O PODER PÚBLICO NA PROPOSITURA DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS: ESPECIFICIDADES DO ESTADO DE SERGIPE

João Antonio Dias Morais*

RESUMO: A ação civil pública é o mecanismo mais utilizado na tutela dos interesses coletivos e, como tal, pressupõe a utilização de várias técnicas e regras que levem à consecução dos seus fins. No bojo dessas técnicas, o Estado (pessoa jurídica) é convocado a atuar de maneira decisiva na proteção dos interesses coletivos, através da legitimidade ativa na propositura de ações civis públicas, com vistas à proteção dos interesses metaindividuais e de modo reflexo, a tutela do interesse público primário e secundário. Ocorre que, muito embora autorizado legalmente, o ente público estatal não utiliza com assiduidade esse importante mecanismo confiado pela lei, de modo que o instrumento de grande valia para os interesses da coletividade e do próprio ente político acaba se tornando subutilizado. Diante dessas constatações, surge o escopo deste trabalho, de propor uma análise e reflexão a respeito dessa inércia estatal no manuseio das ações civis públicas, abordando a realidade das ações coletivas no Brasil e no âmbito do Estado de Sergipe.

PALAVRAS-CHAVE: Ação coletiva. Ação Civil Pública. Estado. Legitimidade.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura política constitucional do Brasil forjou o modelo de Estado federativo, no qual a União, Estados, Distrito Federal e Municípios são entes políticos, com a capacidade de gerência da coisa pública e tutela do interesse público. Neste contexto se enquadra o mandamento inserto no art. 18 da Carta Federal[1].

A ação civil pública como instrumento de tutela dos interesses

* Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes/SE. Aluno Especial do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL – Universidade Católica do Salvador. Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Ejuse. Servidor do Ministério Público do Estado de Sergipe. Conciliador Voluntário do TJSE.

metaindividuais está intimamente relacionada com a atividade típica das entidades políticas, sobretudo na proteção ao interesse público primário. No dizer da melhor doutrina, esse interesse primário representa a necessidade de toda a sociedade, enquanto o secundário é materializado pela atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios quando partes de qualquer relação jurídica (BARROSO *apud* BORGES, 2007, n.p). Observe-se, contudo, que a defesa dos interesses privados do Estado somente é possível quando não chocarem-se com os interesses da sociedade, não podendo ser preteridos em detrimento de benefícios meramente individuais das pessoas jurídicas de direito público componentes do Estado e integrantes da estrutura administrativa (MELLO *apud* BORGES, 2007, n.p).

Nesse trilhar, conclui-se, portanto, que o uso da ação civil pública pelo Estado na defesa dos interesses da sociedade é imperativo que se impõe haja vista a missão constitucional atribuída aos entes públicos de prestar e zelar pelo bem-estar, justiça e segurança da sociedade. A ação civil pública se revela como mais um meio disponível ao Estado para a concretização dos objetivos preconizados pela Carta da República de 1988 e sedimentados pelo ordenamento jurídico nacional.

A doutrina considera o interesse coletivo como sendo o "interesse de um grupo de indivíduos, que será considerado interesse público apenas se o Estado o assumir, colocando-o entre os seus fins" (DINIZ, 2010, p. 333), ou seja, o interesse coletivo é componente do interesse público, desde que o Estado coloque-o em suas finalidades de proteção. Assim, o cotejo conceitual entre o que se entende por interesse público e interesse coletivo revela que este é contido naquele. Imperioso mencionar ainda que a qualificação do interesse coletivo como público depende da atuação positiva do Estado na sua garantia, proteção e inserindo-os nas suas finalidades. Neste toar, a legitimação ativa confiada aos entes públicos, para a propositura de ações coletivas, tal como a ação civil pública é a manifestação mais legítima de que os entes públicos são verdadeiros protagonistas da tutela coletiva, o que abrange, por via direta, a proteção do interesse público.

Pontuou-se acima que o interesse público secundário das pessoas jurídicas de direito público nunca pode colidir com o interesse público primário, sob pena de desvirtuamento do mister constitucional atribuído a tais entes. Nesse enfoque, cabe a tais entidades a utilização dos meandros necessários, com vistas à proteção incessante do patrimônio

jurídico pertencente à coletividade.

Nessa linha intelectiva, a ação civil pública se revela como meio essencial para a consecução dos objetivos estatais e atingimento do interesse coletivo, na perspectiva duma sociedade pautada em ditames constitucionais basilares, de modo a priorizar sempre o interesse público primário.

2 APONTAMENTO HISTÓRICO E OBJETO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

A evolução histórica do termo "ação civil pública" revela que o mesmo fora utilizado pela primeira vez na antiga Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar 40, de 13/12/1981), revogada pela Lei 8.625/1993 (ALMEIDA, 2009, p. 35). A menção ao nome "ação civil pública" se apresentava como uma das funções institucionais do *parquet*, remetendo-a aos termos da lei. Ora, não havia uma conceituação ou regulamentação do que fosse a ação civil pública, nem como seria a atuação Ministerial na utilização de tal instrumento, apenas fazia alusão à regulamentação legal, tratando-se, portanto de norma de eficácia limitada.

O uso do nome ação civil pública faz um contraponto com a ação penal pública, para se referir especificamente à ação pública no âmbito civil. Deve-se considerar, contudo, que toda ação é pública, já que dirigida ao Estado-Juiz, titular da função jurisdicional do Estado. Os membros do Ministério Público possuíam o entendimento que a ação civil pública se apresentava "como direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional" (MANCUSO, 2009, p. 20). Tal entendimento foi superado com a ampliação do rol de legitimados ativos para propositura da referida ação, notadamente com o advento da Lei n° 7.347/85. Assim sendo, não há mais o que se discutir acerca da vinculação do órgão público do Estado – Ministério Público – e o nome "ação civil pública".

O advento da Lei n° 7.347, de 24/07/1985 consagrou-se na Lei de Ação Civil Pública (LACP) e eliminou algumas divergências de cunho conceitual, sobretudo referentes ao termo "ação civil pública" e aos aspectos procedimentais correlatos. Logo no art. 1º do mencionado diploma legal, resta evidente o objeto da ação civil pública: "as ações de responsabilidade se regem por essa lei, desde que se trate de danos

causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" (BRASIL, 1985).

Em 1988, com a chegada da Carta Cidadã, o mandamento expresso do texto Constitucional incluiu a ação civil pública como uma das funções institucionais do Ministério Público, tal qual a de "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" (art. 129, III da Constituição Federal). Com essa inclusão expressa da proteção do patrimônio público e social e dos demais interesses difusos e coletivos houve o preenchimento da lacuna originada com o veto presidencial[2] da redação original do texto da Lei n° 7.347/85 (STARLING; OLIVEIRA, 2001, p. 30).

Neste contexto, a ação civil pública começou a ser analisada não mais pelas características da legitimação ativa do Ministério Público, mas pelo seu objeto: a proteção de interesses metaindividuais, como relativos ao meio ambiente, patrimônio cultural, consumidores, ordem econômica. Bem peculiar é o pensamento de Édis Milaré:

> Até há pouco, entendíamos que quando se falava em ação civil pública se queria em verdade referir ao problema de legitimação, e não ao do direito substancial discutido em juízo. Ação Civil Pública, então, era aquela que tinha como titular ativo uma parte pública – o Ministério Público. (...) Agora, porém, com a edição da Lei 7.347/85, que conferiu legitimidade para a ação civil pública de tutela de alguns interesses difusos não só ao Ministério Público, mas também às entidades estatais, autárquicas paraestatais e às associações que especifica (art. 5º da Lei), novo posicionamento se impõe diante da questão (MILARÉ *apud* MANCUSO, 2009, p. 21).

Ora, o foco de análise e particularização da ação civil pública concentra-se no seu espectro de proteção. A rigor, se a ação civil contemplar a tutela de interesses difusos e coletivos, estar-se-á diante da ação civil pública. Convém mencionar ainda, que a inovação legislativa trazida pela Lei n° 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) agrega os interesses individuais homogêneos ao rol dos interesses metaindividuais,

passando eles também a fazerem parte do objeto da ação civil pública.

De acordo com Almeida (2009, p. 36) os interesses protegidos pela ação civil pública devem ser "dimensionados coletivamente, transcendentes ao indivíduo, e os direitos individuais homogêneos socialmente relevantes". Não há possibilidade de se amparar os direitos individuais subjetivos, que são tuteláveis por via ordinária e individual.

Destaquem-se, por oportuno, as peculiaridades para a proteção de interesses individuais homogêneos por via da ação civil pública. Segundo abalizada doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores, dois são os requisitos para o uso de ação civil pública pelo Ministério Público, na defesa de interesses individuais homogêneos, quais sejam, interesse público e relevância social: o primeiro diz respeito à transcendência da esfera individual do interesse tutelado, de modo que não pode a ação civil pública e o *parquet* promover a defesa de questões privadas; já o segundo é alusivo às dimensões e características do dano e a relevância dos bens jurídicos protegidos. Alguns julgados sinalizam o que o Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal entendem como interesses de relevância, dignos de amparo por ação civil pública, proposta inclusive pelo Ministério Público. Especificamente "os direitos à saúde, à proteção do idoso[3] e da pessoa com deficiência e à moradia popular havida mediante contrato de mútuo com SFH". De acordo com as decisões do STJ, constatou-se que está presente a relevância social nos seguintes temas: "taxa de iluminação pública[4], aumento abusivo de mensalidades escolares[5], reajuste de 147% para os aposentados[6], nulidade de cláusula abusiva[7], trabalhadores submetidos a condições insalubres em minas[8] (...)" (ALMEIDA, 2009, p. 39-40).

A doutrina discute qual a natureza das normas da Lei de Ação Civil Pública, se de cunho material ou processual. O direito material são as normas "substantivas, que é um complexo de normas que regem as relações jurídicas, definindo a sua matéria", já o direito processual abrange as normas de cunho adjetivo, instrumental, "que disciplinam métodos de solucionar lides" (DINIZ, 2010, p. 209-210). Prevalece o entendimento na teoria geral do processo que não existem normas de cunho exclusivamente processual ou material, devendo-se analisar o que predomina em cada conjunto de normas (Grinover; Dinamarco; Cintra, 2003, p. 88). A título ilustrativo, o Código Civil, aparelha normas materiais e processuais, mas com predominância daquelas; no mesmo sentido o Código de Processo Civil, embora predominem as normas de

cunho adjetivo, processual.

Neste diapasão se inserem as normas insertas na Lei n° 7.347/85. Majoritária doutrina considera que prepondera o conteúdo de natureza nitidamente processual ao referido diploma legal. Com exceção de alguns artigos que revelam conteúdo substantivo, numa análise global das disposições, prevalece o cunho adjetivo: "foro, pedido, tutela cautelar, rito, legitimação, atuação do Ministério Público, sentença, efeito dos recursos, coisa julgada, execução, ônus da sucumbência, aplicação subsidiária do Código de Processo Civil" (MANCUSO, 2009, p. 29). São questões de cunho prevalentemente processual. O próprio preâmbulo da lei já anuncia a parcela majoritária do seu conteúdo "**disciplina** a ação civil pública" (original sem grifos).

3 PECULIARIDADES PROCESSUAIS DA LEI N° 7.347/85 (LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA)

Conforme já se observou, a Lei n° 7.347/85 é cunho predominantemente processual, com aspectos minimamente substanciais. Importa dizer que grande parte do conteúdo normativo objetiva traçar procedimentos utilizados no processamento de demandas que envolvam interesses coletivos, difusos e até individuais homogêneos.

A pretensão do presente estudo não é dissecar todos os aspectos processuais das ações civis públicas, mas analisar aspectos que demonstrem a necessidade/possibilidade de atuação do Estado na propositura de ações coletivas, notadamente ação civil pública. De todos os institutos processuais definidos pelo ato normativo em exame, entende-se relevante tratar da legitimação ativa e da coisa julgada, com a abordagem dos limites objetivos, subjetivos e territoriais.

3.1 LEGITIMIDADE ATIVA

A hodierna teoria processual considera a legitimidade como sendo condição da ação, ou seja, "a pertinência subjetiva para a lide", de modo que o magistrado deverá analisar se os sujeitos que figuram como autor e réu, em um dado processo, realmente deveriam estar ali ocupando os polos da lide como sujeito ativo e passivo (PINHO, 2012, p. 188). Trata-se, portanto, da legitimidade para a causa ou legitimidade *ad causam*. "Neste

sentido, a 'legitimidade para a causa' nada mais é do que a 'capacidade jurídica' transportada para juízo, traduzida para o plano do processo" (BUENO, 2010, p. 401).

Nesta linha intelectiva, a legitimidade deve ser analisada de dois prismas: em relação ao autor (legitimidade ativa) e em relação ao réu (legitimidade passiva). "A Legitimidade ativa consiste na titularidade de uma relação ou situação jurídica de direito material, afirmada em juízo" (DESTEFENNI, 2012, p. 102). De outro modo "a legitimidade passiva consiste na identificação de um sujeito passivo da relação ou situação jurídica de direito material afirmada em juízo" (DESTEFENNI, 2012, p. 102).

No ponto de vista do legitimado ativo, apresentam-se duas classificações de legitimidade: ordinária e extraordinária. A primeira "é a regra no nosso ordenamento jurídico, ou seja, somente pode pleitear a proteção a um determinado direito o lesado ou ameaçado de lesão aquele que é o seu titular" (COSTA, 2009, p. 179). Trata-se, portanto, da regra legal prevista no art. 18 do Código de Processo Civil. Já a segunda tem caráter de excepcionalidade, na qual "permite-se que uma terceira pessoa pleiteie em juízo direito alheio, em nome próprio" (COSTA, 2009, p. 180). A legitimação extraordinária, por ser exceção à regra, imprescinde de autorização legal e quando utilizada dá origem ao instituto da substituição processual, cujos "efeitos da decisão não atingirão o legitimado extraordinário, parte no processo, mas o titular do direito, que foi por aquele substituído" (COSTA, 2009, p. 181).

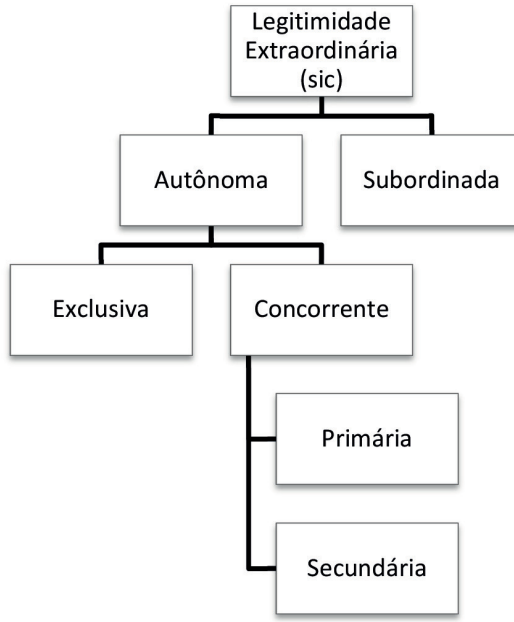
Barbosa Moreira foi quem melhor sistematizou a legitimação extraordinária. Em seu estudo, pontuou que essa legitimidade deveria subdividir-se em **autônoma** e **subordinada**. Considera-se autônoma, quando a atuação do legitimado extraordinário independe da atuação do legitimado ordinário, não possuindo necessidade de ingresso do legitimado ordinário na demanda, para corroborar a atividade do legitimado extraordinário. Diz-se subordinada, quando imprescindível a presença do legitimado ordinário na relação processual, com o fito de conferir validade à atuação do legitimado extraordinário.

Por seu turno, a **legitimidade extraordinária autônoma** subdivide-se em **exclusiva** e **concorrente.** Na primeira, a validade da relação jurídica é condicionada à presença do legitimado extraordinário, atuando o legitimado ordinário de maneira acessória, ou seja, a parte principal é o

legitimado extraordinário; na legitimação concorrente, há a possibilidade de atuação dos legitimados ordinário e extraordinário serem partes principais da demanda, indiferentemente, cabendo-se, inclusive, a atuação conjunta ou separada do legitimado ordinário e extraordinário.

Ademais, a **legitimidade extraordinária autônoma concorrente** é dividida em **primária** (o legitimado extraordinário pode, de logo propor a demanda, sem necessidade de aguardar qualquer atuação do legitimado ordinário) e **subsidiária** - só é possível a atividade do legitimado extraordinário quando o legitimado ordinário quedar-se inerte (COSTA, 2009, p. 185-188).

Visto essas classificações, essenciais para a compreensão da legitimidade nas ações que envolvam direitos transindividuais, a doutrina afirma que apenas "a legitimidade extraordinária autônoma exclusiva poderia ser equiparada à figura de substituição processual" (PINHO, 2012, p. 189). De modo sistematizado, a doutrina ilustrou a divisão da legitimação extraordinária elaborada por Barbosa Moreira, no seguinte esquema (Costa, 2009, p. 188):



Tal classificação é imprescindível ao estudo da legitimação ativa no

sentido em que nas hipóteses de proteção aos direitos transcendentes à individualidade não há como se estabelecer uma titularidade de interesses que se adeque na legitimação ordinária, restando à tutela de tais direitos por entes, que muito embora não sejam titulares do direito invocado, sejam legítimos para buscar sua proteção (MANCUSO, 2009, p. 128).

O art. 5º da Lei n° 7.147/85 (Lei de Ação Civil Pública) apresenta um rol de legitimados ativos, autorizados na defesa ativa dos direitos metaindividuais. O diploma normativo atribuiu às seguintes pessoas a legitimação ativa, a dizer: a) Ministério Público; b) Defensoria Pública; c) União, Estados, Distrito Federal e Municípios; d) autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e e) as associações civis que estejam legalmente constituídas há pelo menos um ano e incluam, dentre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, à economia popular e ao patrimônio cultural, artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Ao se utilizar da didática classificação idealizada por Barbosa Moreira, constata-se que a intenção do legislador foi conferir aos entes enumerados na lei a legitimação concorrente, de modo que "um dos colegitimados pode agir na defesa do bem tutelado, sem que isso iniba a atuação dos demais" (ALMEIDA, 2009, p. 123).

Num indicativo que se aproxima do senso comum, quando se fala em ação civil pública, vincula-se à imagem do **Ministério Público**, instituição legitimada à sua propositura. Tal afirmativa não é destoante da realidade, sobretudo pelo fato de que o *parquet* é o legitimado que mais faz o uso da ação civil pública. Conforme será demonstrado no item 3.3 deste capítulo, as estatísticas revelam que no Estado de Sergipe, a atuação do Ministério Público é bem superior à dos outros legitimados. A Carta Maior atribuiu importante missão ao Órgão Ministerial, instituição uma e indivisível, voltada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput* e parágrafo 1º da Constituição Federal). O objetivo do Constituinte foi o aparelhar e proporcionar ao *parquet* a nobilíssima função de defesa da sociedade. Constata-se que o objetivo da Constituição vem sendo atingido, notadamente pela atuação incessante do Órgão Ministerial na proteção dos interesses metaindividuais.

Faz-se mister registrar que ao Ministério Público foi conferida a

possibilidade de formação de litisconsórcio entre o *parquet* Federal e Estadual, muito embora o veto presidencial no dispositivo do Código de Defesa do Consumidor tenha suprimido essa possibilidade expressa legalmente, a vivência prática nos informa a atuação conjunta dos MP's Estadual e Federal, na defesa de interesses que comuniquem a atuação no âmbito federal e estadual (ALMEIDA, 2009, p. 132-136). Há uma discussão técnica acerca da possibilidade ou não do litisconsórcio, mas não é objeto do trabalho adentrar no cerne da questão. Além disso, o Ministério Público deve atuar como fiscal da lei, quando não for parte na ação civil pública, de modo a velar pela fiel aplicação da lei e a proteção aos interesses transindividuais, segundo o preceito normativo do art. 5º, § 1º da Lei n° 7.347/85. Caberá ainda ao Órgão Ministerial a legitimação subsidiária em caso de abandono ou desistência da ação pelo autor originário (art. 5º, §3º da Lei. 7.347/85), não sendo obrigatória a assunção do polo ativo, assim como MP não poderá desistir da ação civil pública por ele proposta (MANCUSO, 2009, p. 132-138).

O inquérito civil público é também um instrumento à disposição do Ministério Público, a fim de se aquilatar as provas e indícios necessários à propositura da ação civil pública (arts. 5ª a 8º, da Lei n° 7.347/85).

A **Defensoria Pública** foi inserida no rol dos legitimados ativos à propositura da ação civil pública. Segundo a Lei Maior, cabe à Defensoria Pública a orientação jurídica e defesa dos necessitados. Daí surgiu a discussão relativa à limitação da legitimidade ativa da Defensoria apenas aos hipossuficientes. Ocorre que a interpretação mais moderna do termo necessitados possui abrangência ampla, conforme o entendimento do STJ (MANCUSO, 2009, p.146). Neste sentido é o posicionamento da melhor doutrina:

> Ampla deve ser a legitimidade da Defensoria Pública, seja porque a mesma integra o Estado, que não possui qualquer limitação em sede de legitimidade seja porque, tratando-se de direito coletivo, há de ser privilegiada a possibilidade de a defesa se a mais ampla e efetiva possível (GOMES JÚNIOR *apud* MANCUSO, 2009, p. 146).

Outro legitimado na defesa de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos são as **associações**, termo que "abrange também os sindicatos, as cooperativas e demais entidades de associativismo" (ALMEIDA, 2009, p. 143). Alguns requisitos são exigidos das associações

para que as mesmas tutelem interesses metaindividuais, são eles:

> 1. devem estar constituídas nos termos da lei civil há pelo menos um ano (LACP, art. 5.°, V, a), o que poderá ser dispensado pelo juiz, quando presente manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido (§ 4.°); 2. Deve haver "representatividade adequada", a dizer, a associação deve ter entre suas finalidades institucionais a de proteção do bem tutelado objeto da demanda, seja ele consumidor, meio ambiente, ordem econômica, livre concorrência ou patrimônio cultural (art. 5.°, V, b); 3. Além disso, deve haver "pertinência temática", ou seja, deve haver correspondência entre a finalidade institucional e o bem tutelado objeto da lesão ou da ameaça, sob pena de faltar-lhe interesse na tutela. Considera o STF existir pertinência temática toda vez que houver relação entre a finalidade institucional da entidade requerente e o objeto da causa ou os dispositivos legais questionados[9] (ALMEIDA, 2009, p. 143).

O ponto fulcral do presente trabalho reside no estudo dos aspectos que envolvem a legitimidade ativa da **União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista**, notadamente no que é alusivo à inércia das referidas entidades públicas na propositura de ações civis públicas. Especificamente no item 4 serão apresentados alguns elementos que atestem a inércia estatal no uso da Ação Civil Pública e a necessidade da atividade efetiva das entidades públicas no exercício de seu mister. A tutela dos interesses transindividuais por essas entidades públicas está condicionada à análise do interesse de agir, necessitando-se "que a ofensa ao bem tutelado se relacione direta ou indiretamente com os entes públicos enumerados ou com um deles, para que se caracterize o interesse e justifique o ingresso em juízo" (ALMEIDA, 2009, p. 140). Exemplificativamente, não poderá um Estado propor uma ação civil pública com vistas à reparação de danos sofridos exclusivamente pelos habitantes de outra Unidade da Federação.

4 LIMITES TERRITORIAIS DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Na ação civil pública, que segundo o Min. Luís Felipe Salomão[10], integra o microssistema das ações coletivas, problemática exsurge na delimitação dos limites da coisa julgada, especialmente no que atine a competência territorial para a execução de decisão dessa natureza.

Ao se analisar a literalidade do art. 16 da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) é possível compreender, pela simples exegese o texto legal que a coisa julgada neste tipo de ação é restrita aos limites territoriais do juízo prolator da decisão. Veja-se:

> Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, 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.

Assim, a lei da ação civil pública se revela com bastante timidez, no sentido de fazer restrição territorial à coisa julgada, como maneira de subterfúgio ou numa tentativa restritiva de inibir a evolução das demandas coletivas.

Faz-se mister agora fazer um adendo superficial na natureza jurídica da coisa julgada nas ações coletivas em geral, introduzidas pelo CDC. É de se destacar que este não é o objetivo específico do presente estudo. Nos direitos difusos e coletivos em sentido estrito, a coisa julgada se opera *secundum eventum Probationis*, ou seja, na hipótese de improcedência da ação por ausência ou insuficiência de provas, poderá se ingressar com uma nova demanda judicial, mesmo com os mesmos elementos da ação. No caso dos interesses individuais homogêneos, por força do art. 103, III do CDC, a única decisão que vincula os titulares do direito é a de procedência do pedido. É o que se chama por coisa julgada *secundum eventum litis.* Há quem entenda que este tipo de coisa julgada abrange também os interesses difusos e coletivos *stricto sensu* (NEVES, 2013, p. 551-561).

Resta perceptível que a legislação consumeirista veio trazer o aparato

legal que embasa as ações coletivas. Contudo, o art. 16 da LACP, traz uma restrição territorial da coisa julgada nas sentenças de ação civil pública, considerando-se que esta só terá eficácia nos limites territoriais da jurisdição em que foi proferida. Numa simplória análise é possível concluir que lógica não existe para tal regramento legal.

> Da forma como foi redigida, pretende o legislador limitar o objeto difuso e coletivo, que são indivisíveis. Pretende estabelecer que os limites de competência delimitem igualmente os limites objetivos e subjetivos do julgado. Esquece-se o legislador que nem todos os bens difusos e coletivos são indivisíveis na sua essência por escolha ou vontade do ser humano. Se pensarmos no meio ambiente, veremos que é simplesmente impossível limitar a tutela de um objeto que é essencialmente indivisível e ubíquo, independentemente do querer humano (ABELHA RODRIGUES, 2011, p. 429).

Algumas problemáticas surgem, no confronto dos preceitos da Lei de Ação Civil Pública com o Código de Defesa do Consumidor. É lógico que a ação civil pública pode tutelar qualquer direito coletivo, mas se por ventura, for objeto de uma ação deste tipo um direito difuso que ultrapasse os limites territoriais do órgão jurisdicional prolator da decisão? Ou se algum direito coletivo em sentido estrito, que tenha transcendência nacional for posto em discussão por meio deste tipo de ação? Mesmo assim, a sentença só terá eficácia nos limites territoriais do órgão jurisdicional?

Exemplificando, pode-se imaginar a seguinte situação hipotética: Determinado grupo de servidores da União, lotados no Estado de Sergipe, ocupantes de determinado cargo e ligados pela mesma relação jurídica base, devidamente substituídos pelo respectivo sindicato, propõem uma ação civil pública em face do ente público federal, visando à condenação deste ao pagamento de determinada verba que supostamente seria de direito. Julgada procedente a ação, os servidores da União, lotados em outros Estados, que se enquadram na mesma situação jurídica dos que ajuizaram a ação, não poderiam ser atingidos por esta coisa julgada?

A resposta aos presentes questionamentos possuem contornos

diferenciados. Caso se faça uma análise pura da Lei de Ação Civil Pública vai ser constatado o óbice no seu art. 16. Mas caso se faça uma interpretação sistemática da lei com as garantias asseguradas aos processos coletivos em geral, é de se observar que os limites objetivos e subjetivos da coisa julgada nas demandas coletivas superam os limites territoriais.

Neste sentido, a jurisprudência do STJ, de maneira acertada, já sinaliza no sentido de superação dos limites geográficos impostos pela Lei 7.347/85. Nestes termos:

> A Corte Especial do STJ, no julgamento do REsp 1.243.887/PR, relatoria do Min. Luís Felipe Salomão, submetido ao regime dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC), reconheceu que **'os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo'**. Nas razões do voto condutor, destacou o relator: 'Tal interpretação, uma vez mais, esvazia a utilidade prática da ação coletiva, mesmo porque, cuidando-se de dano de escala nacional ou regional, a ação somente pode ser proposta na capital dos Estados ou no Distrito Federal (art. 93, inciso II, CDC). Assim, a prosperar a tese do recorrente, o efeito *erga omnes* próprio da sentença estaria restrito às capitais, excluindo todos os demais potencialmente beneficiários da decisão. **A bem da verdade, o art. 16 da LACP baralha conceitos heterogêneos - como coisa julgada e competência territorial - e induz a interpretação, para os mais apressados, no sentido de que os 'efeitos' ou a 'eficácia' da sentença podem ser limitados territorialmente, quando se sabe, a mais não poder, que coisa julgada - a despeito da atecnia do art. 467 do CPC - não é 'efeito' ou 'eficácia' da sentença, mas qualidade que a ela se agrega de modo a torná-la 'imutável e indiscutível'**. É certo também que a competência territorial limita o

exercício da jurisdição e não os efeitos ou a eficácia da sentença , os quais, como é de conhecimento comum, correlacionam-se com os 'limites da lide e das questões decididas' (art. 468, CPC) e com as que o poderiam ter sido (art. 474, CPC) - *tantum judicatum*, *quantum disputatum vel disputari debebat*. A apontada limitação territorial dos efeitos da sentença não ocorre nem no processo singular, e também, como mais razão, não pode ocorrer no processo coletivo, sob pena de desnaturação desse salutar mecanismo de solução plural das lides.

A prosperar tese contrária, um contrato declarado nulo pela justiça estadual de São Paulo, por exemplo, poderia ser considerado válido no Paraná; a sentença que determina a reintegração de posse de um imóvel que se estende a território de mais de uma unidade federativa (art. 107, CPC) não teria eficácia em relação a parte dele; ou uma sentença de divórcio proferida em Brasília poderia não valer para o Judiciário mineiro, de modo que ali as partes pudessem ser consideradas ainda casadas, soluções, todas elas, teratológicas. A questão principal, portanto, é de alcance objetivo ("o que" se decidiu) e subjetivo (em relação "a quem" se decidiu), mas não de competência territorial. Pode-se afirmar, com propriedade, que determinada sentença atinge ou não esses ou aqueles sujeitos (alcance subjetivo), ou que atinge ou não essa ou aquela questão fático-jurídica (alcance objetivo), mas é errôneo cogitar-se de sentença cujos efeitos não são verificados, a depender do território analisado'.

A ementa do julgado:

'DIREITO PROCESSUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, CPC). DIREITOS METAINDIVIDUAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APADECO X BANESTADO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL. FORO COMPETENTE. ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. LIMITAÇÃO

TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE. REVISÃO JURISPRUDENCIAL. LIMITAÇÃO AOS ASSOCIADOS. INVIABILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA.

1. Para efeitos do art. 543-C do CPC:

1.1. A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC).

1.2. A sentença genérica proferida na ação civil coletiva ajuizada pela Apadeco, que condenou o Banestado ao pagamento dos chamados expurgos inflacionários sobre cadernetas de poupança, dispôs que seus efeitos alcançariam todos os poupadores da instituição financeira do Estado do Paraná. Por isso descabe a alteração do seu alcance em sede de liquidação/execução individual, sob pena de vulneração da coisa julgada. Assim, não se aplica ao caso a limitação contida no art. 2º-A, caput, da Lei n. 9.494/97.

2. Ressalva de fundamentação do Ministro Teori Albino Zavascki.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.'

(REsp 1.243.887/PR, Rel. Ministro Luís Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 19.10.2011, DJe 12.12.2011.)

No mesmo sentido:

'PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. EXECUÇÃO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. INEXISTÊNCIA.

- Os efeitos e a eficácia da sentença prolatada em ação civil coletiva não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos

do que foi decidido.
- Agravo não provido.'
(AgRg no REsp 1326477/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 6/9/2012, DJe 13/9/2012.)
'PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXECUÇÃO INDIVIDUAL. JUÍZO COMPETENTE.
1. 'A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)'. (REsp 1243887/PR, Rel. Ministro Luís Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011).
2. Agravo regimental a que se nega provimento.'
(AgRg no REsp 1182037/PR, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 7/2/2012, DJe 14/2/2012.)
'PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR SINDICATO. SOJA TRANSGÊNICA. COBRANÇA DE ROYALTIES. LIMINAR REVOGADA NO JULGAMENTO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. CABIMENTO DA AÇÃO COLETIVA. LEGITIMIDADE DO SINDICATO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EFICÁCIA DA DECISÃO. LIMITAÇÃO À CIRCUNSCRIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR.
(...)
5. A distinção, defendida inicialmente por Liebman, entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inóqua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LAP. A coisa julgada

> **é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se *erga omnes*, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador.**
> (...)
> 7. Recursos especiais conhecidos. Recurso da Monsanto improvido. Recurso dos Sindicatos provido.'
> (REsp 1.243.386/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 12.6.2012, DJe 26.6.2012).

Vários são os julgados que já utilizam o RECURSO ESPECIAL Nº 1.243.887 – PR como paradigma, no sentido da prevalência dos limites objetivos e subjetivos da coisa julgada, de acordo com a natureza jurídica do direito coletivo analisado, nos termos do exposto no capítulo precedente, independentemente do instrumento processual ter sido a ação coletiva ou qualquer outra ação que possua idêntica função.

5 ATUAÇÃO DO ESTADO AO LADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conforme explicitado linhas acima, o cerne do presente estudo é o diagnóstico da atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios como autores de ações civis públicas, na busca pela proteção e efetividade do interesse público primário.

O Ministério Público é o legitimado que mais atua como autor das ações civis públicas, enquanto as entidades públicas de direito público retro mencionadas são as instituições que proporcionalmente figuram no polo passivo das mesmas ações. Importante apontar que o papel dos entes públicos na defesa dos bens jurídicos e direitos que ultrapassam o interesse individual é uma das suas funções, pois tal atuação converge diretamente da proteção do interesse público primário. Nesta linha intelectiva, os estudiosos da matéria já constatam que o desempenho do Estado, em relação à propositura de ações civis públicas é pífio e está a quem do que idealmente deveria ser. Destaque-se:

> Não deixa de causar certa perplexidade o fato de os entes políticos – presumivelmente os

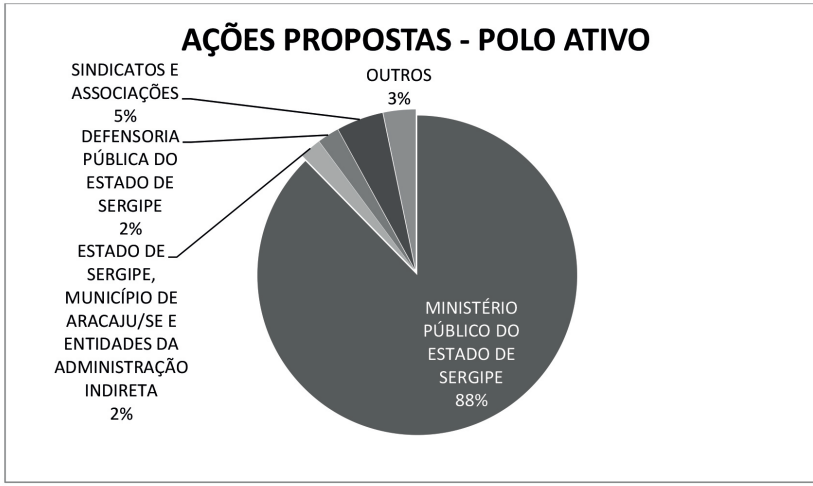
> maiores interessados na tutela dos interesses metaindividuais, enquanto gestores da coisa pública e do bem comum – parecerem, todavia, *desmotivados* para o exercício da ação civil público. Com isso, além de passarem a desgastante imagem de omissão, ou de conivência ante as ameaças e danos infligidos aos interesses metaindividuais, ainda se arriscam a figurar... no polo passivo das ações civis públicas! (MANCUSO, 2009, p 161).

Resta evidente que a não efetividade dos entes públicos neste aspecto leva à conclusão de que esses são cúmplices do desprezo aos direitos e interesses coletivos, fato que colide frontalmente com os objetivos Constitucionais dessas instituições.

Mutatis mutandis, as associações e sindicatos, que também se encontram no rol dos legitimados ativos à propositura de ação civil pública não cumprem o seu mister da forma objetivada pelo legislador. Os dados mostram-se tímidos, no que se refere à atuação das associações e entidades de classe. Uma justificativa da doutrina para tal realidade se deve à ausência de "conscientização da coletividade", de modo que a proteção pelos bens que pertencem a todos ainda não se apresenta como uma realidade no cenário nacional (Mancuso, 2009, p. 113).

A realidade no Estado de Sergipe não diverge do cenário nacional, ao contrário, é possível a aplicação da regra. No levantamento de dados efetuado nas varas competentes para processamento de ações civis públicas[11] da Comarca de Aracaju/SE, nos período 2012 a 2014, restou comprovado que o Ministério Público é o responsável pela propositura da grande maioria das ações civis públicas nos últimos dois anos. Veja-se:

AUTOR	**QUANTIDADE DE AÇÕES PROPOSTAS**
MINISTÉRIO PÚBLICO	242
ESTADO DE SERGIPE, MUNICÍPIO DE ARACAJU E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA	6
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE	6
SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES	13
OUTROS[12]	9
TOTAL	276



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

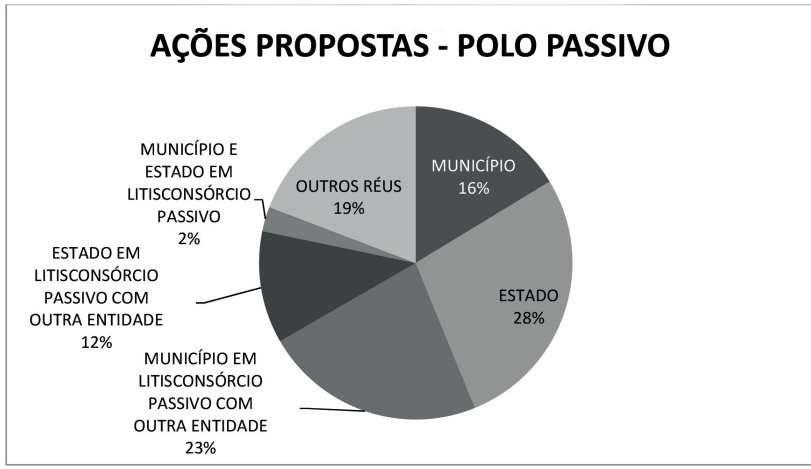
A Comarca de Aracaju recebeu no período de 2012 a 2014, o quantitativo total de 276 (duzentas e setenta e seis) ações civis públicas, sendo que 88% (oitenta e oito por cento) deste total foram propostas pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, restando aos demais legitimados o percentual de 12% (doze por cento) do montante global de demandas.

Entende-se que a intenção da lei ao estatuir na ação civil pública uma legitimação concorrente e disjuntiva, conforme abordado acima, foi a de franquear a possibilidade de tutela dos interesses transindividuais a um maior rol de legitimados, possibilitando a sua verdadeira proteção. É inevitável compreender que o *parquet* possui maiores condições de ajuizar ações coletivas, visto que dispõe do inquérito civil público, que é instrumento da colheita de subsídios probatórios, além da estrutura institucional voltada para tal atividade – defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Entretanto, mesmo considerando tal realidade à disposição do Órgão Ministerial, os dados revelam que há um disparate muito grande entre a atuação de um só legitimado (88% de ações ajuizadas - Ministério Público) se comparado à atuação de todos os outros legitimados (12% de ações ajuizadas). Neste contexto, percebe-se a necessidade de aperfeiçoamento das outras instituições, no sentido de buscarem meios que possam dar efetividade à lei.

Por outro lado, da análise do rol de figurantes no polo passivo nas mesmas ações civis públicas, propostas nas varas cíveis competentes para

processamento de julgamento na comarca de Aracaju/SE, encontra-se um panorama bem diferenciado. Os entes públicos, Estado de Sergipe, Município de Aracaju são os mais demandados. Eis os números:

RÉU(S)	QUANTIDADE DE AÇÕES
MUNICÍPIO DE ARACAJU	45
ESTADO DE SERGIPE	76
MUNICÍPIO EM LITISCONSÓRCIO PASSIVO COM OUTRA ENTIDADE	63
ESTADO EM LITISCONSÓRCIO PASSIVO COM OUTRA ENTIDADE	32
MUNICÍPIO E ESTADO EM LITISCONSÓRCIO PASSIVO	7
OUTROS RÉUS	53
TOTAL	276



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

Diferentemente do que se concluiu na análise dos ocupantes do polo ativo nas ações civis públicas, onde quase não se encontrou a atividade dos entes públicos (Estado de Sergipe e Município de Aracaju/SE) na propositura de demandas coletivas, são estes os maiores réus em tais processos. Do total de 276 (duzentos e setenta e seis) ações propostas período de 2012 a 2014, no percentual de 81% (oitenta e um por cento) de tais litígios, uma ou outra entidade é apresentada como parte ocupante do polo passivo, ou seja, a razão dos entes públicos não serem autores das

ações civis públicas é justificada pelo fato de eles serem réus, na grande maioria das demandas em trâmite no período analisado.

5.1 DISCUSSÃO ACERCA DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DE SERGIPE NA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCESSO N° 201311201049

Inobstante essa realidade de ineficiência dos entes públicos no ajuizamento de ações civis públicas, merece ressaltar aqui a celeuma instaurada no âmbito do Estado de Sergipe acerca da legitimidade ou não dos Procuradores do Estado, representantes legais da pessoa jurídica de direito público interno Estado de Sergipe de ajuizarem ação civil pública de improbidade administrativa em face de ex-gestores do Estado.

Explico. O Estado de Sergipe, representado por 31 (trinta e um) Procuradores do Estado propôs ação civil pública de improbidade administrativa[13] em face de um ex-secretário de Estado. Segundo noticiado na peça exordial, o requerido recebeu indevidamente remuneração superior ao que deveria auferir, por isso obteve um enriquecimento ilícito em detrimento dos cofres públicos. Ocorre que o Magistrado condutor do feito entendeu não assistir legitimidade aos Procuradores do Estado, para sem o consentimento do Procurador Geral do Estado ou do Governador do Estado ajuizar este tipo de demanda. Eis a fundamentação do Juiz, na formação do seu livre convencimento:

> Dentro de tal realidade jurídica, portanto, a atuação dos **31 (trinta e um) Procuradores do Estado** que subscrevem a exordial, todos eles profissionais respeitados e atuantes na defesa dos interesses do Estado de Sergipe, ao proporem uma ação civil pública para apuração de ato de improbidade administrativa, sem qualquer notícia de que tenha sido instaurado qualquer espécie de procedimento administrativo para apuração dos fatos noticiados na exordial por ordem superior, não havendo ratificação da propositura da ação pelo Procurador-Geral do Estado, nem autorização do Governador do Estado, impõe reconhecer serem os mesmos carecedores, no caso sob análise, da

necessária competência funcional/atribuição legal, de modo que o Estado de Sergipe não pode figurar no polo ativo da presente relação processual, por lhe faltar a necessária representatividade, o que, por conseguinte, impõe a rejeição da peça exordial, porque ausente um dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Por evidente, em momento algum, afirma-se que o Procurador do Estado não atua representando o Estado. Atua e é sua obrigação funcional assim proceder, mas quando devidamente autorizado pelo regramento constitucional e infraconstitucional que rege o desempenho de suas atividades, o que não se verifica no caso presente, já que lhe falta a necessária autorização superior para o ajuizamento de ações deste jaez, de forma autônoma. O fato de 31 (trinta e um) Procuradores do Estado subscreverem a exordial, quando bastaria apenas 01 (um) deles, caso fosse a hipótese de previsibilidade legal para tal desiderato, não supre o vício apontado, de acordo com os fundamentos já declinados.

Registre-se, por necessário, que ao Procurador-Geral do Estado foi oportunizado a ratificação da propositura da presente ação, aspecto que, por evidente, impediria a extinção do feito, tendo o mesmo, entretanto, por seu entendimento jurídico, optado por declarar a sua dispensabilidade, deixando, assim, de suprir o apontado vício.

Dentro de tal ótica jurídica, a rejeição da peça exordial, com base no inciso VI do artigo 295, c/c o incisos I e IV do artigo 267, ambos do Estatuto Processual Civil, é uma realidade jurídica que se impõe, dando-se por prejudicado o exame das demais questões processuais, o que, no entanto, não impede a remessa de cópias dos autos do presente feito ao Ministério Público para que promova, conforme for o seu entendimento, a apuração dos fatos apontados na exordial (SERGIPE. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, 2013, n.p).

Na hipótese, cuida-se de uma ação civil pública, na qual os representantes legais do Estado de Sergipe – Procuradores do Estado – atuam na defesa do interesse público primário (legalidade, moralidade e impessoalidade administrativa) e do interesse público secundário (necessidade de ressarcimento aos cofres públicos de todos os valores que, em tese foram auferidos ilicitamente). Resta evidente que a atuação do Estado de Sergipe nessa ação civil pública é consoante com os preceitos legais e constitucionais de proteção aos interesses da coletividade. Se assim não fosse, o legislador não colocaria a União, Estado, Distrito Federal e Municípios como legitimados ativos para a propositura de ação civil pública de improbidade administrativa.

Sucede que o cerne da discussão é residente na possibilidade dos Procuradores do Estado subscreverem ação civil pública de improbidade administrativa representando o Estado de Sergipe. A Constituição Federal e o Código de Processo Civil são uníssonos ao conferir a legitimidade do advogado do Estado (Procurador) para representá-lo judicialmente nos atos processuais em que o ente político figure como parte. Eis a redação do texto Constitucional e Legal:

> Constituição Federal
> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.** Original sem grifos
> Código de Processo Civil
> Art. 75. Serão **representados em juízo, ativa e passivamente**:
> I - a União, os **Estados**, o Distrito Federal e os Territórios, por seus **procuradores**; Original sem grifos

O entendimento esposado pelo juiz sentenciante é contrário ao que determina a Constituição e o Código de Processo Civil. Numa análise exegética, a única condicionante que deve pautar a atuação do Procurador do Estado é o interesse público. Por tal razão é que a Lei

Complementar n° 26/1996 – Lei Orgânica da Advocacia Geral do Estado de Sergipe – condiciona à autorização do Procurador Geral do Estado e do Governador do Estado a práticas de atos que possam implicar na "disposição" do interesse público, como a dispensa recursal, a transação, dada relevância do bem coletivo com que o Estado deve tutelar.

> Art. 7°. - Compete ao Procurador-Geral do Estado:
> I - **dirigir a Procuradoria-Geral do Estado, coordenar e controlar suas atividades e orientar-lhe a atuação**;
> (...)
> VII - **desistir, transigir, formar composição e confessar, nos feitos de interesse do Estado, mediante autorização do Governador do Estado**;
> (SERGIPE, Lei Complementar n° 26/96)

Na hipótese, a atuação dos Procuradores do Estado no ajuizamento de ação civil pública de improbidade administrativa, não importa em renúncia de qualquer direito ou interesse, pelo contrário, reflete o estrito cumprimento dos atos normativos que preveem a possibilidade dos estados ajuizarem ação de improbidade, buscando a reparação dos danos causados ao erário pelo agente público responsável pela conduta ímproba.

Em sede de recurso de apelação manejado pelo Estado de Sergipe em face da decisão de primeiro grau, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe ratificou a decisão de planície ao entender a necessidade de autorização especial do Governador do Estado para atuação como essa dos Procuradores de Estado. Eis a ementa do decidido:

> APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE – INTERPOSIÇÃO DA AÇÃO PELOS PROCURADORES DE CARREIRA – ART. 132 DA CF - NECESSIDADE DE RATIFICAÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL PELO PROCURADOR GERAL E PELO GOVERNADOR – AUSÊNCIA DE AUTONOMIA FUNCIONAL PARA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MANUTENÇÃO DA DECISÃO – DESPROVIMENTO DO APELO – UNANIMIDADE (Tribunal de Justiça do Estado

> de Sergipe, Apelação Cível nº 201400713028. Rel. Des. Roberto Eugênio da Fonseca Porto. Julgado em 09 de junho de 2015. DJe. 11/06/2015)

A fundamentação do desembargador relator, no seu voto, em síntese, reproduz os argumentos do Juiz de primeira instância, com alguns complementos, como a citação de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao nosso juízo, não se aplica ao caso vertente, por tratar de questões de fato e de direito distintas. Interposto recurso extraordinário do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, o qual foi inadmitido, resta pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal o Agravo em sede de recurso extraordinário.

A conclusão que se toma com o entendimento consubstanciado nas decisões *sub examine* é a de que todos os atos dos Procuradores da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios teriam de ser ratificados pelo Advogado Geral da União ou Presidente da República, Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal ou Governadores Estaduais ou Distritais e Procuradores Gerais dos Municípios ou Prefeitos Municipais, respectivamente. Situação que não deve ocorrer, já que a Carta da República confiou aos advogados públicos a legitimidade para agir em nome dos Entes de que estiverem vinculados, com vistas à preservação do interesse público.

Ademais, nota-se que o referido entendimento restringe à atuação das pessoas jurídicas de direito público à discricionariedade do gestor ou do Procurador Geral do Estado, o que pode comprometer a defesa do interesse coletivo, tendo em vista que não é razoável possibilitar margens de escolha ao administrador ou ao Procurador Geral do Estado na defesa do interesse público, este sempre deve ser buscado em primeiro lugar.

6 ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO ESTADO (CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA)

Razões várias são expostas pelos estudiosos do tema, no intuito de justificar a maciça atuação do Ministério Público como o legitimado ativo que mais se utiliza da ação civil pública na tutela dos interesses que ultrapassam a individualidade. Dentre os motivos expostos, destacam-se:

a) histórica: o Ministério Público assumiu tal papel,

> suprindo, de certa forma, a necessidade de atuação das associações; b) político-histórica: a sociedade brasileira sempre viu nas leis, especialmente durante a ditadura, o instrumento dos mais fortes, da elite detentora do poder (...); c) sociológica: o cidadão brasileiro não está inclinado a se associar, socorrendo-se ao Estado paternalista; d) econômica: algumas associações não têm dinheiro para contratar advogados capacitados e especializados na matéria para a propositura de ações de tamanho porte e complexidade; e) institucional: há dificuldade em se conciliar a atividade de organização, de associação, de política na defesa de interesses com o necessário aparato técnico-jurídico; f) legislativa: em três situações, o legislador da Lei da Ação Civil Pública, induziu a propositura da ação coletiva pelo Ministério Público: f.1) art. 6º - ao estabelecer que qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção; f.2) art. 7º - seguindo prescrição do art. 40 do CPP, juízes e tribunais deverão remeter peças ao Ministério Público, sempre que tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a instauração do inquérito civil ou a propositura da ação coletiva; f.3) art. 8º - embora a legitimação nativa seja concorrente e disjuntiva (plural), apenas o Ministério Público tem a faculdade de instaurar o inquérito civil, que tramitará sob a sua presidência, destinado à colheita de elementos para eventual propositura da ação civil pública. Original sem grifos (LENZA, 2008, p. 183-184).

Evidenciou-se acima a justificativa de ordem legislativa que coloca o *parquet* como a instituição pioneira na propositura de ação civil pública. Tal destaque é referente à atuação extrajudicial do Ministério Público, de modo que possibilita a este a colheita de elementos probatórios mínimos ensejadores da formação do convencimento acerca da necessidade/

conveniência na propositura da ação civil.

Sucede, entretanto, que tais prerrogativas de atuação extrajudicial devem ser aproveitadas e utilizadas pelos demais legitimados, notadamente às entidades públicas, no sentido de atuarem, quando possível, em conjunto ao Órgão Ministerial, fornecendo elementos probatórios e informações, para logo em seguida, a formação do litisconsórcio ativo entre tais entes e o próprio Ministério Público no ajuizamento da ação civil pública. A exclusividade de instauração do inquérito civil público pelo Ministério Público não deve ser óbice à atuação extrajudicial do Estado, enquanto colegitimado ativo à propositura da ação civil pública, ao contrário, deve ser um instrumento de atuação conjunta do *parquet* com as demais entidades.

A atividade extrajudicial do Estado em consórcio com o Ministério Público tende a subsidiar um acervo probatório mais robusto e que carreie ao procedimento administrativo (inquérito civil público) elementos essenciais à formação do convencimento do julgador após a judicialização de tal demanda. Neste contexto, a utilização do brocardo popular "a união faz a força" ilustra de maneira peculiar a proposta do presente trabalho, qual seja, a utilização das prerrogativas extrajudiciais conferidas legalmente ao Ministério Público pelos demais legitimados, sobretudo às entidades políticas, materializada no auxílio investigativo ao *parquet*, sempre que viável e possível para ambas as partes.

Pertinente esclarecer que não é proposta desse estudo a usurpação de prerrogativas conferidas ao Ministério Público, mas a utilização conjunta dessas, de modo a influenciar as investigações iniciadas de ofício pelo Órgão Ministerial ou mediante provocação de quem quer que seja. Desse modo, conclui-se que os mecanismos de atuação extrajudicial do Ministério Público não devem colocá-lo numa situação de superioridade em relação aos demais legitimados ativos à propositura de ações civis públicas, ao contrário, deve impulsionar todos os coautores no cumprimento de missão tão nobre conferida pela lei, materializada na defesa coletiva de direitos.

Importa revelar que mais uma constatação fática corrobora com a ineficiência do Estado no interesse à defesa dos direitos coletivos. Tal realidade é concretizada na formalização de termos de ajustamento de conduta. O art. 5º, § 6º da Lei 7.347/85 preceitua que *"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", autorizando todos os órgãos públicos legitimados ao ajuizamento de ação civil pública a formalizarem ajustamento de conduta, no intuito de evitar a deflagração de um processo judicial e solucionar o litígio aparente.

Constata-se que mais uma vez o Ministério Público é o órgão pioneiro, ou quase o único, a utilizar de tal ferramenta na prática. Enquanto no âmbito do Estado de Sergipe, no período de 2012 a 2014, o Ministério Público Estadual formalizou o quantitativo de 325 (trezentos e vinte e cinco) TAC's[14], e o Ministério Público Federal[15], através da Procuradoria da República em Sergipe formalizou 20 (vinte) Termos de Ajustamento de Conduta, não se tem nenhuma notícia de que o Estado de Sergipe[16] tenha tido a iniciativa de formalização de apenas um termo de ajustamento. Ora, o descompromisso com a defesa dos interesses transindividuais pelas Entidades Políticas, a exemplo do Estado de Sergipe é realidade que se impõe, num total descompasso do que ordena a lei.

Frise-se ainda que o termo de ajustamento de conduta é dotado de eficácia de título executivo extrajudicial, o que materializa ainda mais sua eficácia e efetividade, visto que na hipótese de descumprimento, pode o ente que o formalizar ingressar diretamente com a execução do título, dispensando-se o longo processo de conhecimento e concretizando a efetividade prática do acordado entre as partes e não cumprido por uma delas.

A *contrario sensu* é possível a conclusão de que a ineficiência do Estado e das demais entidades legitimadas ao ajuizamento de ação civil pública não se deve a ausência de mecanismos legais para a atividade extrajudicial, pois a formalização de termos de ajustamento de conduta é prerrogativa extrajudicial dos órgão públicos, porém como visto, não utilizada por esses. *Mutatis mutandis*, mesmo que fosse conferida a possibilidade de instauração de inquérito civil público aos entes políticos, sua utilização seria diminuta. Assim sendo, constata-se ainda que a ineficiência do poder público no uso da ação civil pública é falta de prioridade institucional, fato muito lamentável no Estado Democrático de Direito atual.

THE PUBLIC POWER IN THE PURPOSE OF PUBLIC CIVIL ACTIONS: SPECIFICITIES OF THE STATE OF SERGIPE

ABSTRACT: A public civil action is the mechanism more often used to the collective interests' protection and as such, requires the use of many techniques and rules to achieve their goals. In the midst of these techniques, the State (legal person) is asked to decisively act to protect the collective interests through its active legitimacy to file public civil actions, aiming to protect metaindividual interests and reflexively, the protection of primary and secondary public interests. It happens that, although legally authorized, the State does not use this important mechanism entrusted by law frequently, so that the great value instrument to the community and the political entity itself interests ends up being underused. On the other hand, the collective state actions proved successful so far, revealing further need for effective use of all available legal mechanisms, in order to protect transcendent rights and, indirectly, the public entity state interests. On these considerations, the purpose of this paper arises, to propose an analysis and reflection on the State inaction in handling the public civil actions, approaching the reality of collective lawsuits in Brazil, and in the framework of the state of Sergipe.

KEYWORDS: Collective action. Public Civil Action. State. Legitimacy.

Notas

1 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

2 O texto original da Lei n° 7.347/85 previa como objeto de proteção da ação civil pública o patrimônio público e social e demais interesses difusos e coletivos. Contudo, o veto presidencial expurgou da redação originária tais aspectos, o que veio a ser introduzido no ordenamento apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

3 STF, Pleno, RE 163.231/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 26.02.1997, v.u.; STJ, 4ª T., REsp 34155/MG, rel. Min, Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 14.10.1996, v.u., DJ 11.11.1996.

4 STJ, 1ª T., AG REsp 98286/SP, rel. Min. José Delgado, j. 15.12.1997, v.u., DJ 23.03.1998. (Há manifestações mais recentes no STJ em sentido contrário)

5 STJ, 3ª T., REsp 138.583/SC, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 06.09.1998, v.u., DJ 13.10.1998.

6 STJ, 5ª T., REsp 185.902/SP, rel. Min. Edson Vidgal, j. 30.06.1999, v.u., DJ 16.08.1999.

7 STJ, 4ª T, REsp 105.215/DF, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 24.06.1997, RDC 25/122.

8 STJ, 3ª T., REsp 58.682/MG, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 06.09.1996, v.u., DJ 16.12.1996.

9 Pleno, Adin 2797/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.09.2005, m.v., DJ 19.12.2006.

10 Resp. 1.243.887. Min. Luis Felipe Salomão.

11 3ª, 12ª e 18ª Varas Cíveis.

12 AÇÕES EM SEGREDO DE JUSTIÇA E AÇÕES EM QUE FIGURAM O MINISTÉRIO PÚBLICO

EM LITISCONSÓRCIO ATIVO COM OUTRAS ENTIDADES

13 Processo nº 201311201049, em trâmite na 12ª Vara Cível da Comarca de Aracaju/SE.

14 Informações colhidas no âmbito da Corregedoria Geral do Ministério Público do Estado de Sergipe.

15 Informações coletadas no âmbito da Procuradoria da República em Sergipe.

16 Informações coletadas no âmbito da Procuradoria Geral do Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos controvertidos da ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009.

BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do Interesse Público: reconstrução ou desconstrução? *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador/BA, nº 15, março. 2007. <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%BAblico%20%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf>. Acesso em 04 out. 2014.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 29 de ago. 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 01 nov. 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 24 de ago. 2014.

_____. LEI Nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

leis/l5869compilada.htm>. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. LEI N° 9.294, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4° do art. 220 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9294.htm>. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. LEI Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a defesa do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. LEI Nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm>. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Processo n° 0006306-78.2004.4.05.8500 Justiça Federal em Sergipe. Disponível em: <http://consulta.jfse.jus.br/Consulta/resconsproc.asp >. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. STJ, 4ª T., REsp 34155/MG, rel. Min, Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 14.10.1996, v.u., DJ 11.11.1996. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. 1ª T., AG REsp 98286/SP, rel. Min. José Delgado, j. 15.12.1997, v.u., DJ 23.03.1998. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. 3ª T., REsp 138.583/SC, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 06.09.1998, v.u., DJ 13.10.1998. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 308486, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ 02.09.2002. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. 5ª T., REsp 185.902/SP, rel. Min. Edson Vidgal, j. 30.06.1999, v.u., DJ 16.08.1999. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. 4ª T, REsp 105.215/DF, rel. Min.

Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 24.06.1997, RDC 25/122. 4ª T, REsp 105.215/DF, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, j. 24.06.1997, RDC 25/122. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. 3ª T., REsp58.682/MG, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 06.09.1996, v.u., DJ 16.12.1996. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.243.887. Min. Luis Felipe Salomão, j. 19.10.2011. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1326477/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 6/9/2012, DJe 13/9/2012. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1182037/PR, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 7/2/2012, DJe 14/2/2012. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.243.386/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 12.6.2012, DJe 26.6.2012. Disponível em <www.stj.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. RE 163231, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1997, DJ 29-06-2001 PP-00055 EMENT VOL-02037-04 PP-00737. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 13 nov. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. RE 204200 (AgR), rel. Min. Carlos Velloso, DJ 08.11.2002. Disponível em <www.stf.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. Rcl. 1733-SP: Medida Cautelar, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24 de novembro de 2000. Disponível em <www.stf.jus.br>, acesso em 01 set. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. ADI3510/DF- DISTRITO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a):Min. AYRES BRITTO. Julgamento: 29/05/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 05 de set. de 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF 54/DF – DISTRITO

FEDERAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 12/04/2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 05 de set. de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF 132/RJ – RIO DE JANEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. Relator(a): Min. AYRES BRITTO. Julgamento: 05/05/2011. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 05 de set. de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. MI670/ES – ESPÍRITO SANTO. MANDADO DE INJUNÇÃO. Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA. Relator(a) p/ acórdão: Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 25/10/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 05 de set. de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. STF, Pleno, RE 163.231/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 26.02.1997, v.u. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 05 de set. de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Pleno, Adin 2797/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.09.2005, m.v., DJ 19.12.2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 05 de set. de 2014.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil:* direito processual coletivo e direito processual público. Vol. 2, tomo III. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Curso sistematizado de direito processual civil:* teoria geral do direito processual civil. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Susana Henrique da. *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa.* São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de Constitucionalidade*: Teoria e Prática. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivim. 2012.

_____. *Curso de Direito Constitucional.* 7. ed. Salvador: Editora JusPodivim. 2013. p. 502-504.

DESTEFENNI, Marcos. *Manual de Processo Civil Individual e Coletivo.* São Paulo: Saraiva. 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos Araújo. *Teoria Geral do Processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico Universitário.* São Paulo: Saraiva, 2010.
GRINOVER. Ada Pelegrini; WATANABE. Kazuo; MULLENIX. Linda. *Os processos coletivos nos países civil law e common law*: uma análise de direito comparado. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.
LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública.* 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.
MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.
_____. *Interesses difusos*: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.
MAZZEI, Rodrigo. Mandado de Injunção. In: DIDIER JR, Fredie (Coord.) *Ações Constitucionais.* Salvador: Jus Podvim. 2011.
MILARÉ, Edis (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.
NERY JÚNIOR, Nelson. *O Ministério Público e sua legitimação para a defesa do consumidor em juízo. Justitia,* vol. 160, out.-dez. 1992.
NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil.* Vol. Único. 5. Ed. 2013. Ed. Método.
PINHO, Humberto Dalla Bernadina de. *Direito Processual Civil Contemporâneo*. Vol. 1: teoria geral do processo. 4. Ed. São Paulo: Saraiva. 2012.
ROCHA, Luciano Velasque. *Ações coletivas*: o problema da legitimidade para agir. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER JR. Fredie (Coord.) *Ações Constitucionais.* Salvador: Jus Podvim. 2011.
SERGIPE. Lei Complementar n° 27 de 02 de agosto de 1996. Disponível em: <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei_comp.asp?Numerolei=20>. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. *Decisão de tutela antecipada do processo n° 200411800005.* Disponível em: <http://www.tjse.jus.br/tjnet/consultas/internet/respnumprocesso.wsp?tmp.npro=200411800005&tmp.cp=N&tmp.origem=>. Acesso em 25 out. 2014.
_____. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. *Processo n° 200611800502.* Disponível em: <http://www.tjse.jus.br/portal/

consultas/consulta-processual >. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. *Processo n° 200700205949*. Disponível em: < http://www.tjse.jus.br/tjnet/consultas/internet/respnumprocesso.wsp?TMP_NPRO=200700205949&tmp.cp=N&tmp.origem=>. Acesso em 01 nov. 2014.
_____. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. *Sentença do processo n° 201311201049*. Disponível em <http://www.tjse.jus.br/pgrau/consultas/exibirIntegra.wsp?tmp.numProcesso=201311201049&tmp.dtMovimento=20140404&tmp.seqMovimento=1&tmp.codMovimento=371&tmp.tipoIntegra=2>. Acesso em 19 out. 2014.
STARLING, Marco Paulo Cardoso; OLIVEIRA, Júnia Barroso. *Ação Civil Pública*: o direito e o Processo na interpretação dos tribunais superiores. Belo Horizonte: Del Rey. 2001
VENTURI, Elton. *Processo civil coletivo*: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.
ZAVASCKI. Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. *Revista de Informação Legislativa, v. 32, n. 127, p. 83-96.*
_____. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.