

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE  
E LIMITAÇÃO TERRITORIAL E O RECENTE  
ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PUBLIC CIVIL ACTION: AN ANALYSIS OF THE  
LEGITIMACY AND TERRITORIAL LIMITATIONS AND  
THE RECENT UNDERSTANDING OF THE SUPREME  
COURT OF BRAZIL

DOI: 10.19135/revista.consinter.00015.20

Recebido/Received 09/06/2021 – Aprovado/Approved 01/09/2021

*Daniel Willian Granado*<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-0867-6983>

*Fernando Rey Cota Filho*<sup>2</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-0487-3867>

**Resumo:**

O objetivo do presente trabalho é analisar o instituto da ação civil pública à luz de duas das suas características principais, quais sejam, a legitimidade extraordinária e a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada. Desta feita, serão aprofundados os conceitos de legitimidade ordinária e extraordinária, além da novidade trazida pelo atual Código de Processo Civil, no tocante à possibilidade atribuição de legitimidade extraordinária negociada. Ademais, analisar-se-á a legitimidade da ação civil pública propriamente dita, bem como a tentativa legislativa de limitar territorialmente os efeitos de sua sentença apenas ao local de competência do juízo prolator, finalizando com o exame de recente tese jurisprudencial que objetivou contornar referida limitação territorial.

**Palavras-chave:** Ação Civil Pública; Legitimidade Extraordinária; Limites Territoriais; Lei 7.347/86.

**Sumário:** 1. Da legitimidade ordinária; 2. Da legitimidade extraordinária; 3. Da legitimidade negociada no Código de Processo Civil de 2015; 4. Da legitimidade da ação civil pública; 5. O art. 16 da ação civil pública. 6. Referências.

## 1 DA LEGITIMIDADE ORDINÁRIA

O ordenamento pátrio assegura que qualquer pessoa pode buscar o Poder Judiciário, a fim de obter um provimento jurisdicional. Com o escopo de resguardar essa prerrogativa, a Constituição Federal e o Código de Processo Civil prescrevem que não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito<sup>3</sup>, por con-

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de Pós-Graduação *lato sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogado. E-mail: [dwgranado@hotmail.com](mailto:dwgranado@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de Pós-Graduação *lato sensu* da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Escola Paulista de Direito. Membro do CEAPRO, IBDP, ABDPRO, CEDP da OAB/AM, autor de livro em Brasil e Portugal. Advogado. E-mail: [frcf87@yahoo.com.br](mailto:frcf87@yahoo.com.br).

<sup>3</sup> V. Constituição Federal: “**Art. 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

seqüência, é possível afirmar que aquele a quem a lei atribui o poder de propor efetivamente a ação e aquele contra quem o pedido deverá ser realizado serão, de fato, as pessoas consideradas *legítimas*<sup>4</sup>.

Em sentido *lato*, a legitimidade corresponde, consoante aos ensinamentos de Donaldo Armelin<sup>5</sup>, à idoneidade do sujeito para a prática de determinado ato ou para suportar seus efeitos, os quais emergem, em regra, da titularidade de uma relação jurídica ou de uma situação de fato com efeitos jurídicos. Deste modo, a legitimidade é, para o direito processual, a condição de ser o detentor do direito buscado. É dizer, a condição de ser legítimo para a propositura da demanda, pleiteando ou restaurando o direito que lhe pertence.

No mesmo sentido, aduz Humberto Theodoro Júnior<sup>6</sup>:

*Legitimados ao processo são os sujeitos da lide, isto é, os titulares dos interesses em conflito. A legitimação ativa caberá ao titular do interesse afirmado na pretensão, e a passiva ao titular do interesse que se opõe ou resiste à pretensão. Em síntese: como as demais condições da ação, o conceito da letigimatio ad causam só deve ser procurado com relação ao próprio direito de ação, de sorte que a legitimidade não pode ser senão a titularidade da ação.*

Consoante determinação do Código de Processo Civil atual, a legitimidade *ad causam* constitui-se como um requisito cuja ausência tem o condão de possibilitar a extinção do feito sem julgamento do mérito<sup>7</sup>. Desta feita, enquanto matéria de ordem pública, a ilegitimidade poderá ser declarada até mesmo de ofício pelo magistrado, em qualquer tempo e grau de jurisdição, sem configurar preclusão<sup>8</sup>.

Com efeito, a legitimidade *ad causam* distingue-se da capacidade de ser parte, a qual constitui-se como a possibilidade de uma pessoa física ou jurídica figurar como autor ou réu em uma demanda. Nesse sentido, Araken de Assis<sup>9</sup> refere-se à capacidade de ser parte como “à aptidão genérica e abstrata para figurar em qualquer processo”.

À guisa de ilustração, a personalidade jurídica é o requisito essencial para que uma sociedade empresária figure como parte em um processo. Há também a figura dos entes despersonalizados que podem estar em algum dos polos processuais, como é o caso da massa falida, do espólio, do condomínio e do Ministério Público.

---

Lei 13.105/15: “**Art. 3º** Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.”

<sup>4</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*, São Paulo, Editora Saraiva, 1947. p. 142-143.

<sup>5</sup> ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1979. p. 13.

<sup>6</sup> THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 25ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1998, v. 1, p. 57/58.

<sup>7</sup> V. Lei 13.1051/15: “**Art. 17**. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.” “**Art. 485**. O juiz não resolverá o mérito quando: (...) VI – verificar a ausência de legitimidade ou de interesse processual.”

<sup>8</sup> Lei 13.105/15: “**Art. 485**. O juiz não resolverá o mérito quando. (...) VI – verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual; (...) § 3º O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incs. IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado.”

<sup>9</sup> ASSIS, Araken de. Substituição Processual. In *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo, n. 9, p. 9-23, dezembro 2003. p. 09.

A legitimidade não se confunde com a capacidade processual, a qual corresponde a possibilidade de o autor ou o réu atuarem em juízo sem necessidade de assistência ou representação, fazendo-se necessária, para tanto, a capacidade civil. Calmon de Passos<sup>10</sup> faz referência à capacidade processual ou *legitimatío ad processum* como um pressuposto processual de admissibilidade ou validade.

Sobre a legitimidade para a causa, cabe ressaltar, de início, que tão somente ao titular de um direito substancial será atribuída legitimidade para defendê-lo em juízo, vale dizer, o interesse em demandar ou em confrontar o interesse demandado coincidirá, em regra, com a titularidade do direito material. Estar-se-á, nessa hipótese, diante da legitimação ordinária, onde o legitimado irá postular em nome próprio afirmando direito que também lhe é próprio.

Será ordinária a legitimidade, por consequência, quando o titular do direito material o qual se tem por escopo proteger for o mesmo titular do direito instrumental de ação utilizado como mecanismo jurídico para sua efetivação<sup>11</sup>. Na legitimidade ordinária “coincidem as figuras das partes com os polos da relação jurídica, material ou processual, real ou apenas afirmada, retratada no pedido inicial”<sup>12-13</sup>.

A legitimidade *ad causam*, portanto, está atrelada à pertinência subjetiva da ação, consistindo no exame da existência de um vínculo entre os sujeitos que compõem a demanda e a situação jurídica afirmada. Ordinariamente, os legitimados para a causa serão os sujeitos da lide, os titulares dos interesses em conflito, ressalvadas as hipóteses de legitimação extraordinária, conforme se verá a seguir.

## 2 DA LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA

Conforme informado anteriormente, via de regra, o polo ativo de uma relação jurídico-processual pertencerá ao próprio titular do direito material perseguido, estampando, deste modo, a legitimidade para a causa perante o julgador. Não obstante, existem situações específicas nas quais, em defesa de direito material que originalmente não lhe pertence, vem o sujeito a juízo em seu próprio nome, estando validamente legitimado perante o ordenamento jurídico.

Há legitimação extraordinária, também conhecida como legitimação anômala ou substituição processual, quando não houver correspondência absoluta entre a situação que confere legitimidade e a situação jurídica submetida à apreciação do juiz. Legitimado extraordinário, portanto, será aquele sujeito que defende em nome próprio, interesse de outro titular de direito<sup>14</sup>.

Conforme dispõe o art. 18 do Código de Processo Civil, “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico”, razão pela qual a legitimação extraordinária deve ser excepcional e ex-

---

<sup>10</sup> CALMON DE PASSOS. *Ensaíos e Artigos*. Salvador, Editora Juspodivm, 2014, v. 1. p. 63.

<sup>11</sup> LAMY, Eduardo Avelar, RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Curso de processo civil: teoria geral do processo*. 2. ed., São Paulo, Conceito Editorial, 2011. p. 155.

<sup>12</sup> ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1979, p. 117.

<sup>13</sup> Lei 13.105/15: “Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.”

<sup>14</sup> NERY Jr., Nelson, NERY, Rosa. *Código de Processo Civil Comentado*. 11ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 190.

pressa, decorrendo, por consequência, de autorização do ordenamento jurídico pátrio.

Ao analisar referido dispositivo legal, Arruda Alvim<sup>15</sup> esclarece que seria possível a atribuição de legitimação extraordinária sem previsão expressa em lei, desde que fosse possível identificá-la no ordenamento jurídico, assim considerado como sistema.

Importa ressaltar que existem casos em que ao legitimado extraordinário é conferida a possibilidade de atuar em juízo com absoluta independência em relação à pessoa ordinariamente legitimada, em papel semelhante que caberia ao titular ordinário, instaurando-se o contraditório em face tão somente do legitimado extraordinário. Trata-se, na hipótese, de legitimação extraordinária autônoma.

Em outros casos, por sua vez, o acompanhamento pelo legitimado ordinário é indispensável à regularidade do contraditório, razão pela qual o legitimado extraordinário somente poderá atuar em conjunto com o ordinário, intervindo em processo anteriormente instaurado por este ou em face deste, configurando hipótese de legitimação extraordinária subordinada.

Há que se mencionar também os casos de legitimação concorrente entre o titular da pretensão e o substituto processual, hipóteses em que atuação de um titular não excluirá a performance do outro, sendo, portanto, atuações concorrentes.

Cabe ainda destacar, que o Código de Processo Civil atual traz uma outra fonte normativa para a legitimação extraordinária, que será abordada em momento ulterior.

Com efeito e para o que nos interessa, os casos mais comuns de legitimidade extraordinária ocorrem nas ações coletivas em sentido geral, nas quais entes como o Ministério Público, Defensoria Pública, Fazenda Pública e Associações constituídas há mais de um ano podem, concorrentemente ao titular do direito material afetado, propor ações, como a ação civil pública e a ação civil coletiva, a depender da modalidade de direito que se deseja tutelar.

No processo coletivo, a legitimação dos entes supracitados advém, à título exemplificativo de leis como o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90<sup>16</sup>) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85<sup>17</sup>), a qual será mais bem explorada adiante.

### 3 DA LEGITIMIDADE NEGOCIADA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

À luz do Código de Processo Civil de 1973<sup>18</sup>, não era permitida a chamada *legitimidade extraordinária negocial*, isto é, quando, por um negócio jurídico, as partes têm a possibilidade de atribuir a um terceiro estranho à lide, a legitimação

---

<sup>15</sup> ALVIM, Arruda. *Novo contencioso cível no CPC/2015*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>16</sup> Lei n. 8.078/90: “**Art. 1º** O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inc. XXXII, 170, inc. V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.”

<sup>17</sup> A Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) 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.

<sup>18</sup> “Art. 6º. Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

para defender seus interesses em juízo. Destarte, o art. 6º do diploma anterior determinava a lei como a única fonte normativa de legitimidade extraordinária<sup>19</sup>.

Em sentido contrário, o já mencionado art. 18 do atual Código de Processo Civil exige, para atribuição da legitimização extraordinária, a autorização do ordenamento jurídico, e não mais apenas da lei. Ao encontro desta regra, podemos destacar a leitura do *caput* do art. 190<sup>20-21</sup> do mesmo diploma, o qual aduz que:

*Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.*

Por meio de aludida norma jurídica, o Código de Processo Civil consagrou a atipicidade da negociação processual, na qual as partes podem alterar e regular o procedimento judicial da forma que julgarem mais adequado à satisfação de seus interesses. Nesse sentido, o negócio jurídico desponta como fonte de norma jurídica, que, de forma complementar, também compõe o ordenamento jurídico. Sob esse prisma, o negócio jurídico também poderá ser considerado uma fonte normativa da legitimização extraordinária.

Cabe destacar que o negócio jurídico é processual, na medida em que atribui a alguém o poder de conduzir validamente um processo. Nessa seara de pensamento, não há qualquer obstáculo, *a priori*, para a legitimização extraordinária de origem negocial. E, assim sendo, é possível concluir que o direito processual civil brasileiro passou a permitir a legitimização extraordinária atípica, de origem negocial.

Desta maneira, por meio da análise da chamada *cláusula geral de negócio processual*<sup>22-23</sup>, trazida pelo art. 190, o legislador ordinário passou a permitir, por

---

<sup>19</sup> NERY Jr., Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 11ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 190.

<sup>20</sup> V. Lei 13.105/15: “**Art. 190.** *Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único.* De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. **Art. 191.** *De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso. § 1º O calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados. § 2º Dispensa-se a intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário.*”

<sup>21</sup> NERY, Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 5ª ed., São Paulo, Editora Thompson Reuters Brasil, 2020: “Acrescentado pelo substitutivo da Câmara ao projeto original do Senado, o propósito do dispositivo, segundo o RSCD (pp. 229-230), dentro do escopo maior do CPC de promover a solução mais rápida e satisfatória dos litígios, é de abrir espaço à participação das partes na construção do procedimento, tornando-o mais democrático, mas ao mesmo tempo evita que tais pactos funcionem como instrumentos de opressão, pois não admite que essa possibilidade de “negociação” de direitos ocorra quando haja qualquer desigualdade entre as partes ou a lide diga respeito a direitos que não admitam autocomposição.”

<sup>22</sup> NERY, Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 5ª ed., São Paulo, Editora Thompson Reuters Brasil, 2020: “O CPC 190 constitui verdadeira cláusula geral de atipicidade dos negócios processuais. Ao contrário do negócio constante no CPC 191, este dispositivo auto-

meio de um acordo de vontades, a transferência da legitimidade processual para terceiro que, ao aceitar, atuará como substituto processual.

De fato, é mais usual a negociação que abranja a legitimidade extraordinária ativa, haja vista que não exige outro requisito além dos exigidos para os negócios processuais em geral. O acordo de vontades poderá determinar a transferência ao terceiro da legitimidade propriamente dita ou apenas estender a ele essa legitimidade. É possível, por consequência, a ampliação da legitimação ativa, permitindo que terceiro também tenha legitimidade para defender, em juízo, direito alheio, formando, portanto, uma hipótese de legitimação extraordinária ativa concorrente.

É possível, ademais, negociação que tenha por escopo transferir a legitimidade *ad processum* para um terceiro, sem transferir o próprio direito, permitindo que esse terceiro possa ir a juízo, em nome próprio, defender direito alheio pertencente àquele que lhe atribui negocialmente a legitimação extraordinária.

#### 4 A LEGITIMIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Apesar do art. 129, inc. III, da Constituição Federal de 1988, prever como função institucional do Ministério Público a propositura de ação civil pública, este não é o único legitimado ativamente para tal ato.

Nessa esteira, o art. 5º da Lei 7.347/85, com redação dada pela Lei 11.448/07, assevera que são legitimados ativos à propositura da ação civil pública: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e, por fim, V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Em linhas gerais, a atribuição dessa ampla legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública parte do pressuposto de que esses entes poderão exercer de forma mais adequada a tutela jurisdicional, em se tratando de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, garantindo-se, assim, a plena efetividade da tutela coletiva.

O diploma consumerista, ao seu turno, em seu art. 82, inc. III, acrescenta ao rol dos legitimados para a propositura da ação civil pública, “as entidades e órgãos

---

riza a criação de pactos processuais independentemente de homologação judicial, especialmente se considerada a conjugação do CPC 190 com o CPC 200.”

<sup>23</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *et al. Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 3ª ed., São Paulo, Editora Thompson Reuters Brasil, 2020: “O negócio jurídico processual poderá ter por conteúdo o procedimento, os ônus, os poderes, as faculdades e os deveres processuais (sobre os deveres, os negócios processuais servem apenas para criá-los ou majorá-los, não para extingui-los ou reduzi-los, conforme apontamos abaixo), sendo lícito “às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”. Se contávamos, sob o vigor do CPC/73, com negócios jurídicos processuais típicos apenas (vale dizer, eram admitidos negócios processuais desde que expressamente previstos em lei processual), com a entrada em vigor do CPC/15, e esta é a grande inovação, passaram a ser admitidos negócios processuais atípicos.”

da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código”.

No processo coletivo, os legitimados supracitados não são os verdadeiros titulares dos direitos e interesses tutelados, diferentemente do que ocorre nos processos individuais<sup>24</sup>.-<sup>25</sup>. Tal fenômeno decorre do próprio objeto das ações de ordem coletiva, que têm como propósito, como regra, a tutela dos direitos metaindividuais, que não comportam identificação de seu titular, pertencendo a todos e a ninguém ao mesmo tempo<sup>26</sup>.

Destarte, cumpre destacar o pensamento de Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>27</sup>, vejamos:

*Esse esquema, porém, não comporta um traslado perfeito para o campo da legitimação para agir nas ações “coletivas”, nas quais o objeto tutelado é metaindividual, como se dá na ação civil pública da Lei 7.347/85. E isso porque, simplesmente, aí não se vai encontrar o “titular”, o “dono” do interesse objetivado, dada a inviabilidade de sua “partição” ou “fracionamento” (a chamada “indivisibilidade do objeto”), e, de outro lado, por conta da impossibilidade de sua atribuição a certos “titulares”: a chamada “indeterminação dos sujeitos”.*

Neste sentido, ainda, Teori Albino Zavascki<sup>28</sup> afirma que:

---

<sup>24</sup> É sabido que a legitimação no processo civil tradicional, estruturado para solução de conflitos de interesses individuais, é, em regra, *ordinária*, na medida em que a lei atribui poder de agir (legitimidade) ao titular do direito (interesse). Assim, quando, por algum motivo, os binômios processuais interesse/legitimidade não coincidem, diz-se que a legitimidade é *extraordinária*.

<sup>25</sup> “Quando aquele que tem legitimidade para estar no processo como parte não é o que se afirma titular do direito material discutido em juízo, diz que há legitimidade extraordinária. A dicotomia legitimação ordinária e extraordinária só tem pertinência no direito individual, no qual existe pessoa determinada a ser substituída. Nos direitos difusos e coletivos o problema não se coloca.” (NERY JUNIOR, Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 7ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004, nota 01 ao art. 6º do CPC, p. 339.)

<sup>26</sup> Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart afirmam que: “*não se pode conceber o processo coletivo sob a perspectiva da ação individual, nem se pode aplicar indiscriminadamente as noções do processo individual para a tutela coletiva. De fato, não há razão para tratar da legitimidade para a tutela dos direitos transindividuais (ou mesmo dos direitos individuais homogêneos) a partir de seu correspondente no processo civil individual. Quando se pensa em ‘direito alheio’, raciocina-se a partir de uma visão individualista que não norteia a aplicação da tutela coletiva. Não só a partir da premissa de que apenas o titular do direito material está autorizado a ir a juízo, mas principalmente a partir da ideia de que somente há direitos individuais. A noção de direitos transindividuais, como é óbvio, rompe com a noção de que o direito ou é próprio ou é alheio. Se o direito é da comunidade ou da coletividade, não é possível falar em direito alheio, não sendo mais satisfatória, por simples consequência lógica, a clássica dicotomia que classifica a legitimidade em ordinária e extraordinária*”. (MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 2. ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 758.)

<sup>27</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – Lei n. 7.347/1985 e legislação complementar*. 15ª ed., São Paulo, Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>28</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*. 2ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 77.

*Considerada a natureza transindividual dos direitos tutelados, não há como, em ação civil pública, imaginar a hipótese de legitimação ativa ordinária de que trata o art. 6º do CPC, ou seja, a legitimação pessoal de quem se afirma titular do direito material. Tratando-se de direitos difusos ou coletivos (=sem titular determinado), a legitimação ativa é exercida, invariavelmente, em regime de substituição processual: o autor da ação defende, em nome próprio, direito de que não é titular. Pode-se afirmar, por isso mesmo, que esse regime, de natureza extraordinária no sistema comum de processo civil, é o regime ordinário na ação civil pública.*

Há que se falar, ademais, na existência de uma legitimação *concorrente e disjuntiva*, eis que qualquer das pessoas mencionadas como legitimadas ativas estão aptas ao exercício da ação. Não há preferência nessa concorrência, é dizer, “deve-se ressaltar que a lei da ação civil pública permite que cada um dos colegitimados proponha a ação, litisconsorciando-se com outros ou fazendo-o isoladamente”<sup>29</sup>.

No que se refere às associações civis, em primeiro lugar, essas representam seus associados (art. 5.º, XXI da Constituição e art. 5.º, V, da Lei da Ação Civil Pública).

A propositura de ação civil pública por associações civis depende da demonstração de que suas finalidades institucionais se alinham à proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O Ministério Público, caso não intervenha no processo como parte, deverá atuar obrigatoriamente como fiscal da lei<sup>30-31</sup>. Ademais, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado poderá assumir a titularidade ativa.

Cumprе salientar que fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas habilitarem-se como litisconsortes de qualquer das partes. Admite-se também o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida a Lei da Ação Civil Pública.

No que tange à legitimidade passiva, a Lei 7.347/85 não apresentou um rol taxativo para os sujeitos passivos como fez para os sujeitos ativos. No entanto, é pacífico que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, poderá figurar no polo passivo desta ação, desde que atente contra qualquer dos bens juridicamente tutelados na ação civil pública.

Por conseguinte, consoante aduz Fernanda Marinela<sup>32</sup>, “a legitimidade passiva se estende a todos os responsáveis pelos atos que originaram a ação, podendo ser pessoas físicas, jurídicas, de direito público ou privado. Enfim, todos aqueles que de algum modo concorreram para o ato que gerou a ação”.

<sup>29</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos Interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 17ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 51.

<sup>30</sup> “§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.”

<sup>31</sup> V. art. 92 do Código de Defesa do Consumidor: “Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.”

<sup>32</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 11ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2017. p. 945.



No tocante ao aspecto principiológico da legitimação extraordinária para a propositura da ação civil pública, cabe destacar o *princípio da adequada representação*, também chamado de princípio do controle judicial da legitimação coletiva, o qual preceitua que a ação civil pública deve ser proposta pelo representante adequado da categoria. Em outras palavras, só será legitimado para a propositura da ação civil pública aquele que, em consonância com os ditames do ordenamento jurídico, apresentar condições de adequadamente desenvolver a defesa em juízo dos direitos afirmados.

## 5 O ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O tema da extensão dos limites da coisa julgada, à luz do disposto no art. 16 da lei da ação civil pública, vem ganhando maior destaque nos debates jurídicos no país. A grande discussão em torno desse dispositivo centra-se na questão da limitação territorial dos efeitos da sentença.

O art. 16 da Lei 7.347/85, alterado pela Lei 9.494/97, passou a ter a seguinte redação: “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”.

Quando a lei da ação civil pública entrou em vigor, em 1985, o trecho que limita a extensão territorial da sentença não existia. No entanto, a alteração da redação em 1997 estabeleceu que a sentença proferida em ação civil pública teria efeito *erga omnes*, vale dizer, produziria efeitos para além das partes integrantes do litígio, e, ao mesmo tempo, teria essa eficácia limitada à competência territorial do órgão prolator.

No tocante aos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, ao restringir os efeitos condenatórios de demandas veiculando tais direitos, o dispositivo acabava por limitar o rol dos beneficiários da decisão por meio de critério territorial, que não se coaduna com a própria finalidade constitucional da proteção dos interesses difusos e coletivos *stricto sensu*, considerando que, pela sua natureza, são direitos indivisíveis.

De outro lado, temos que o dispositivo é plenamente aplicável às ações veiculando direitos individuais homogêneos, que, por sua natureza, são divisíveis.

De todo modo, a matéria em apreço foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 1.101.937, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.075), julgado em 08 de abril de 2021<sup>33-34</sup>.

No caso, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) ajuizou ação coletiva contra instituições financeiras tendo por escopo a revisão de contratos de financiamento habitacional<sup>35</sup>. Em sede de primeiro grau, restou determinado, de

---

<sup>33</sup> STF, RE 1.101.937/SP. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Data de julgamento 08.04.2021.

<sup>34</sup> LIMITAÇÃO territorial da eficácia da sentença em ação civil pública é inconstitucional. *Portal STF*. Brasília, 09 abr. 21. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1> Acesso em: 27 abr. 21.

<sup>35</sup> RODAS, Sérgio. Supremo Tribunal Federal extingue limite territorial em ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 08 abr. 21. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/supremo-extingue-limite-territorial-acao-civil-publica> Acesso em: 27 jun. 21.

forma liminar, a suspensão da eficácia das cláusulas contratuais que autorizavam os bancos a executar extrajudicialmente as garantias hipotecárias dos contratos.

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região houve o acolhimento do recurso das instituições bancárias para afastar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor ao caso, revogando, portanto, a liminar do primeiro grau<sup>36</sup>. Posteriormente, o órgão colegiado afastou a aplicação do supramencionado art. 16 da lei da ação civil pública, determinando que o direito reconhecido não deveria restringir-se a tão somente o âmbito regional, haja vista a amplitude dos interesses envolvidos.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça manteve a decisão do Tribunal Regional Federal, determinando ser indevida a limitação da eficácia de decisões em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão julgante<sup>37</sup>. Em sede de Recurso Extraordinário no Supremo Tribunal Federal, as instituições financeiras alegaram que, ao afastar a incidência da norma, o Superior Tribunal de Justiça violou a cláusula de reserva de plenário, não observando o rito previsto para a declaração incidental de inconstitucionalidade, o qual exige o julgamento pelo Órgão Especial.

Em abril de 2020, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do Recurso Extraordinário, determinou a suspensão nacional de todos os processos em andamento sobre o tema, à luz do art. 1.035, §5º do Código de Processo Civil<sup>38-39</sup>. Para o Ministro, caberia ao Supremo Tribunal Federal definir se o art. 16 da lei da ação civil pública estava em conformidade e harmonia com a Constituição Federal de 1988.

Ato contínuo, o Ministro Alexandre de Moraes desproveu o aludido Recurso Extraordinário, propondo a seguinte tese<sup>40</sup>: É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/85, alterado pela Lei 9.494/97. Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, inc. II do Código de Defesa do Consumidor. Isto é, em casos de ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos, ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local na capital do estado ou do Distrito Federal,

---

<sup>36</sup> RODAS, Sérgio. Supremo Tribunal Federal extingue limite territorial em ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 08 abr. 21. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/supremo-extingue-limite-territorial-acao-civil-publica> Acesso em: 27 jun. 21.

<sup>37</sup> RODAS, Sérgio. Supremo Tribunal Federal extingue limite territorial em ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 08 abr. 21. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/supremo-extingue-limite-territorial-acao-civil-publica> Acesso em: 27 jun. 21.

<sup>38</sup> “Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo. § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.”

<sup>39</sup> LIMITAÇÃO territorial da eficácia da sentença em ação civil pública é inconstitucional. *Portal STF*. Brasília, 09 abr. 21. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1> Acesso em: 27 abr. 21.

<sup>40</sup> LIMITAÇÃO territorial da eficácia da sentença em ação civil pública é inconstitucional. *Portal STF*. Brasília, 09 abr. 21. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1> Acesso em: 27 abr. 21.

aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

No mesmo sentido entendeu a Ministra Rosa Weber<sup>41</sup>, ao frisar que os limites territoriais se referem aos efeitos da decisão derivados do exercício da jurisdição, que é *una* em todo o território, não cabendo ao legislador ordinário, em nenhuma hipótese, restringi-la. Desse modo, a Ministra Rosa Weber entendeu que o art. 16 da lei da ação civil pública, ao limitar a competência territorial, acabou por regulamentar os limites dos efeitos da sentença, apresentando solução jurídica incompatível com a sistemática constitucional.

Ao final do julgamento, o Supremo Tribunal Federal veio a acompanhar o relator, Ministro Alexandre de Moraes, declarando a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/85, com redação dada pela Lei 9.494/97, e o conseqüente restabelecimento do texto original do dispositivo, qual seja: “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

Firmou-se, ademais, a seguinte tese: “I – É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II – Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III – Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas”.

## 6. REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. *Manual de Direito Processual Civil*. 6ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2016.
- ALVIM, Arruda. *Novo contencioso cível no CPC/2015*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1979. p. 13.
- ASSIS, Araken de. Substituição Processual. In *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo, n. 9, p. 9-23, dezembro 2003. p. 09.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14 mai. 21.
- \_\_\_\_\_. Código de Processo Civil. Lei 13.105. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso em: 14 mai. 21.
- \_\_\_\_\_. Lei da Ação Civil Pública. Lei 7.347/85. Brasília, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm) Acesso em: 16 mai. 21.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 1.101.937/SP. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Data de julgamento 08.04.2021.
- CALMON DE PASSOS. *Ensaios e Artigos*. Salvador, Editora Juspodivm, 2014, v. 1. p. 63.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. A ampliação do colegiado em julgamentos não unânimes. In *Revista de Processo*. v. 282. Ano 43. p. 251-266, São Paulo, Ed. RT, agosto 2018.
- DIDIER JR. Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 15ª ed. Salvador, Editora Juspodivm, 2018.

---

<sup>41</sup> MAIORIA do STF invalida limitação territorial em ações civis públicas. *Portal Migalhas*. São Paulo, 07 abr. 21. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/341195/maioria-do-stf-invalida-limitacao-territorial-em-aco-es-civis-publicas> Acesso em: 27 jun. 21.

GRANTHAM, Sílvia Resmini. *Os limites subjetivos da coisa julgada nas demandas coletivas*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4186/os-limites-subjetivos-da-coisa-julgada-nas-demandas-coletivas>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores*. Seleções Jurídicas, COAD, set. 1986, p. 5.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*, São Paulo, Editora Saraiva, 1947. p. 142-143.

LIMITAÇÃO territorial da eficácia da sentença em ação civil pública é inconstitucional. *Portal STF*. Brasília, 09 abr. 21. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=463919&ori=1> Acesso em: 27 abr. 21.

MAIORIA do STF invalida limitação territorial em ações civis públicas. *Portal Migalhas*. São Paulo, 07 abr. 21. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/341195/maioria-do-stf-invalida-limitacao-territorial-em-acoes-civis-publicas> Acesso em: 27 jun. 21.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – Lei 7.347/1985 e legislação complementar*. 15ª ed., São Paulo, Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 11ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2017. p. 945.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil Comentado*. 4ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2018. Versão proview.

\_\_\_\_\_. *Manual do processo de conhecimento*. 2. ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 758.

MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes obrigatórios, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 16ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2003.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Código de Processo Civil Moderno*. 2ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2016. Versão proview.

NEGRÃO, Theotonio. et al. *Novo Código de Processo Civil*. Ed. especial, São Paulo, Editora Saraiva, 2017.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 17ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2018. Versão proview.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 3ª ed. Salvador, Editora JusPodivm, 2018.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Processual Civil*. 9ª ed. Salvador, Editora Juspodivm, 2017.

SAMPAIO, José Roberto de Albuquerque. Conversa sobre processo. Elogio ao art. 942 do CPC. O uso saudável da técnica. In Revista da EMERJ. Rio de Janeiro, v. 20, n. 79, p. 159-180, maio/ago. 2017.

RODAS, Sérgio. Supremo Tribunal Federal extingue limite territorial em ação civil pública. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 08 abr. 21. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/supremo-extingue-limite-territorial-acao-civil-publica> Acesso em: 27 jun. 21.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. et al. *Novo CPC – Fundamentos e sistematização*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2016.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Processual Civil*. 25ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1998, v. 1, p. 57/58.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*. 2ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 77.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil*. 16ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2016.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. et al. *Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 3ª ed., São Paulo, Editora Thomson Reuters Brasil, 2020.