A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA*
Desembargador do TJMG
e Professor da UFMG

A exemplo do ocorrido com a adoção do Juizado das Pequenas Causas, o legislador brasileiro, ao introduzir em nosso ordenamento jurídico a "ação civil pública", avançou de forma elogiável e corajosa.

Protegendo interesses de consideráveis parcelas da comunidade, a Lei nº 7.347, de 24.7.85, além de tornar realidade o principio constitucional de acesso á tutela jurisdicional do Estado, representa significativa evolução no sentido da superação do modelo tradicional do processo civil, adequando-o à sociedade dos nossos dias, não mais de características individualistas, mas predominantemente de massa, voltada mais para o interesse coletivo.

Prevista originariamente, no projeto de 1984, para preservar o meio ambiente e bens ou valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos, a "ação civil pública", ao ser instituída, se viu lambem destinada à defesa do consumidor, tendo, inadvertidamente, mantido o qualificativo "pública", que, diga-se de passagem, não lhe assenta em rigor científico.

Descortinada no direito romano, tendo suas raízes nas **actiones populares**, a "ação civil pública" se destina tanto a amparar interesses sociais como interesses privados, tutelando os chamados interesses difusos, quer preservando o meio ambiente e defendendo os bens e valores já referidos, quer protegendo o consumidor.

http://bdjur.stj.gov.br

* Ministro do Superior Tribunal de Justiça a partir de 1988.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Ação Civil Pública. **Revista Jurídica Mineira**. v.42, n. 016/87, p.41-43, out.1987.

Têm acentuado os cientistas sociais que, mitigando a defasada dicotomia direito público - direito privado, há uma terceira categoria de interesses a merecer proteção, metaindividuais, que não se localizam apenas nos indivíduos isoladamente considerados, mas que atingem a própria coletividade ou parcela expressiva desta, interesses esses relacionados com a preservação do patrimônio histórico e cultural, com a defesa do meio ambiente e com a proteção do consumidor em suas múltiplas facetas.

Considerando que tais interesses, denominados "difusos", não têm um titular definido, divergem as legislações acerca da legitimação para a defesa dos mesmos.

Através dos tempos, e após lenta evolução, a legitimidade mais representativa se identificou na figura do **ombusdman**, de origem sueca, criado inicialmente com o objetivo de controlar a administração pública, mas que vem alargando, com o passar dos anos, o seu campo de atuação, alcançando os bens de consumo, a notícia, a saúde pública, a liberdade econômica etc.

Órgãos assemelhados ao **ombusdman** têm surgido, do que são exemplos *o defensor del pueblo e o provedor de justiça*, na Espanha e Portugal, respectivamente, ambos com sede constitucional.

Tais figuras, contudo, limitam-se a atuar no âmbito da administração, desprovidas que são de legitimação para atuar junto ao Judiciário.

Para a atuação judiciária, na proteção aos interesses difusos, alguns países, como ocorre com Portugal, legitimam o Ministério Público. Em

http://bdjur.stj.gov.br

* Ministro do Superior Tribunal de Justiça a partir 1988.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Ação Civil Pública. **Revista Jurídica Mineira**. v.42, n. 016/87, p.41-43, out.1987.

outros, a exemplo dos Estados Unidos, com a **class action**, a legitimação é do próprio cidadão.

Além de inovar em relação ao disposto no art. 6º da legislação codificada, o legislador brasileiro optou por uma solução mista, legitimando o Ministério Público, os órgãos públicos com personalidade jurídica (pessoas de direito público, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista) e associações civis que, com existência mínima de um ano, tenham como objetivo a preservação do meio ambiente, a defesa de valores, bens ou a proteção do consumidor (art. 5°).

Terceiros podem provocar a iniciativa do Ministério Público (art. 6º) para que este assuma a titularidade ativa em casos de desistência ou abandono, sendo facultado ainda às pessoas legitimadas habilitar-se como litisconsortes.

De forma compatível com as suas funções e com os seus objetivos, o Ministério Público mereceu especial destaque na recente lei. Além de sua legitimação ativa em realce, a Lei n° 7.347 prevê a sua atuação obrigatória como **custos legis** nos feitos em que não intervier como parte, contemplando ainda a instituição com a possibilidade de iniciativas que se mostrem necessárias ou convenientes, autorizando os seus representantes a requisitarem certidões, informações, exames ou perícias, assim como a presidirem inquéritos civis (art. 8º).

Buscando, por outro lado, amparar os interesses que visa a proteger, a Lei nº 7.347 autoriza o deferimento de cautelar (art. 4º) assim como a concessão de mandado liminar em decisão agravável e sujeita à suspensão pelo presidente do tribunal competente (art. 12), podendo ainda o

http://bdjur.stj.gov.br

* Ministro do Superior Tribunal de Justiça a partir 1988.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Ação Civil Pública. **Revista Jurídica Mineira**. v.42, n. 016/87, p.41-43, out.1987.

Judiciário conferir efeito suspensivo aos recursos (art. 14) para evitar dano de difícil ou incerta reparação.

No tocante às indenizações pelos danos ocorridos, ao contrário do que se verifica com a **class action**, na qual a parcela social atingida é indenizada, no modelo brasileiro a verba indenizatÓria se destina a um fundo (art. 13), gerido por conselhos, através do qual se busca a reconstituição dos bens lesados.

Destarte, a lesão individual sofrida somente poderá ser reparada nas vias próprias, a saber, do processo comum ou do processo especial das pequenas causas, sem embargo da proteção preventiva do consumidor prevista no art. 11, quer pela sustação da atividade nociva através de cautelar ou mandado liminar (art. 12), quer através de medidas inibitórias, representadas por multas, impostas independentemente de pedido.

Quanto aos ônus da sucumbência, a "ação civil pública" guarda estreita afinidade com a "ação popular", especialmente no que diz respeito às despesas, que somente serão pagas a final, respondendo a associação autora por honorários advocatícios apenas quando a pretensão se mostrar manifestamente infundada.

Ao contrário do que se verifica nas demais causas de "jurisdição litigiosa", nas quais os efeitos da sentença alcançam somente as partes em conflito, afinam-se ainda as duas mencionadas ações no que tange aos efeitos da sentença, havendo eficácia **erga omnes** desde que não ocorra improcedência do pedido por insuficiência de provas (art. 16).

Distingue-se, no entanto, a "ação civil pública" da "ação popular" sobretudo porque esta tem por finalidade legitimar o cidadão a pleitear a

http://bdjur.stj.gov.br

* Ministro do Superior Tribunal de Justiça a partir 1988.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Ação Civil Pública. **Revista Jurídica Mineira**. v.42, n. 016/87, p.41-43, out.1987.

invalidade de atos lesivos ao patrimônio público, apresentando-se não apenas como instrumento a serviço do interesse social, mas também como "meio destinado a provocar o controle da moralidade dos atos públicos ou de interesse público" e, principalmente, como garantia constitucional contra os abusos do poder.

Embora carente dessa couraça constitucional, a "ação civil pública", constitui, além de inegável progresso jurídico, relevante instrumento social e político, na medida em que, preservando bens e valores caros a segmentos significativos da sociedade, protege, ampara e defende a própria comunidade, estimulando esta a defender os seus direitos e induzindo os eventuais infratores da ordem jurídica ao cumprimento espontâneo das normas.

http://bdjur.stj.gov.br

* Ministro do Superior Tribunal de Justiça a partir 1988.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Ação Civil Pública. **Revista Jurídica Mineira**. v.42, n. 016/87, p.41-43, out.1987.