



# INTERESSES E DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E SUA TUTELA JURISDICIONAL

Professor Associado Dr. Enoque Ribeiro dos Santos

## AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Daniel Ybarra de Oliveira Ribeiro  
e  
Jeniffer Simoni Morbi Piga

05/10/2023



# AÇÃO CIVIL PÚBLICA



## I – Controle de constitucionalidade



## II – Condições da Ação Civil Pública



## III – Legitimação e litisconsórcio



## III – A Participação do cidadão na Ação Civil Pública



## V – Desistência e abandono da Ação Civil Pública



## VI – Bibliografia



## CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

### JURISDICIONAL

Exercido, por regra, pelo **Poder Judiciário** (CF, art. 97)

Legislativo

CF, art. 49, V – ADI 748/RS

CF, art. 52, X

Tribunais de contas podem exercer o controle difuso de constitucionalidade? (Súmula 347/STF e MS 25888/DF)

### MISTO

#### 1. **Concentrado** (principal).

Competência exclusiva do STF (art. 102, I, “a” e §1º e Lei nº 9.882/99 – “Lei da ADPF”)

Ação direta de inconstitucionalidade

Ação declaratória de constitucionalidade

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Restrição da legitimação ativa

Eficácia “erga omnes” e efeitos “ex tunc”

#### 2. **Difuso** (incidental)

Arguição irrestrita (inclusive de ofício)

Eficácia “inter partes” e efeitos “ex tunc”

Reserva de plenário – Art. 97, CF e Súmula vinculante n. 10/STF



### **Sentença da ACP – efeitos erga omnes (Art. 103, CDC)**

*Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:*

*I - 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, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;*

*II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;*

*III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.*

*“...se o objeto da ação civil pública fosse a declaração de inconstitucionalidade, estaria sendo protegido um direito difuso, já que a declaração ou não de inconstitucionalidade protegeria um direito difuso”*

*(LENZA, P. Teoria Geral da Ação Civil Pública. 3. ed., p. 286)*

*“Como a coisa julgada coletiva tem eficácia erga omnes, eventual procedência em ação civil pública equivaleria à decisão de inconstitucionalidade tomada pelo STF, em controle concentrado”*

*(DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. Curso de direito processual civil - v. 4: processo coletivo. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023. p. 455 )*

## ACP como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade?



# AÇÃO CIVIL PÚBLICA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

1. **Usurpação da competência privativa do STF para controle in abstracto de constitucionalidade**
2. **Violação da legitimação constitucional para a arguição de inconstitucionalidade abstrata de lei ou ato normativo (CF, Art. 103 c/c art. 2º Lei 9.882/1999)**

## **SOLUÇÃO – LEADING CASE STF**

### **RECLAMAÇÃO 600-0/90-SP – Rel. Min. Néri da Silveira**

*“Na ação civil pública, ora em julgamento, dá-se controle de constitucionalidade da Lei 8.024/90, por via difusa. Mesmo admitindo que a decisão em exame afasta a incidência da lei que seria aplicável à hipótese concreta, por ferir direito adquirido e ato jurídico perfeito, certo está que o acórdão respectivo não fica imune ao controle do Supremo Tribunal Federal, desse logo, à vista do art. 102, III, letra b, da Lei Maior, eis que a decisão definitiva de Corte local terá reconhecido a inconstitucionalidade de lei federal, ao dirimir determinado conflito de interesses. Manifesta-se, desta maneira, a convivência dos dois sistemas de controle de constitucionalidade: a mesma lei federal ou estadual poderá ter declarada sua invalidade, quer em abstracto, na via concentrada, originariamente no STF (CF, art. 102, I, a), quer na via difusa, incidenter tantum, ao ensejo do debate de controvérsia na defesa de direitos subjetivos de partes interessadas, afastando-se sua incidência no caso concreto em julgamento. 8. Nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum, de lei ou ato normativo federal ou local”*

Na ACP é **POSSÍVEL** o controle **DIFUSO** de constitucionalidade, desde que a demanda tenha por objeto um problema concreto cujo provimento dependa da inconstitucionalidade. **Inconstitucionalidade como causa petendi, não como pedido.**



## PRESSUPOSTOS DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE NA ACP

- A) A declaração da inconstitucionalidade **não pode ser o objeto único ou o pedido** da ACP;
- B) Interpretação do pedido **com base no conjunto postulatório e princípio da boa-fé** (CPC, art. 322, §2º);
- C) Constitucionalidade como **questão prejudicial incidental** (ver CPC, art. 503, § 1º, III)
- D) Inadmissibilidade de tutela provisória em ACP para suspensão de vigência em território nacional de lei ou ato normativo;
- E) Efeitos **inter/ultra partes** e observância da Súmula Vinculante nº 10/STF e arts. 52 e 97, CF.
- F) Questão constitucional como **fundamento** e não como **objeto** do pedido

- 
- 1. *Inocorrência de coisa julgada sobre questão prejudicial incidental (CPC, art. 503)*
  - 2. *Inocorrência de exclusão da norma impugnada do ordenamento jurídico*



# AS CONDIÇÕES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

CPC 1973 – Art. 267, VI.

CPC 2015 – Arts. 17, 330 e 485, VI



## POSSIBILIDADE JURÍDICA

- ✓ “Ausência de previsão legal” vs “Expressa vedação legal”
- ✓ Controvérsias doutrinárias na ACP trabalhista
- ✓ Questão de mérito no CPC15



## INTERESSE DE AGIR

- ✓ Necessidade
- ✓ Utilidade
- ✓ Adequação
- ✓ MPT: interesse presumido
- ✓ Sindicatos: interesse presumido na defesa de direitos coletivos ou individuais homogêneos



## LEGITIMIDADE PROCESSUAL

- ✓ Legitimação ordinária
- ✓ Legitimação extraordinária
- ✓ Legitimação autônoma



# AS CONDIÇÕES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

## LEGITIMIDADE ATIVA

### LEGITIMAÇÃO ORDINÁRIA



Proteção ou prevenção, em nome próprio, de direito próprio

### LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA (ANÔMALA)



Proteção ou prevenção, em nome próprio, de direito alheio, de forma concorrente e disjuntiva

#### Substituição processual

Defesa de interesses individuais homogêneos (CDC, art. 81, II)

### LEGITIMAÇÃO AUTÔNOMA



Proteção ou prevenção, em nome próprio, de interesses ou direitos difusos e coletivos (CDC, art. 81, I e II)

#### Mandato legal ad litem

## LEGITIMIDADE PASSIVA

Todos aqueles que ameaçarem ou efetivamente causarem lesões a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos na esfera trabalhista

- Pessoa física

Direito público (Súmula 736 STF)

- Pessoa jurídica

Direito privado



## LEGITIMADOS (ART. 5º, Lei nº 7.347/1985)

### ➤ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

Legitimidade presumida

### CO-LEGITIMADOS

Pertinência temática

e

“adequacy representation”

### ➤ **DEFENSORIA PÚBLICA**

### ➤ **UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

### ➤ **AUTARQUIA, EMPRESA PÚBLICA, FUNDAÇÃO OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA**

➤ **ASSOCIAÇÃO** constituída há pelo menos um ano e que inclua em suas finalidades institucionais “...a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”

➤ **SINDICATOS** – Art. 129, §, CF; arts. 81 e 82, IV, CDC. Pertinência temática e *adequacy representation* à luz do **art. 8º, III, CF**.



## LITISCONSÓRCIO

Legitimidade Concorrente – Co-Legitimação – Legitimação Disjuntiva – Atribuída a diversos sujeitos

Litisconsórcio entre os Co-Legitimados?

### Litisconsórcio – Modalidades





# LITISCONSÓRCIO ENTRE OS CO-LEGITIMADOS

**Possibilidade** (art. 5º, § 2º, LACP)

“Fica **facultado** ao Poder Público **e a outras associações legitimadas** nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.”

## Litisconsórcio Facultativo





# LITISCONSÓRCIO ENTRE OS CO-LEGITIMADOS

**CELEUMA 1** – É possível o litisconsórcio entre os Ministérios Públicos (União, Distrito Federal e Estados?)

Art. 5º, § 5º, Lei ACP – Possibilidade

## DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA



### IMPOSSIBILIDADE

- **Antonio Pacheco Fiorillo** – indivisibilidade do Ministério Público (CF. 127) – Representação.
- **Vicente Greco Filho** – Inconstitucionalidade do art. 5º, § 5º, Lei ACP – Competência do Ministério Público limitada pela competência de cada órgão (violação do princípio federativo)



### POSSIBILIDADE

- **Raimundo Simão de Mello** – Desde que não acarrete em empecilhos à defesa dos direitos metaindividuais.



# LITISCONSÓRCIO ENTRE OS CO-LEGITIMADOS

## Jurisprudência:

- Supremo Tribunal Federal – Possibilidade - AcO 1.020/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 20/03/2009.

*O Ministério Público Federal e o Estadual têm a atribuição de zelar pelos interesses sociais e pela integridade da ordem consumerista, promovendo o inquérito civil e a ação civil pública - inclusive em litisconsórcio ativo facultativo -, razão pela qual não se há reconhecer o suscitado conflito de atribuições.*

- Superior Tribunal de Justiça – Possibilidade - REsp 382.659-RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 2/12/2003.

*A Turma deu provimento ao recurso, entendendo que o veto do Presidente da República aos arts. 82, § 3º, e 92, parágrafo único, do CPC, não atingiu o § 5º do art. 5º da Lei n. 7.371/1985 (Lei da Ação Civil Pública). Assim, é possível o litisconsórcio facultativo entre o Ministério Público Estadual e o Federal. Na espécie, ajuizaram Ação Civil Pública buscando impedir a comercialização de trigo importado enquanto a perícia técnica analisa se o alimento contém fungo tóxico à saúde humana.*



# LITISCONSÓRCIO ENTRE OS CO-LEGITIMADOS

**CELEUMA 2** – Admitido o litisconsórcio entre os Ministérios Públicos (União, Distrito Federal e Estados), qual seria a justiça competente para processar e julgar a Ação Civil Pública?

## Ausência de previsão legal!

### Correntes

- **Competência judicial** – ramos do Ministério Público vinculados às respectivas Justiças.
- **Atuação livre** – Qualquer órgão do Poder Judiciário.
- **Princípio da Competência Adequada** – qual órgão garantirá uma tutela mais eficiente



# DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**Possibilidade?** A lei é silente.

**Prof. Enoque** – Não é possível a participação do cidadão – apenas os legitimados previstos em Lei – rol taxativo (?).

**Rodolfo de Camargo Mancuso** – falta de interesse de agir – objeto da ação não é garantido individualmente.

**Liticonsórcio Multitudinário** – tumulto procedimental e processuais.

**Coisa julgada coletiva**



# DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**CELEUMA** – É possível a participação do cidadão na Ação Civil Pública como *amicus curiae*?

*Amicus curiae* (“amigo da corte”) – Art. 138, CPC

*O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.*

**Lei e bibliografia - Silentes**



# DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**CELEUMA** – É possível a participação do cidadão na Ação Civil Pública como *amicus curiae*?

Julgamento da **ADI 3.396** pelo Supremo Tribunal Federal - Analogia

**IMPOSSIBILIDADE** - principais fundamentos:

1. Ausência de **representatividade adequada**;

e

2. Discussão de interesses **coletivos** e não situação individual



# DESISTÊNCIA E ABANDONO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Art. 5º, § 3º, LACP:

*“Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.”*

Interpretação extensiva da expressão “abandono”.

**Sucessão processual** pelo Ministério Público ou outro legitimado.

Efeitos – não geram extinção terminativa do feito - **natureza indisponível dos interesses protegidos.**



# DESISTÊNCIA E ABANDONO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

## DESISTÊNCIA x ABANDONO – Fenômenos distintos

**Abandono** – falta de interesse do autor em prosseguir com a demanda.

**Desistência** - pedido **expresso** de desistência

Momento da desistência – até a prolação da sentença - art. 485, §§ 4º e 5º do CPC



# DESISTÊNCIA E ABANDONO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**Celeuma** – O Ministério Público pode desistir da Ação Civil Pública?

Via de regra – **Não** – defesa de interesses ou direitos sociais

## CORRENTES DOUTRINÁRIAS



### IMPOSSIBILIDADE

- **Eduardo Gabriel Saada** – Princípio da obrigatoriedade



### POSSIBILIDADE

- **Raimundo Simão de Mello** – MPT não é o único legitimado.
- **Carlos Henrique Bezerra Leite** – Submissão da desistência ao Conselho Superior da instituição



## BIBLIOGRAFIA

1. COSTA, Marcelo Freire Sampaio. Curso de Processo Coletivo do Trabalho: em consonância com a reforma trabalhista. 2 ed. Campinas, SP : ed. Lacier, 2021.
2. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Os Sindicatos e a defesa dos interesses difusos no direito processual civil brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
3. GRECO FILHO, Vicente. Comentários ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 1991.
4. JR, Fredie Dizier; JR, Hermes Zaneti. Curso de Direito processual civil. 10. ed. rev, ampl. e atual. Salvador – BH : JusPodivm : 2016.
5. LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Ação Civil Pública: na perspectiva dos direitos humanos. 2 ed. São Paulo : LTr, 2008
6. LENZA, Pedro. Teoria geral da ação pública civil. 3 ed. Revista, atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos tribunais, 2008.
7. SANTOS, Enoque Ribeiro dos. O microsistema de tutela coletiva: parceirização trabalhista. 3. ed. ver. e atual. São Paulo : Ltr, 2015.
8. SIVA, Marcelo Ribeiro. Ação civil pública e o processo do trabalho. Ribeirão Preto. Nacional de Direito, 2001.



## BIBLIOGRAFIA

9. MELO, Raimundo Simão. Ação civil pública na justiça do trabalho. 2. ed. São Paulo : Ltr, 2004.
10. NASSIF, Elaine. Ação civil pública na justiça do trabalho. Belo Horizonte, MG : Del Rey, 2003.
11. SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Direito Processual Coletivo trabalhista. São Paulo : Mizuno, 2023.
12. SANTOS, Enoque Ribeiro dos. O microsistema de tutela coletiva: parceirização trabalhista. 3. ed. ver. e atual. São Paulo : Ltr, 2015.
13. SIVA, Marcelo Ribeiro. Ação civil pública e o processo do trabalho. Ribeirão Preto. Nacional de Direito, 2001.

