

TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

1. Introdução: interesses e tutela

Os eventos cotidianos, quer acarretem consequências ou não, estão cercados de interesses – aspectos relevantes do evento, com impacto nos seres que o cercam. Estes interesses podem ser de ordem pública (afetando o estado como um todo), privada (atinente ao indivíduo) ou metaindividual.

Os **interesses metaindividuais têm como peculiaridade não pertencerem a uma esfera específica**: são de ordem pública, mas não inteiramente; são de ordem privada, mas não inteiramente.

Dentro dos interesses, existem ainda as classificações. O interesse público pode ser de ordem primária (atingir a sociedade e o Estado), ou secundária (atingir o Estado, em seus entes políticos). Os interesses metaindividuais se dividem em difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os interesses privados não se classificam ou dividem, pois são exatamente isso: privados, subjetivos. Não se pode classificar o que depende da particularidade da situação e da pessoa.

- interesse difuso: o que atinge dados grupos sociais indeterminados de forma irregular (mera exposição). Interesses pertencentes a grupo indeterminado ou indeterminável de sujeitos, ligados por **situação fática**, e que terão como resultado, em caso de solução judicial, uma decisão uniforme, e portanto indivisível.
- interesse coletivo: o que atinge dados grupos sociais determinados, de forma objetiva, mas ainda abstrata. Interesses pertencentes a grupo determinado ou determinável de sujeitos, tendo **relação jurídica** comum, cujo resultado obtido judicialmente será uniforme, e portanto indivisível.
- interesse individual homogêneo: o que atinge dados grupos sociais determinados de forma objetiva e concreta. Interesses pertinentes a grupo determinado ou determinável, tendo uma **origem comum - geralmente derivada da resolução de interesse coletivo** - e cujos resultados obtidos judicialmente serão heterogêneos, dada a divisibilidade dos mesmos.

Exemplificando: num acidente envolvendo Angra II, os interesses metaindividuais se evidenciam claramente nestes termos:

INTERESSE	SITUAÇÃO
DIFUSO	há um fato envolvendo inúmeras pessoas. Não é possível determinar quem foi exposto ao acidente ou não.
COLETIVO	A exposição cessou. Verifica-se um grupo determinável que teve prejuízos diretos com o acidente; estabelecida a relação jurídica entre o fato e o interesse.
INDIVIDUAL HOMOGÊNEO	As situações particulares, cada qual com sua peculiaridade, tem origem no resultado da relação jurídica base.

Exemplo visto no início do ano: **a tragédia de Santa Maria**. Um incêndio atingiu uma casa noturna, matando muitas pessoas; descobriu-se que o fato ocorreu porque as medidas de emergência em caso de incêndio não eram suficientes para garantir a segurança. Imediatamente, abriu-se sindicância para verificar a segurança das demais casas noturnas no país e exigir-lhes as medidas necessárias. É possível determinar quantos serão beneficiados por essa medida? Não. O que se sabe é que **um fato atingiu um grupo indeterminável de pessoas; este é o interesse difuso**. Ao descobrir que o fato ocorreu por falta de condições de segurança, apurou-se que os prejuízos não se resumiam às mortes já causadas; outras pessoas, presentes na boate, tinham sequelas graves e precisavam de tratamento hospitalar. Não se pode quantificar os afetados; mas se sabe que formam **categoria restrita, determinável, e se estabelece relação jurídica entre a casa noturna e esse grupo**. Temos evidenciado o **interesse coletivo**.

Os interesses individuais homogêneos derivam da particularidade das sequelas do incêndio, pelo qual será a boate responsável.

Os interesses atingidos pelo fato deverão ser tutelados, apresentados à autoridade e dirimidos de alguma forma. Não se pode, porém, esperar que todos os indivíduos atingidos consigam se representar, e representar os demais. Assim, é delegada a tutela destes direitos – ou seja, a apresentação deles às autoridades e o direcionamento das soluções – a dadas entidades, legitimadas para tal. Estas entidades possuem **titularidade** para pleitear direitos relativos aos interesses violados, em esfera difusa e coletiva.

A titularidade se divide em **legitimação ordinária** – o que comumente vemos: **a própria pessoa defende seus interesses** – e **extraordinária**, onde **terceiro defende, em nome próprio, os interesses de outros**. A legitimação extraordinária deverá ser expressa em lei. Como exemplo, temos o síndico da falência e os sindicatos.

Na tutela de direitos difusos e coletivos, os maiores legitimados de forma extraordinária que temos são o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A legitimação extraordinária possui três objetivos:

- a) efetividade da defesa do interesse violado;
- b) evitar decisões contraditórias - ações coletivas agregam decisões uniformes, evitando disparidade no resultado; e
- c) permitir defesa de interesses de todo o grupo.

Não se confunde a legitimação extraordinária com a substituição processual e a representação. Na primeira, é necessário que haja previsão legal para que o legitimado possa atuar; ele não espera a provocação do interessado, nem

precisa pedir autorização para atuar em seu nome. Na substituição processual, que também deriva de comando legal, o legitimado só poderá intervir se aquele que em nome próprio deu início à causa não mais o fizer; e para atuar, deverá pleitear autorização do juízo competente. Na representação, quem representa tem autorização do representado e nada faz em nome próprio.

2. Direito processual coletivo

Em matéria de interesses metaindividuais, há o reconhecimento da necessidade de substituição do processo individual por um processo coletivo, que evita a existência de decisões contraditórias e deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide.

Trata-se, portanto, do exercício do processo de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado.

Encontramos, portanto, particularidades previstas nos processos coletivos que permitem ao Poder Judiciário servir à sociedade com mais eficiência. Uma flexibilização de normas, em prol da coletividade.

A CF/88 previu a necessária proteção jurisdicional aos direitos coletivos e difusos, regulamentados por leis especiais como CDC, Lei da ACP, Lei de Ação Popular e outros, formando um **microsistema processual coletivo**.

Nas ações coletivas que têm por objeto direitos e interesses coletivos *lato sensu*, a coisa julgada tem efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*, ou seja, há uma **ampliação dos limites subjetivos e objetivos da coisa julgada**, para que os efeitos decisórios sejam projetados para todos os integrantes da coletividade.

Nos processos coletivos, a coisa julgada só se fará nas seguintes hipóteses: *secundum eventum litis*, *in utilibus* e *secundum eventum probationis*.

- Coisa julgada *secundum eventum litis*: a sentença prolatada nos autos da ação coletiva fará coisa julgada *erga omnes* **apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar os indivíduos. A lide julgada extinta por insuficiência de provas poderá ser intentada novamente.**
- Coisa julgada *in utilibus*: o indivíduo poderá usar coisa julgada coletiva para proceder liquidar seus prejuízos e promover a execução da sentença. **A coisa julgada coletiva se transporta ao plano individual e aproveita os indivíduos.**
- Coisa julgada *secundum eventum probationis*: **ainda em estudo**. Há um anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos, que trata dessa figura atípica nestes termos: havendo sentença de improcedência fundada em provas produzidas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, no prazo de 2 anos da descoberta da prova nova, superveniente e idônea.

Os institutos da conexão, continência e litispendência possuem tratamento diferenciado no processo coletivo. As consequências também divergem.

As **fontes de direito processual coletivo** são Lei 7.347/85 (ACP), Lei 8.078/90 (CDC), Lei 4.717/65 (AP), Lei 7.853/89 (portadores de deficiência), Lei 7.913/89 (investidores no mercado de valores mobiliários), Lei 8.069/90 (ECA), Lei 8.429/92 (LIA) e outras leis especiais que tutelam interesses difusos.

Nos **procedimentos coletivos**, temos **Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo**, Mandado de Injunção, ADIN, ADECON, Ação de Improbidade Administrativa, **Inquérito Civil e Termo de Ajustamento de Conduta**.

Temos por objeto de estudo o Inquérito Civil, o Termo de Ajustamento de Conduta, a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo e a Ação Popular. As demais medidas são vistas em Direito Processual Constitucional, pois seu regramento é diverso e não é específico para tutela de interesses difusos e coletivos.

3. Inquérito civil

O inquérito civil é **procedimento administrativo inquisitivo, prévio a propositura de ação (embora não seja requisito da mesma) e privativo do Ministério Público**, com fundamento no inciso III do art. 129 da CF e previsto na lei da ACP. Tem por objetivo **apurar fatos** que atinjam dado interesse difuso ou coletivo. Frise-se que o inquérito civil **não substitui o inquérito policial**, mas seu teor poderá no mesmo ser aproveitado caso se apure tipo penal configurado. O inverso também poderá acontecer. Exemplo: se o MP, no curso de um inquérito civil investigando responsabilidade ambiental de dada empresa, encontra indícios de crime ambiental, poderá encaminhar os resultados a autoridade policial, que abrirá inquérito próprio. E vice-versa. **No curso do IC, o MP poderá praticar atos administrativos executórios**, como a expedição de notificações, requisição de documentos e até a condução coercitiva dos indivíduos para prestar declarações. O MP **só não poderá promover busca e apreensão, diligências fora do horário comercial e quebras de sigilo**. O **controle judicial** do IC pode ser feito por meio dos **remédios constitucionais**, pelos investigados. Isto porque certos procedimentos oriundos do IC (como a condução coercitiva) podem restringir garantias fundamentais sem o devido processo legal. O IC instaurado aproveita os direitos individuais indisponíveis, pois quando instaurado, até seu fechamento fica obstado o curso do prazo de decadência.

Os **inquéritos civis são públicos**: o cidadão poderá ir à sede olhar os autos. Mas por analogia do CPP, **seu sigilo poderá ser decretado se tal publicidade colocar em risco a apuração dos fatos** (caso Royal). Por sua natureza administrativa, o IC tem eficácia relativa em juízo: os fatos ali apurados deverão se sustentar sob o

contraditório para adquirirem status de prova. E não existe crime de falso testemunho nas declarações prestadas em inquérito civil.

O inquérito civil se desdobra em três fases:

➤ **Instauração**

A instauração do inquérito poderá ser feita mediante provocação de parte interessada, ou de ofício. Sua abertura ocorre com a **publicação de uma portaria, ou emissão de despacho fundamentado do parquet.**

➤ **Instrução**

Nesta fase, o MP colhe documentos mediante requisição, realiza perícias, obtém pareceres e conduz interrogatórios, inclusive de investigados. Na instrução também são incorporadas as **peças de informação** – documentos que permitam caracterizar a materialidade do fato para propositura de ação.

➤ **Conclusão:**

Consiste em decisão, promovendo o arquivamento ou a propositura da ação civil pública, instruída com os documentos colhidos. O IC não possui prazo para conclusão; mas seu encerramento deverá ser propriamente comunicado.

A fiscalização do inquérito civil é feita pelo Conselho Superior do MP, que no arquivamento, deverá receber o IC para verificar se a promoção do arquivamento está correta ou não, em até 3 dias. Até a decisão do CSMP os interessados podem peticionar para convencer pelo não arquivamento. O CSMP poderá, diante do IC, homologar seu arquivamento, promover novas diligências ou determinar a propositura da ação. Caso o CSMP opte pelo prosseguimento do IC ou propositura da ação, outro promotor será designado para a tarefa.

4. Termo de Ajuste de Conduta (TAC)

É **compromisso firmado entre o MP e quem atentou contra os interesses difusos, para ajuste da conduta à norma.** É uma transação, mas não nos termos civis, que inferem concessões mútuas; é a **defesa dos interesses com a preservação de direitos.** Ainda se impõe a norma ao infrator, mas não em forma de sanção; é uma chance de reparar extrajudicialmente o dano causado.

O firmamento de TAC **é entendido pela doutrina como confissão,** podendo ter repercussão na seara criminal e ser utilizado pelos co-legitimados. Por lei, o TAC é título executivo extrajudicial. Seu descumprimento causará ação judicial certa. **Pode ser celebrado no inquérito civil ou fora dele.** Sendo o TAC firmado em inquérito civil, dependerá de homologação do CSMP, por ser requisito de arquivamento. Se o CSMP entender que a medida acertada no TAC é suficiente, determinará o arquivamento provisório do IC, até o cumprimento do TAC. O TAC deverá conter 4 componentes essenciais:

- a) prazo para cumprimento de obrigações;
- b) sanção aplicada em caso de descumprimento;
- c) medidas coercitivas impostas (astreintes); e
- d) indicação precisa da obrigação a ser cumprida.

São **legitimados para firmar TAC** o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados e os Municípios. O **ente legitimado que discordar da lavratura de TAC deverá propor ACP, demonstrando nos autos a insuficiência do TAC para adequar a conduta do causador e requerendo obrigações auxiliares**. O TAC poderá ser anulado, nos termos da lei civil.

5. Ação Civil Pública (ACP)

Prevista na Lei 7347/85. Objetiva a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. São ações de **responsabilidade por danos morais e patrimoniais relacionados ao meio-ambiente, ao consumidor, à ordem econômica e urbanística e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo**, que tencionam indenização ou o cumprimento de obrigação. Os autores chamam de ação civil pública quando é proposta pelo Ministério Público, e de ação coletiva quando proposta pelos demais co-legitimados. Não há privilégio entre os legitimados e um não depende da anuência do outro para propor a ação. São **legitimados para propor ACP** o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, as sociedades de economia mista, as autarquias, empresas públicas, fundações e associações constituídas há 1 ano ou mais, cuja finalidade se relacione com os objetos de tutela. É **absolutamente competente para apreciar a ACP o juiz do foro do local do dano**. Se o dano ocorrer **em várias localidades, será prevento o juiz que der o primeiro despacho**. Se o dano abrange todo o Estado, a ação deve ser proposta na capital; se o dano se estender ao território nacional, qualquer capital servirá para a propositura da ação.

→ intervenção de terceiros na Ação Civil Pública

- Nomeação à autoria: correção do polo passivo da ação, onde o demandado apresenta o real responsável pelo bem;
- Oposição: ação incidental proposta por terceiro alheio ao processo que possui interesse no objeto do litígio;
- Denúnciação da lide: ampliação subjetiva e objetiva da demanda, na qual um terceiro responsável é denunciado, gerando título para regresso do denunciante;
- Chamamento ao processo: ampliação subjetiva da demanda, visando trazer responsável solidário que não figurava no polo passivo.
- Assistência Simples: interessado que pretende participar da demanda, seja no

polo passivo ou ativo, com o intuito de obter sentença favorável, porém sem ser atingido diretamente;

- Assistência litisconsorcial: interessado que pretende participar da demanda, seja no polo passivo ou ativo, com o intuito de obter sentença favorável, aproveitando seus efeitos.

A intervenção de terceiros cabe para prestigiar interesse público, mas não para prejudicar o interesse do réu.

➔ **conexão, Continência e Litispendência na Ação Civil Pública**

- Conexão: identidade de pedido ou causa de pedir;
- Continência: identidade de partes, causa de pedir, sendo um dos pedidos abrange o outro;
- Litispendência: tríplice identidade (partes + pedido + causa de pedir)

A análise destes institutos deve ocorrer levando-se em consideração a condição jurídica das partes, já que a ação coletiva pode ser intentada de maneira disjuntiva por seus legitimados ativos e ainda, se mostra de maneira muito abrangente quanto à possibilidade de inclusão de legitimados no polo passivo. **Existe previsão de condenação em verbas honorárias de sucumbência em ação civil pública**, mas o MP não poderá ser condenado por não ter personalidade jurídica. Neste caso, é o Estado quem arca com sucumbência. O sistema é diferente do Código de Processo Civil, pois a Lei da Ação Civil Pública vincula a verba honorária à má-fé da parte.

6. Mandado de Segurança Coletivo (MSC)

Tem fundamento no inciso LXX do Quinto Constitucional e é regulamentado pela Lei 12.016/09. O objeto do mandado de segurança será sempre a correção de **ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo a direito individual ou coletivo, líquido e certo, do impetrante**. São **legitimados os partidos políticos com no mínimo um parlamentar filiado em qualquer das Casas Legislativas, e organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, estes só terão legitimidade se o direito líquido e certo violado tiver pertinência temática com seus fins institucionais**. Os principais elementos do mandado de segurança coletivo são vistos no sistema jurídico das ações coletivas. **A liminar poderá ser concedida sem audiência da autoridade coatora, desde que o direito material tutelado se sobreponha a necessidade de segurança à ordem pública**.

São **três as possibilidades de disciplina da coisa julgada** no mandado de segurança coletivo:

- a) se procedente a ação, todos os substituídos podem usufruir da coisa julgada,

bastando que tenham direito líquido e certo violado.

- b) se no mérito for negada a segurança, nenhum outro legitimado poderá impetrar novo mandado de segurança coletivo, sem prejuízo da demanda individual, desde que dentro do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias.
- c) se houver indeferimento por ausência de prova do direito líquido e certo, poderá qualquer legitimado, inclusive o originário, propor novo *mandamus*, desde que fundado em nova prova.

7. Ação Popular (AP)

Ação Popular permite ao **cidadão, em pleno gozo de direitos políticos**, propor medida judicial para **invalidar atos administrativos** praticados por pessoas jurídicas de Direito Público enquanto administração direta e indireta. É regulada pela Lei 4717/65. É posta à disposição de qualquer cidadão para a **tutela do patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural**. É **remédio constitucional**, que possibilita a tutela, em nome próprio, de interesse da coletividade de forma a prevenir ou reformar atos lesivos praticados por agente públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação, na proteção do patrimônio público. A ação popular pode ser de **natureza preventiva**, para impedir a ocorrência do evento e, conseqüentemente, do dano; **regressiva**, utilizada após o ato ter sido praticado, anulando o ato indevido; e **corretiva**, que não visa apenas anular ato, mas também corrigir o que esteja sendo praticado de forma ilegal. Além disso, possui natureza **supletiva**, quando proposta em caso de inércia do Poder Público para compelir ao cumprimento de obrigação.

É competente para apreciar ação popular o **foro do lugar da ocorrência do dano, ficando o juízo prevento**. Deverá ainda o cidadão observar o responsável pelo ato, determinando se a referida ação correrá perante a justiça estadual ou federal. A lei condiciona à ação não somente à cidadania, mas à representação, sendo **imprescindível o uso da advocacia**. **O MP é fiscal da lei e legitimado para promover execução, podendo ainda substituir a parte que não levar a ação popular a cabo**.

Se **procedente** a ação, o ente da administração pública será **compelido a corrigir o ato anulado**, voltando para o estado anterior; **quando isto não for possível, responderá patrimonialmente pelos danos causados**, havendo **possibilidade de ação regressiva contra quem seus agentes administrativos e favorecidos beneficiados pelo ato impugnado**. Se **improcedente** a ação, havendo trânsito em julgado e **não comprovada má-fé, o autor ficará isento de custas**, emolumentos e honorários. Somente poderá ser proposta nova ação se não houver resolução do mérito por insuficiência de provas.