

*Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado  
Advocacia Geral da União*

***Ação Civil Pública:  
pontos de contato e distinções da  
Ação Popular***

**Hugo Nigro Mazzilli**

30-05-2018

Este material:

**[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)**

Aprofundamento:

✱ *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 30<sup>a</sup> ed., Saraiva

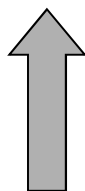
Cap. 6 n. 5-7 e 12

Cap. 17, n. 7.

## Apresentação do *site* de Hugo Nigro Mazzilli

- **Artigos**  
Estudos, artigos, votos e pareceres jurídicos do autor, já publicados.
- **Breve Currículo**  
Um breve resumo do currículo do autor.
- **Informações**  
Notas, entrevistas, relatórios, trabalhos publicados e outras informações.
- **Links**  
*Links* para *sites* que comercializam obras do autor e para outros *sites* jurídicos.
- **Livros**  
Resenha dos livros do autor, bem como outras indicações referentes à edição.
- **Programas de computador**  
*Softwares* de computador feitos pelo autor, todos *freeware*.
- **O autor**  
Outras informações e endereço de *e-mail* do autor.

**Notas breves** **novos!**



# **A ACP e a AP têm pontos de contato no objeto da tutela dos interesses transindividuais**

- Difusos**
- Coletivos**
- Individuais homogêneos**



# Peculiaridades dessa matéria

- ✱ importância crescente forense
- ✱ concursos PGE, AGU, DP, MP etc.
- ✱ ≠ processo civil tradicional
  1. conflituosidade de grupos ✓
  2. legitimação para agir ✓
  3. solução coletiva → coisa julgada ✓
  4. destinação da indenização ✓



# **INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS**

**✱ grupo / classe / categoria de pessoas**

**✱ exemplos:**

- ▶ **moradores de uma região**
- ▶ **consumidores do mesmo produto**
- ▶ **trabalhadores da mesma fábrica**
- ▶ **alunos do mesmo estabelecimento**

**Conveniência social → defesa coletiva**



# **DISTINÇÃO (CDC)**

## **Interesses transindividuais**

- ✱ DIFUSOS**
- ✱ COLETIVOS**
- ✱ INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**



# Para distingui-los, tomamos **2 características básicas:**

**a) Grupos determináveis ou não**

**b) Interesses divisíveis ou não**





# Interesses transindividuais

<b>Interesses</b>	<b>Grupo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Origem</b>
Difusos	indeterminável	indivisível	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisível	relação jurídica
Ind. homog.	determinável	divisível	origem comum

Moradores de uma região / série com defeito / contrato de adesão



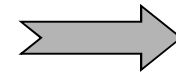
# Legitimação ativa na ACP

- ✱ **Ministério Público**
- ✱ **Defensoria Pública (Lei n. 11.448/07)**
- ✱ **União / Estados / Municípios / DF**
- ✱ **Autarquias, empresas públicas, socied. econ. mista**
- ✱ **Fundações**
- ✱ **Órgãos públicos sem personalidade jurídica (CDC)**
- ✱ **Associações civis**
  - ✱ **Representatividade adequada:**
    - ✱ **Pré-constituição de pelo menos 1 ano**
    - ✱ **Pertinência temática**



# Qual a natureza da legitimação?

- Legitimação ordinária – interesse próprio  
p. ex. - a associação (Kazuo Watanabe)
- Legitimação autônoma (interessados indeterminados), salvo para a defesa de interesses individuais homogêneos, quando é substituição processual (Nelson e Rosa Nery , *CF Anotada*, notas à LACP);
- “tipo misto”; “posição jurídica própria” (Rodolfo Mancuso, *Interesses difusos – conceito e legitimação para agir* , 5ª. ed., p. 230)



# Natureza da legitimação na ACP

- 1 - Legitimados pela lei (MP / Estado / associações etc.)
- 2 - Agem em nome próprio
- 3 - Defendem interesses alheios (titulares dispersos)

→ legitimação extraordinária (art. 18 CPC)



# E como ficamos ?

Embora, de fato, não raro os legitimados à **ACP também** defendam direito próprio...

→ **PREDOMINANTEMENTE** defendem interesses alheios, coletivos, de titulares dispersos na coletividade (tanto que a **coisa julgada** é *erga omnes / ultra partes...*)

→ Isso é **legitimação extraordinária**

- a lei brasileira não exige substituído determinado
- até reconhece a substituição processual – art. 91 CDC



# Conceito de ACP

## 1. CONCEITO DOUTRINÁRIO

Ação civil pública: ação movida pelo MP / objeto não penal  
(pública pela titularidade ativa)

## 2. CONCEITO DA LACP → Lei 7.347/85

ACP é a ação para defesa de interesses difusos / coletivos (l.s.),  
proposta por MP, Def. Pública, Estado, associações civis etc.  
(pública pela titularidade + objeto da LACP)

## 3. CONCEITO DO CDC → Lei 8.078/90

Mais técnico → Ação coletiva é a ação para a defesa de inter.  
transindividuais (coletivos, difusos e ind. homog.)  
(coletiva pelo objeto; será ACP ou não, cf. a titularidade)



# Hoje, o objeto:

## **Art. 1º LACP:**

**I – meio ambiente**

**II – consumidor**

**III – patrimônio cultural**

**IV – outros interesses difusos ou coletivos (CDC)**

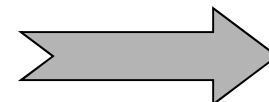
**V – x a ordem econômica (Lei 12.529/11 + M Prov. 2.180)**

**VI – x a ordem urbanística (Lei 10.257/01 + Med.Prov 2.180)**

**VII – x honra e digni// de grupos raciais, étnicos e relig. (Lei 12.966/14)**

**VI – x o patrimônio público e social (Lei 13.004/14)**

**Parágrafo único – FGTS, tributos, contribuições previdenciárias, fundos sociais (MP 1.984/20 e s.; MP 2.102/26-00; 2.180 etc).**



## → Há, porém, o problema do acesso coletivo à jurisdição :

★ **Art. 5º, da CF** → tutela dos direitos e deveres individuais e *coletivos*

★ **Art. 5º, XXXV** → lesão ou ameaça de lesão “a direito” ← **individual ou coletivo**

É garantia constitucional: arts. 5º, XXI (assoc. civis) e LXX (mandado de segurança coletivo); 8º, III (sindicatos); 129, III (MP); 232 (índios)





# **As alterações / ampliações subsequentes à LACP – I**

- 1. CR 88 – arts. 5º, XXI (assoc. civis) e LXX (m. seg. coletivo); 8º, III (sindicatos); 129, III (MP); 232 (índios)**
- 2. Lei n. 7.853/89 – pessoas port. deficiência**
- 3. Lei n. 7.913/89 – invest. valores mobiliários**
- 4. Lei n. 8.069/90 – ECA (tanto os interesses indiv. como coletivos → art. 201, V)**

# As alterações / ampliações subsequentes – II

## 5. Lei n. 8.078/90 – CDC

- a) alargamento do objeto da ACP/coletiva
- b) distinção dos interesses transindividuais
- c) melhor disciplina: competência, coisa julgada e execução
- d) TAC - compromissos de ajustamento de conduta
- e) litisconsórcio de MPs
- f) completa integração da LACP + CDC (arts. 21 e 90)

# As alterações / ampliações subsequentes – III

**6. Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa → defesa do patrimônio público**

**7. Lei n. 8.884/94 – defesa da ordem econômica – depois alterada pela Lei n. 12.529/11**

**8. Lei n. 10.257/01 – art. 1º, III (VI) → ordem urbanística**

**9. Lei n. 10.741/03 – art. 93 → Estatuto do Idoso – aplicação subsidiária da LACP (no Título dos Crimes e não Do Acesso à Justiça...)**

# As alterações / ampliações subsequentes – III

## 10. MP 1.570/97, 1.984-18, 2.088-35, 2.102-26, 2.180-35/01

- a) MP 1.570 → Lei n. 9.494/97 – limitou a coisa julgada à “competência territorial” do juiz prolator...
- b) limites territoriais → associação civil
- c) alteração da ordem dos incisos do art. 1º da LACP
- d) reconvenção e sanção contra promotores - MP 2.088-35-00 → alt. MP 2.088/36-01 e s. (nesse ponto foi revogada a MP 2.088-35/00)
- e) restrições de objeto à LACP (art. 1º, par. único) (MP 2.180)
  - ▶ contribuintes
  - ▶ questões previdenciárias, FGTS etc.

## 11. Lei n. 11.448/07 – legitimação da Defensoria Pública

## 12. Lei n. 12.966/14 – defesa de grupos étnicos, raciais, religiosos

## 13. Lei n. 13.004/14 – defesa do patrimônio público e social



# Casos especiais – I

Nem sempre são interesses “transindividuais”

## ☀ ações fundadas no ECA (inter. indiv. indispon.)

- Algs. decisões contrár. STJ - REsp 485.969-SP; Resp 466.861-SP (MP não poderia ajuizar ações individuais pelo ECA... X art. 201, V)
- Pode: Súmula 45 CSMP (2005); REsp 212.961, 738.782 etc. STJ

## ☀ patrimônio público e social (interesse público)

- em parte → fora da LACP
- mas: CF, art. 129, III + LONMP, art. 25, IV + LOMPU, art. 6º, VII + LIA art. 17
- Posição do STF / STJ (Súm. 329/STJ – legitimidade do MP)
- Lei n. 13.004/14 (alt. LACP)

## ☀ improbidade administrativa (interesse público)

- Lei 8.429/92 (art. 17)



# Casos especiais – II

## Ato administrativo → controle judicial:

### 1. ato vinculado / discricionário

- competência e legalidade

### 2. ato vinculado

- fundamentação / desvio de poder / finalidade

### 3. ato discricionário

- no mérito, se motivado (“motivos determinantes”)
- eficiência, moralidade, desvio ou abuso de poder / falta de razoabilidade

### 4. ato administrativo de reação impositiva

- infração à lei (ex.: invasão de bem público)

## Políticas públicas

a) Natureza constitucional da política pública negada; b) violação de direito fundamental; c) omissão ou prestação deficiente do poder público (RE 440.028-SP/STF)



# Casos especiais – III

★ ACP } não pode ser usada para  
substituir ADIn

## Ex.: contribuintes

- MP 1.984/18 e s.; 2.102/00, 2.180 e s. → não
- Tribunais → não
- CSMP Súm. 44 (2005) → sim (matéria tributária) – revogada (2012)

## Mas...

- combater danos determinados tendo como causa de pedir a inconstitucionalidade → sim
- lei de efeitos concr. (ex. aumento nº / \$ vereadores) → sim

**O que não pode** : usá-la para substituir verdadeira ADIn



# ACP ≠ Ação popular

## Legitimação ativa

ACP – órgãos públicos legitimados e associações

AP – cidadão

## Legitimação passiva

ACP – qq pessoa

AP – autoridades, funcionários, administradores e beneficiários

## Objeto

ACP – mais amplo (MA, consumidor, patr. cultural...)

AP – anul./nul. ato lesivo ao patrimônio público ... (tb. valores econômicos)

## Coisa julgada

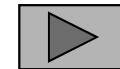
ACP – *erga omnes*, salvo improcedência, se favorável (→ divisível?)

AP – *erga omnes*, salvo improcedência → Fazenda

## Duplo grau

ACP – ã há regra, salvo pessoa com deficiência (Lei 7853/89) ou art. 496, I CPC  
(x União, Estado, DF, autarquias, fundações); no mais: aplic. analógica AP

AP – carência ou improcedência: art. 19 LAP





# ACP ≠ Ação popular: síntese

- ✱ Pode haver coincidência (p. ex., meio ambiente), mas nem sempre (p. ex., patrimônio público s.s.)

- ✱ Ex. de jurisprudência:

- ✱ TRF1: caberia AP p/ atacar concurso para provimento de cargos do Ministério Público da União?
- ✱ Decisão: AP tem caráter impessoal e não deve ser utilizada para tutela individualizada, nem de indivíduos nem de grupo de pessoas (candidatos a concurso).
- ✱ Proc. 0011159-71.2012.4.01.4100/RO, j. 18-04-18, v.u.



**E o cidadão ou o indivíduo?  
Podem ser litisconsortes  
ou assistentes em ACP?**



**Embora não estejam no rol da lei (5º LACP e 82 CDC),  
apesar disso ...**

- o cidadão poderá ser litisconsorte ou assistente litisconsorcial na ACP: se o objeto da ACP for idêntico ao que ele poderia pedir em ação popular
- o indivíduo pode ser assistente litisconsorcial na ACP:  
Em matéria de interesses coletivos ou individuais homogêneos (art. 94 CDC); e tb. nos difusos para aproveitar *in utilibus* a coisa julgada da ACP, desde que haja pedido correspondente (art. 104).

• Mas o juiz pode limitar o litisconsórcio ou a assistência, se excessivos (CPC, art. 113, § 1º)



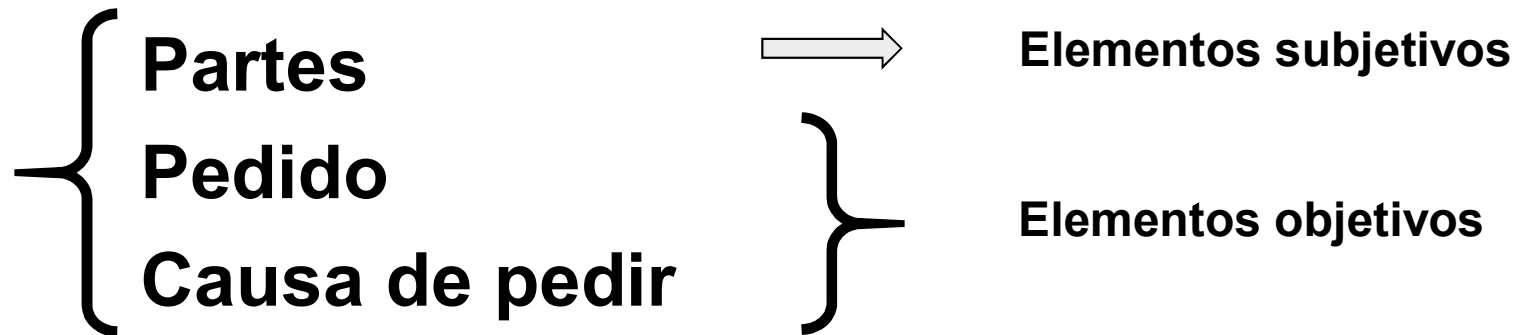
# **Pontos de contato (ACP e AP):**

- 1. Meio ambiente – art. 3º, I, Lei 6.938/81**
- 2. Patrim. cultural – arts. 215/6 CF + art. 1º, III, LACP**
- 3. Patrimônio público – CF art. 5º, LXXIII + art. 1º LAP**
- 4. Patrimônio social – CF, art. 129, III**
  - a) interesse social – proteção a grupos hipossuficientes**
  - b) interesses da coletividade como um todo**

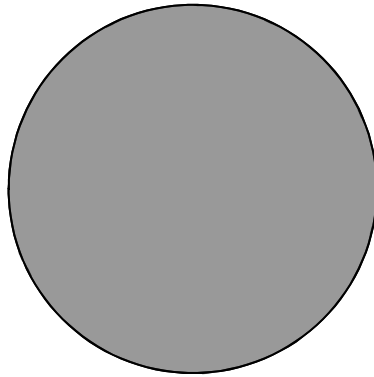


# Para comparar 2 ou + ações

## Elementos identificadores da ação



# Litispendência



- **MP → ACP p/ anular ato lesivo ao patr. púb.**
- **Cidadão → AP p/ anular ato lesivo ao patr. púb.**



# Mas seria a mesma ação ?

1 - Mesmo pedido

2 - Mesma causa de pedir

3 - Mesmas partes ? (\*)

- Substituição processual
- Assim tb. na coisa julgada
- Como na ação popular

(\*) Sim – Antonio Gidi, *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, Saraiva, 1995



# Pluralidade de processos ?

✱ **Cabe extinção ou reunião de processos nos casos de litispendência em ACP ?**

(extinção da 2ª ação)

✱ **E nos casos de conexidade ou continência ?**

1. Se cabível/oportuno → unidade de processos e julgamento
2. Atuação dos interessados como assistentes litisconsorciais
3. O juiz pode recusar litisconsórcio excessivo (art. 113, § 1º CPC)





**Google**

**[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)**

