUSSÃO (ASPECTO OBJETIVO) → A segunda grande discussão consiste em saber quais interesses ou direitos metaindividuais podem ser tutelados pela Defensoria via ACP. Há 3 correntes sobre o tema:

- 1ª **Corrente →** Entende que nenhum desses direitos pode ser defendido pela Defensoria. Foi a corrente defendida pela **CONAMP** (órgão de classe do MP), que ajuizou no STF a **ADI 3943**, sustentando que a Lei 11.448/07 (que acrescentou a legitimidade da

Defensoria na LACP) é inconstitucional, por violação dos artigos 129, III, 134 e 127 da CF. Alegaram que a CF prevê a legitimidade para a proteção dos direitos metaindividuais somente do MP, e não da Defensoria, de modo que a norma da LACP que prevê legitimidade da Defensoria é inconstitucional. **Não foi acolhida pelo STF no julgamento da referida ADI em 2015.**

2ª Corrente (TEORI ALBINO ZAVASCKI) → Entende que a Defensoria pública **somente pode ajuizar ação civil pública para a tutela dos interesses individuais homogêneos** dos necessitados. Isso porque, em tais direitos, **seus titulares são determináveis** (e determinados, quando da execução). Para ZAVASCKI, a atuação da Defensoria só tem lugar quando há sujeitos **identificados**, a fim de se saber se existe ou não hipossuficiência econômica. Só tem direito a executar a sentença aquele que comprove, na execução, que é hipossuficiente (econômico ou organizacional). Ver seu voto vencido no REsp 912849/RS. **Também não foi a corrente acolhida pelo STF no julgamento da ADI 3943, em 2015.**

3ª Corrente (STF) → Entende que a Defensoria Pública pode ajuizar ação civil pública para a tutela de **interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.**

Pode haver parcela de não necessitados na coletividade protegida pela defensoria pública? SIM. Segundo o STF, não se pode exigir que a ação coletiva apenas beneficie necessitados.

É importante notar que, no julgamento da ADI 3943, o que o STF deixou claro é que a **legitimação coletiva da Defensoria Pública é constitucional. Ou seja, a previsão, na LACP, é constitucional.** A Defensoria tem **capacidade de estar em juízo** nas ações coletivas, mas isso não significa que a sua **legitimidade ad causam é irrestrita.** Em síntese:

- O que se decidiu, no julgamento da ADI 3943, **é que a legitimação da Defensoria Pública é constitucional,** mesmo antes da Lei nº 11.448/2007, eis que o art. 5º, da LACP e o art. 82, II, do CDC já previam que a ACP poderia ser proposta pela União e pelos Estados (e a Defensoria Pública é órgão da União – DPU – ou dos Estados – DPE);
- Os Ministros (destaque: Min. Rel. Cármen Lúcia, Min. Teori Zavascki, Min. Barroso e Min. Rosa Weber), em seus votos, deixaram claro que o juízo poderá aferir, no caso concreto, a adequada representação. **É possível dizer que todos os legitimados se sujeitam ao controle da legitimação coletiva,** o que, segundo precedentes do STJ e do STF, se faz à luz da pertinência subjetiva (no caso da Defensoria, extraído do art. 134 da CRFB/88);
- Assim, ficou registrado nos debates, quando do julgamento da ADI 3943, que a legitimação da Defensoria **não é irrestrita,** devendo ser observado o preceito do art. 5º, LXXIV, da CF, reiterado no art. 134 — antes e depois da EC 80/2014. No exercício de sua atribuição constitucional, é necessário averiguar a compatibilidade dos interesses e direitos que a instituição protege com os possíveis beneficiários hipossuficientes. **O que não se pode é impor à Defensoria que ajuíze ações em benefício apenas de pessoas pobres ou que os identifique na inicial, sendo possível que esta mesma ação beneficie outros grupos;**
- **Não existe limitação abstrata objetiva,** ou seja, a Defensoria pode ajuizar ações coletivas para a defesa de direitos **difusos, coletivos ou individuais homogêneos,**

mas, **em qualquer caso** (mesmo no caso dos direitos difusos), a legitimação é controlável, como qualquer outro legitimado. Assim, a limitação é de ordem **subjetiva (possíveis beneficiários)**;

- **MUITA ATENÇÃO:** é equivocado dizer que os direitos difusos pertencem a **todas as pessoas. Embora seus titulares sejam indetermináveis no momento do ajuizamento da ação e o seu objeto seja indivisível, ainda assim, é possível o controle do legitimado coletivo. Assim, não é correto dizer que a Defensoria Pública pode ajuizar ações coletivas em defesa de qualquer interesse difuso.** Ex.: a Defensoria Pública não pode ajuizar ação civil pública para combater propaganda enganosa de um veículo BMW. Levando-se em consideração que a vedação à propaganda enganosa é classicamente um direito difuso (eis que protege, sobretudo, futuros compradores desavisados, integrantes de um grupo indeterminável) – e que um BMW não custa menos de R\$100.000,00 -, podemos concluir claramente que mesmo em relação a tais direitos é possível o controle da legitimação coletiva. Foi nessa linha o voto do Min. Barroso na ADI 3943.
- Em conclusão: é constitucional a legitimação da Defensoria para ajuizar ações coletivas em defesa de direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, desde que, de alguma forma, possam vir a ser beneficiadas pessoas hipossuficientes.

IV. Administração direta e indireta

A Administração Pública direta ou indireta podem propor ACP, mesmo as sociedades de economia mista e as empresas públicas (quanto às empresas estatais, o STJ já decidiu que não se exige a pré-constituição por um ano, no REsp 236499-PB).

Pode-se dizer que possuem legitimidade:

- **Administração Direta** → Sua finalidade institucional é o **BEM COMUM**. É a finalidade institucional mais difícil de se conceituar, porque não tem previsão legal. De todos os legitimados, esse grupo é o que tem a finalidade institucional **mais ampla**. Para alguns autores, eles seriam os **legitimados universais**, podendo ajuizar ação em **qualquer tema**. A análise adequada depende de cada caso concreto.

Obs.: alerta **MÁRCIO MAFRA** que, onde houver possibilidade de poder de polícia, não há interesse a justificar o ajuizamento de ação civil pública pela Administração.

- **Administração Indireta** → Sua finalidade institucional **depende do ato constitutivo** (lei instituidora ou estatuto).
- **Órgãos com prerrogativas próprias a defender (entes despersonalizados)** → O art. 82, III do CDC dispõe que são legitimados à ação coletiva “*as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código*”. Ex.: **PROCON** (geralmente é órgão do Município/Estado).

V. Associação

Na origem, são associações não só aquelas assim denominadas em sentido estrito, mas também **entidades de classe, sindicatos e partidos políticos**.

E mais: segundo entende o STJ, pode uma associação defender interesses transindividuais que **ultrapassem** os de seus próprios associados, ainda que estes interesses sejam individuais homogêneos. **Na Lei da Ação Civil Pública, não há previsão de que a associação deve defender apenas os interesses dos seus associados.**

Diferentemente dos demais legitimados, a LACP condiciona a legitimação da associação a 2 requisitos cumulativos (art. 5º), já que são legitimados que não se sujeitam a controle estatal:

- a) Esteja constituída há pelo menos 1 ano**, nos termos da lei civil, essa regra serve para dar uma maior credibilidade à associação, evitando-se o ajuizamento de ações coletivas por **associação ad hoc**. Mas atenção: O art. 5º, §4º da LACP prevê que **o juiz pode dispensar o requisito da pré-constituição quando o bem jurídico discutido for socialmente relevante (repercussão grande, em razão do dano ou do bem jurídico).**
- b) Pertinência temática →** Que 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. Para os demais legitimados esse requisito está implícito. **Este requisito da pertinência temática não pode ser dispensado pelo juiz.**

Para MAZZILLI, o requisito da pertinência temática deve ser aplicado a **todos os legitimados** (representação adequada), com exceção do **MP e da Administração Direta.**

Obs.: o art. 2º-A da Lei 9.494/97 limita profundamente o cabimento da ação coletiva ajuizada por associação para a defesa dos interesses de seus associados contra o Poder Público. Condiciona o ajuizamento de ACP por associações para a proteção de direitos individuais homogêneos contra o Poder Público à apresentação de relação nominal dos associados, endereços e autorização da assembleia:

Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços. [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

Seguindo a literalidade da lei, o há precedente do STJ no sentido de que **o dispositivo é inaplicável** à hipótese que a associação defende outro interesse que não de seus associados (REsp 805.277/RS).

No Informativo 746, o plenário do STF referendou a validade da norma, com um quê generalista.

Ação coletiva proposta pela associação em favor de seus filiados

A autorização estatutária genérica conferida à associação não é suficiente para legitimar a sua atuação em juízo na defesa de direitos de seus filiados.

Para cada ação, é indispensável que os filiados autorizem de forma expressa e específica a demanda. Exceção: no caso de impetração de mandado de segurança coletivo, a associação não precisa de autorização específica dos filiados.

STF. Plenário. RE 573232/SC, rel. orig. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, julgado em 14/5/2014.

Obs.2: questão incomum, que já compareceu nos foros, foi a de saber se uma associação civil pode defender em juízo interesses de um grupo de associados, quando esses interesses contrariem outro grupo de associados. **No RMS 15.311, o STJ recusou-lhe a possibilidade.**

V. Fundações privadas (?)

O art. 5º, IV, da LACP admitiu a legitimação ativa da “fundação”, ao lado das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista etc. Embora tenha incluído a fundação no inciso que trata da Administração indireta, a lei **não particularizou**, deixando de esclarecer se se referia à fundação pública ou privada. Diante disso, temos 2 correntes:

- **1ª corrente (JOSÉ DOS SANTOS):** entende que a lei só conferiu legitimidade ativa para **fundações públicas**, na defesa de interesses transindividuais;
- **2ª corrente (MAZZILLI E NERY - MAJORITÁRIA):** entende que, como a lei não distinguiu, e como as fundações podem ter objeto compatível com a defesa de interesses metaindividuais, elas são legitimadas para propor ACP, sejam elas públicas ou privadas.

3.2. Legitimidade passiva

A LACP é **omissa** a respeito da legitimidade passiva nas ações coletivas. Em razão disso, a doutrina e o STJ entendem pela aplicação do regramento geral do CPC.

3.3. Atuação do MP como *custos legis*

O art. 5º, §1º entende que sempre que o MP não for parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei (*custos legis*). Contudo, quando o MP for parte, não atuará como *custos legis*, pois será parcial.

4. Competência

4.1. Critério Funcional Hierárquico

Sua principal função é definir o foro por prerrogativa de função.

Não há prerrogativa de foro na Ação Civil Pública: o julgamento é sempre em 1ª instância.

Cuidado com 2 hipóteses de ação originária do STF prevista na CF: art. 102, I, “f” e “n”.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;

a) Conflito federativo

b) Na ação de interesse de toda a magistratura.

4.2. Critério Material

Por meio do critério material, define-se qual o órgão judiciário competente para a ACP no Poder Judiciário (o qual é uno).

I. Justiça Eleitoral

O art. 121 da Constituição Federal define que a Lei complementar definirá a competência dos juízes eleitorais. O Código Eleitoral é uma lei ordinária que, havendo sido recepcionada como lei complementar, define a competência dos juízes eleitorais (recepção em caso de incompatibilidade formal superveniente).

O elemento da ação que define a competência da Justiça Eleitoral é a **causa de pedir**:

- a) **Questões político-partidárias** → Ex.: fidelidade partidária. Não pode envolver questões *interna corporis* de partidos.
- b) **Sufrágio** → É qualquer tipo de consulta popular (plebiscito, referendo), e não apenas as eleições.

II. Justiça do Trabalho

A competência da JT foi bastante ampliada com a EC 45/2004. O elemento que define a competência da Justiça do Trabalho é a **causa de pedir**. Ex.: relação sindical, meio ambiente do trabalho (espécie de meio ambiente artificial) etc.

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

III. Justiça Comum

São Justiças comuns a federal e a estadual. Grandes problemas surgem da briga de competência entre elas. Observações sobre a competência da Justiça Federal:

- a) **Em razão da pessoa** → O art. 109, I define a competência da Justiça Federal em razão da presença da União, autarquia federal ou empresa pública federal como partes interessadas. Aplica-se aqui o regramento geral do art. 109. Merece destaque, a respeito, o enunciado n. 150 da Súmula do STF:

Súmula 150 do STJ. Compete à justiça federal decidir sobre existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas.

Competência para julgamento das ACP's ajuizadas pelo MPF:

Existem na doutrina e jurisprudência duas correntes:

- 1ª **Corrente (STJ)** → Entende que é sempre a **Justiça Federal** que julga a ACP ajuizada pelo MPF, porque o Ministério Público é um órgão da União. Essa posição foi adotada no Resp 440.002/SE (Min. **TEORI ALBINO ZAWASKI**).
- 2ª **Corrente** → Entende que é **QUALQUER JUSTIÇA** pode julgar ACP ajuizada pelo MPF, pois ele não se confunde com a União.

- b) **Incidente de deslocamento de competência** → Está previsto no art. 109, V, “a” da CF. Pode haver IDC em ação civil pública.
- c) **Causas relacionadas ao direito indígena** → Está previsto no art. 109, XI. Não é o fato de ter índio no processo que fixa a competência da Justiça Federal, mas a causa de pedir “direito dos povos indígenas”.

4.3. Critério Valorativo

Critério inútil nas ACP. Não é possível ajuizar ACP nos juizados cíveis, federais e da Fazenda Pública, pois eles se prestam a julgar causas menos complexas.

4.4. Critério Territorial

É por meio dele que se define qual a comarca/subseção federal judiciária. No processo coletivo, esse critério é de **competência absoluta**.

- Se o dano for local, o ajuizamento da ação civil pública é no local do dano
- Se o dano for regional, o ajuizamento da ACP será na capital do Estado.
- Se o dano for nacional, o ajuizamento da ACP será no DF ou capital dos Estados envolvidos.

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

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

5. Inquérito civil

5.1. Considerações gerais

I. Previsão legal

O inquérito civil é **uma investigação administrativa a cargo do MP, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ACP** (ou medida substitutiva, como uma recomendação, uma denúncia criminal, um declínio de atribuição etc.) Como muitas infrações civis investigadas no inquérito civil são também infrações penais, o IC também pode eventualmente servir de base para o oferecimento de denúncia criminal (HC n. 84.367-RJ).

Tem previsão legal em dois dispositivos da LACP: art. 8º, §1º e art. 9º. Além disso, **o art. 129, III da CR/88 também alude ao inquérito civil, que somente pode ser extinto por emenda constitucional. A Res n. 87 do CSM PF também regula o tema e deve ser lida pelos candidatos.**

LACP. Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º **O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.**

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do **inquérito civil** ou das **peças de informação** arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, **no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.**

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, **poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.**

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

II. Características

O inquérito civil tem as seguintes características:

- i. **Procedimento preparatório** → Significa que ele, via de regra, é instaurado antes do ajuizamento de uma demanda;
- ii. **Procedimento meramente administrativo** → Não existe a presença do Judiciário no inquérito civil;
- iii. **Não obrigatoriedade** → O membro do MP poderá ajuizar ação coletiva sem inquérito civil, se já tiver elementos para o ajuizamento da ação;
- iv. **Publicidade** → O inquérito civil é **público**, ou seja, qualquer pessoa pode conferir o procedimento. Entende-se, todavia, que **o membro do MP pode**, por analogia ao art. 20 do CPP, **decretar o sigilo do inquérito**, para não se prejudicar a colheita de provas;
- v. **Procedimento inquisitorial** → No inquérito civil, não há contraditório, o que somente ocorre na ação coletiva. Em sentido contrário, **ADA PELLEGRINI GRINOVER**, isolada, entende que tanto no inquérito civil quanto no penal deve haver contraditório.
- vi. **Privativo do MP** → Somente o MP pode instaurar o inquérito civil. A Defensoria Pública não pode instaurar inquérito civil, pois tem menos poderes investigativos, conforme quadro legislativo.

5.2. Fases do inquérito civil

I. Instauração

A instauração do inquérito civil ocorre através de **portaria**, que deve **indicar** fundamentadamente o **objeto da investigação**.

A portaria pode ser baixada de 3 formas distintas: **(i) de ofício; (ii) por representação; (iii) por requisição do Procurador Geral.**

A portaria deverá ter uma ordem numérica e dizer o fato a ser investigado. Não pode investigar além desse fato.

Segundo o art. 2º da Res. 23/07-CNMP, o MP poderá instaurar **procedimento preparatório ao inquérito civil**, e esse procedimento deverá ser concluído no prazo de **90 dias** (prorrogáveis por mais 90, uma única vez, em caso de motivo justificável).

Observações:

- **Impedimento e suspeição** → Segundo o artigo 19 da Lei 7.347/85, **é possível a aplicação do Código de Processo Civil à Lei de Ação Civil Pública**, naquilo em que não contrarie suas disposições. Assim, é perfeitamente possível a aplicação das hipóteses de impedimento e suspeição.

O fato de o promotor ter **presidido o inquérito civil não gera a suspeição** para o ajuizamento de ACP.

- **É possível a instauração de inquérito civil por representação apócrifa**, desde que haja cautela, com um mínimo de elementos de informação necessários a dar justa causa à instauração. **No âmbito do MPF, é possível fazer representações anônimas pela internet (Sala de Atendimento ao Cidadão).**
- **Crime de denúncia caluniosa** (art. 339 do CP) → Comete quem, de má-fé, dá causa a inquérito civil contra alguém, imputando-lhe conduta que consiste em crime.

Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, **inquérito civil** ou ação de improbidade administrativa contra alguém, **imputando-lhe crime** de que o sabe inocente: (Redação dada pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º - A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

II. Instrução

Neste tema, merecem atenção as seguintes normas: art. 8º da Lei Orgânica do MPU e art. 26 da LOMP (Lei Orgânica do Ministério Público), **que trazem ao MP poderes instrutórios gerais próprios à atividade inquisitiva:**

- i. **Poder de vistoria e inspeção.** O membro do MP tem poder de realizar **vistorias e inspeções**, independentemente de decisão judicial, **respeitadas as normas constitucionais sobre a inviolabilidade do domicílio** (art. 8º, V da Lei Orgânica do MPU);
- ii. **Poder de intimação** de qualquer pessoa para depoimento, sob pena de **condução coercitiva**, independentemente de intervenção judicial (art. 26 da Lei Orgânica do MPU);

Obs. 1: Os investigados não precisam se auto-incriminar, **mas as testemunhas são obrigadas a falar a verdade** (não podendo utilizar do direito ao silêncio), sob pena de falso testemunho;

- iii. **Poder de requisição** de documentos e informações a **qualquer entidade pública ou privada**, sob pena do **crime** do art. 10 da LACP.

EXCEÇÃO ao poder de requisição do MP: **ressalvam-se os documentos protegidos por sigilo constitucional**, a exemplo do **sigilo de comunicação de correspondências (e-mail, dados) e telefone**, em que se exige autorização constitucional.

A grande discussão é sobre a possibilidade de quebra direta do sigilo **bancário e fiscal** pelo Ministério Público. A grande maioria da doutrina e jurisprudência entende que, apesar de o sigilo bancário e fiscal não estarem expressamente previstos na Constituição, decorrem do **direito à intimidade e à vida privada**, e a lei do Ministério Público não pode excepcionar esta regra. Assim, a quebra do sigilo bancário e fiscal só pode ser feita com a **autorização judicial**. É a posição **majoritária (STF, Rec. em MS 8716/GO)**.

Mas há EXCEÇÃO: Segundo a jurisprudência do STF, o MP pode determinar a quebra do sigilo bancário nos casos de **emprego de verba pública**, em respeito ao princípio da publicidade e porque não há direito à intimidade ou vida privada que protejam esse sigilo. Cuidado: Isso não se estende ao sigilo do Prefeito, estando adstrito às contas públicas.

- iv. **Poder de recomendação** → Isso sempre existiu, ainda que sem previsão legal. Hoje, já tem previsão no art. 15 da Resolução 23 do CNMP. Ocorre quando o MP percebe que a autoridade pública não teve dolo na atuação, podendo *expedir orientações com eficácia admonitória e sem caráter vinculativo* a qualquer pessoa investigada, com a finalidade de evitar o ajuizamento da ACP.

II. Conclusão

A LACP **não estipula prazo** para a conclusão do inquérito civil, o que é previsto nos regulamentos locais. No MPF, o prazo regulamentar do IC é de 1 ano, prorrogável por sucessivos períodos (Res. CSMFP n. 87). Chegando-se ao final do inquérito civil, o membro do MP tem **2 opções**:

- i. **Propor a ação civil pública** → A partir do momento do ajuizamento, o procedimento deixa de ser extrajudicial, passando a ser judicializado (os autos do IC seguem como anexo à demanda coletiva).
- ii. **Promover o arquivamento fundamentado** → Ao propor esse arquivamento, o membro do MP **encaminha ao órgão superior do MP, no prazo de 3 dias, sob pena de responsabilidade penal, trazendo os motivos que entender pertinentes. No âmbito do MPF, o controle de arquivamento também é feito por um órgão superior, denominado CCR (Câmara de Coordenação e Revisão)**. Há seis CCR temáticas no MPF.

Esses órgãos superiores designam uma **sessão de julgamento**, que é *pública*. Na sessão, 3 providências podem ser tomadas:

- a. **Homologação do arquivamento**: neste caso, homologado o arquivamento, nada impede que qualquer outro legitimado, ou inclusive outro órgão do MP, proponha ACP sobre os **mesmos fatos** (até porque a legitimação é concorrente e disjuntiva).
- b. **Conversão do julgamento em diligência**: é possível que se entenda que o membro do MP, v.g, não realizou uma perícia que era muito necessária, promovendo-se a diligência;
- c. **Rejeição da promoção de arquivamento**: se o órgão superior rejeita a promoção de arquivamento, automaticamente ele **nomeia outro promotor/procurador** para a propositura da ACP. Preserva-se, assim, a independência funcional do membro que decidiu pelo arquivamento. Atente: designado outro promotor para ajuizamento da ACP, ele não atua em nome próprio, mas sim como *longa manus* do Procurador-Geral. É dizer: ainda que ache que é um absurdo, deverá ajuizar a ACP.

Obs.1: nada impede a reabertura do inquérito civil pelo próprio membro do MP que o arquivou.

Obs.2: ocorre o **arquivamento parcial** quando o MP resolve propor a ACP só em relação a **alguns fatos** ou alguns dos **agentes**. Neste caso deverá proceder ao arquivamento em relação aos demais, já que **inexiste arquivamento implícito** de inquérito civil (nem no penal).

Obs.3: uma outra opção é o **declínio de atribuição**, quando o membro do MP perceber que a causa deve ser conduzida por outro órgão (ex.: MPF declina ao MPE). No âmbito do MPF, os declínios também exigem **prévia homologação das CCR** (isso foi cobrado no 28º Concurso para Procurador da República). No âmbito do MPE, dependerá de cada Estado.

6. Compromisso de ajustamento de conduta (CAC ou TAC)

I. Previsão legal

Ocorre o compromisso de ajustamento de conduta quando a pessoa assume responsabilidade pelo evento e se compromete a alterar sua conduta.

Na LACP, o **TAC** está previsto apenas no seu art. 5º, §6º. Com efeito, as demais regras estão na **Resolução n. 23 do CNMP**.

Art. 5º. §6º Os **órgãos públicos** legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá **eficácia de título executivo extrajudicial**. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Vide Mensagem de veto)

II. Natureza jurídica

- **1ª corrente** → Ato jurídico em sentido estrito, revelando-se o TAC como **mero reconhecimento por parte do compromissário**. Reconhecimento jurídico do pedido. Isso porque o que está sendo discutido na apuração é o **interesse público**, algo que não pertence ao órgão celebrante, mas sim à coletividade (logo, indisponível, inegociável)
- **2ª corrente** → **Negócio jurídico, eis que se materializa na composição de interesses**.
- **3ª corrente** → **Transação, com concessões mútuas**.

A doutrina oscila entre a primeira e a segunda corrente.

Segundo **MAZZILLI**, os legitimados têm disponibilidade sobre o conteúdo processual, e não sobre o conteúdo material.

Obs.1: na celebração do TAC, **dispensam-se testemunhas instrumentárias**.

Obs.2: firmar compromisso de ajustamento é algo que ultrapassa os limites de mera administração. **Logo, a procuração outorgada ao advogado deve ter poderes especiais**.

Obs.3: segundo **Mazzilli**, **mesmo o Poder Público pode ser compromitente em TAC**.

III. Cabimento

Cabe TAC tanto nos difusos, coletivos como individuais homogêneos. Também pode ser manejado em relação a todas as obrigações (fazer, não fazer, pagar, dar quantia).

Não cabimento → Não cabe TAC em ato de improbidade administrativa, já que o art. 12 da lei 8.429/92 prevê diversas penalidades para o ato de improbidade administrativa e não apenas a devolução do dinheiro. O prefeito ímprobo não pode concordar em devolver o dinheiro e querer negociar a penalidade de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, v.g.

Obs.: **essa questão tem sido objeto de muita polêmica, já existindo TAC celebrados pelo MPF no âmbito da improbidade administrativa, desde que ausente qualquer tipo de renúncias ou transação.**

IV. Legitimados

De todos que podem ajuizar ACP, **somente as associações não podem celebrar TAC**, pois não são **órgãos públicos** (e o art. 5º, §6º alude a órgãos públicos).

Legitimação na ACP	Legitimação no inquérito civil	Legitimação no TAC
Todos os legitimados.	Só o MP.	Todos, menos associações (sociedade de economia mista e empresas públicas também não). Assim, podem ajuizar: <ul style="list-style-type: none">▪ MP,▪ Defensoria▪ Administração Direta▪ Autarquia e▪ Fundações públicas

Registre-se que qualquer legitimado pode celebrar TAC, **sem a necessidade de autorização dos demais** (a legitimação é disjuntiva). Mas veja: a lei prevê a **responsabilidade pela má-celebração do TAC** ou não fiscalização do seu cumprimento.

Com efeito, é possível que se verifique a responsabilidade do celebrante por **improbidade administrativa**, sem prejuízo de uma **outra ACP** para a reparação do dano (ou seja: um TAC mal feito, além de gerar responsabilidade do legitimado ativo, **não vincula ninguém**, pois o conteúdo da obrigação não pode ser objeto de transação, mas apenas a forma de cumprimento).

Mas veja: prevalece que o **TAC homologado judicialmente só pode ser rescindido também judicialmente, por ação anulatória.**

V. Eficácia

O TAC tem eficácia de **título executivo extrajudicial**, em favor do grupo lesado. Geralmente o TAC prevê obrigações de fazer ou não fazer, seguindo-se o regime do art. 632 do CPC. Sua eficácia ocorre a partir **do instante em que é tomado pelo órgão público legitimado, salvo se houver cláusula afetando sua eficácia.**

Obs.1: o CAC tomado extrajudicialmente **não exige homologação judicial**. Contudo, caso os interessados busquem essa homologação por qualquer motivo, entende MAZZILLI que o título deixará de ser extrajudicial para transformar-se em judicial.

VII. Celebração do TAC

- a) **Condição** → É uma condição imprescindível para a celebração do TAC a **fixação de multa cominatória, em caso de descumprimento** (art. 5º, §6º da LACP). A natureza dessa multa é parecida com as *astreintes*, pois funciona como mecanismo de coerção, destinando-se ao fundo fluido;
- b) **Celebração do TAC pelo MP no âmbito do inquérito civil** → Na maioria das vezes, o TAC é celebrado no bojo de um inquérito civil. O problema é que, neste caso, automaticamente o inquérito civil não precisará continuar. Celebrado o TAC pelo MP no bojo de um inquérito civil, via de regra, o inquérito deve ser arquivado. Como o arquivamento depende de homologação pelo órgão superior do MP, entendem as Câmaras do MPF que a **validade do TAC depende de homologação do arquivamento**. Caso não haja homologação, o inquérito civil continuará;
- c) **Celebração do TAC no âmbito da ACP já ajuizada pelo MP** → A partir do momento em que o promotor ajuíza a ACP, o controle dela já não é mais do MP, e sim do Judiciário. Por isso, o **acordo celebrado pelo MP no bojo da ACP não fica sujeito a controle pelo órgão superior do MP.**

VIII. Compromisso preliminar

O chamado “compromisso preliminar” consiste em **TAC parcial**, em que se consegue apenas **parte do acordo** (relativamente a apenas parte dos legitimados passivos ou parte das obrigações). A sua realização não impede a propositura da ACP contra outros investigados, ou para alcançar outros pedidos. O que caracteriza a sua existência é o fato de haver prosseguimento das apurações para ajuizamento da ACP.

7. Outras questões processuais sobre ação civil pública

- i. **Liminar *inaudita altera pars*** → O art. 2º da Lei 8.734/92 dispõe que, no **MS coletivo** e na **ACP**, quando o réu for o Poder Público, é vedada a concessão de liminar em **ACP *inaudita altera pars***. Ou seja: o Poder Público deve ser ouvido, se pronunciando no prazo de **72 horas**.

Art. 2º da Lei 8.734/92. No **mandado de segurança coletivo e na ação civil pública**, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do **representante judicial** da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de **setenta e duas horas**.

A ideia do dispositivo é que sempre que a ACP ou MS coletivo contra o poder público, o juiz não pode conceder a liminar **sem antes ouvir o representante JUDICIAL** (Procuradorias).

Para o **STF**, essa norma é constitucional. Todavia, em **caráter excepcional**, nos casos de absoluta urgência (quando houver risco ao próprio direito tutelado) e mediante fundamentação idônea, é **possível a dispensa da oitiva do Poder Público**.

Observe-se que, por esta regra, será ouvido o representante **judicial** do Poder Público, ou seja, um Procurador Público (e **não o chefe do Executivo**).

- ii. **Sucumbência na ACP** → Cinco observações são importantes sobre este tema:

- a. Nas ações da LACP, não haverá adiantamento de custas.

b. Se o autor vencido for o **MP, Defensoria ou associação**, será **isento** do pagamento dos ônus de sucumbência, salvo a associação, no caso de **má-fé**. Essa regra está nos artigos 17 e 18 da LACP:

Art. 17. Em caso de **litigância de má-fé**, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão **solidariamente condenados** em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos. (Renumerado do Parágrafo Único com nova redação pela Lei nº 8.078, de 1990)

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, **nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé**, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)

c. O réu não tem esse benefício. Ocorre que a Fazenda Pública pode ser ré. Se o autor vencido for a Administração Pública, o **STJ se divide**:

- Para uma **primeira corrente**, aplica-se o mesmo regramento do MP etc.
- Para uma **segunda corrente (MAZZILLI)**, caso percam, terão de pagar as verbas de sucumbência, porque não possui as mesmas prerrogativas do MP, Defensoria.

d. Se o **MP for vencedor**, o réu vencido será **isento de honorários**, pois o MP não recebe honorários e nem há fundo disciplinado para isso.

e. Se os demais legitimados forem vencedores, **haverá sucumbência**, mesmo se o autor for a **Defensoria Pública**, caso em que o dinheiro vai para um fundo instituído.

iii. **Efeito suspensivo da apelação** → A regra do CPC é a de que a apelação será recebida no duplo efeito *ex lege*. Na LACP, o modelo é diferente, pois **quem define que efeito terá a apelação é o próprio juiz da causa (art. 14 da LACP)**.

Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

ATENÇÃO: Na ação popular a apelação é recebida no duplo efeito *ex lege*.

iv. **Reexame necessário em sede de ACP** → O reexame necessário está previsto no art. 475 do CPC, em benefício da Fazenda Pública. Não há qualquer regra na LACP que trate do reexame necessário. Em razão do princípio da integratividade do microsistema coletivo, aplica-se o art. 19 da LAP que dispõe que a remessa necessária é **a favor da coletividade**. O STJ, no julgamento do REsp 1108542, confirmou este entendimento. Assim, o exame necessário **somente ocorre quando a ação é julgada improcedente ou extinta sem julgamento de mérito**.

LAP. Art. 19. A sentença que concluir pela **carência ou pela improcedência da ação** está sujeita ao **duplo grau de jurisdição**, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

§ 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

§ 2º Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973).

- v. **Possibilidade de ajuizamento da ACP pelo MP em favor de único indivíduo** → O MP tem legitimidade para ajuizar ação em face de um único indivíduo, em caso de interesse individual indisponível (STJ). Em tal caso, não se trata propriamente de uma ação coletiva.
- vi. **Inversão do ônus da prova** → O STJ entende que pode aplicar a inversão do ônus da prova em sede de ação civil pública. Essa previsão está no art. 6º, VIII do CDC, aplicável nas ações coletivas em geral em razão do princípio da integratividade do sistema (Resp 972902/RS).
- vii. **Possibilidade de convivência entre ADI e ACP para discussão da constitucionalidade de leis** → Tanto o STF quanto o STJ entendem que é possível o reconhecimento da inconstitucionalidade de leis em ACPs. Mas atente: em sede de ADI, a declaração de inconstitucionalidade é abstrata, ou seja, é a causa de pedir e o pedido da causa.