

TUTELA COLETIVA

GUILHERME HARTMANN

BENS JURÍDICOS TUTELADOS COLETIVAMENTE

(art. 1º, Lei nº 7.347/1985).



MEIO AMBIENTE

(art. 1º, I, Lei nº 7.347/1985)

- Proteção constitucional (art. 225, CRFB).
- Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).
- Trabalha-se o meio ambiente no segmento natural (solo, ar, água, vida); artificial (ordem urbanística); e cultural (patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico, dentre outros, conforme art. 215/216-A, CRFB c/c art. 1º, III, Lei nº 7.347/1985).



Admissão de cumulação de pedidos relacionados às obrigações de fazer/não fazer e de indenizar

Súmula nº 629, STJ: “Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar”.



Responsabilidade civil objetiva ambiental (art. 14, § 1º, Lei nº 6.938/1981)

“(..) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; (..)” (STJ – REsp 1.374.284/MG, 2ª Seção, j. 27/08/2014).



Inversão do ônus probatório

Súmula nº 618, STJ: “*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*”.

“6. Como corolário do **princípio in dubio pro natura**, ‘Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao **Princípio Ambiental da Precaução**’ (..), **técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar ‘que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva’** (..)” (STJ – REsp 883.656/RS, 2ª Turma, j. 09/03/2010).



Natureza *propter rem* das obrigações alimentares e a transmissão aos atuais proprietários/possuidores

Súmula nº 623, STJ: “*As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor*”.



“12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como ‘a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental’ (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). 13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo propter rem, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois). 14. Mas fato é que o uso do vocábulo ‘transgressores’ no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra ‘poluidor’ no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensas ambientais praticadas por outrem” (STJ – REsp 1.251.697/PR, 2ª Turma, j. 12/04/2012).



Desconsideração da personalidade jurídica

*“5. Não custa lembrar que o Direito Ambiental adota, amplamente, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica (in casu, v.g., os arts. 4º da Lei 9.605/1998 e 81 e 82 da Lei 11.101/2005). Sua incidência, assim, na Ação Civil Pública, vem a se impor, em certas situações, com absoluto rigor. O intuito é viabilizar a plena satisfação de obrigações derivadas de responsabilidade ambiental, notadamente em casos de insolvência da empresa degradadora. No que tange à aplicação do art. 4º da Lei 9.605/1998 (= lei especial), **bastam tão somente que a personalidade da pessoa jurídica seja ‘obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente’**, dispensado, por força do **princípio da reparação in integrum e do princípio poluidor-pagador**, o requisito do ‘abuso’, caracterizado tanto pelo ‘desvio de finalidade’, como pela ‘confusão patrimonial’, ambos próprios do regime comum do art. 50 do CC (= lei geral)” (STJ – REsp 1.339.046/SC, 2ª Turma, j. 05/03/2013).*



CONSUMIDOR

(art. 1º, II, Lei nº 7.347/1985 c/c arts. 81/104, CDC)

- Reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (art. 4º, I, CDC), sendo traçada uma política nacional em sua proteção (art. 4, II, CDC), em busca da facilitação da defesa de seus direitos (art. 6º, VIII, CDC), o que, aliás, guarda consonância com os ditames constitucionais (arts. 5º, XXXII; e 170, V, CRFB).
- Microssistema de tutela coletiva (art. 90, CDC).



Legitimidade ativa do Ministério Público, inclusive sobre direitos individuais homogêneos

Súmula nº 601, STJ: *“O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviços públicos”*.

“2. O Ministério Público detém legitimidade para propor ação civil pública a fim de debater a cobrança de encargos bancários supostamente abusivos, por se tratar de tutela de interesses individuais homogêneos de consumidores/usuários do serviço bancário (art. 81, III, da Lei nº 8.078/1990). Precedentes” (STJ - REsp 1.361.699/MG, 3ª Turma, j. 12/09/2017).



Desconsideração da personalidade jurídica (art. 28, CDC)

*“Responsabilidade civil e Direito do consumidor. Recurso especial. Shopping Center de Osasco-SP. Explosão. Consumidores. (..) **A teoria menor da desconsideração, acolhida em nosso ordenamento jurídico excepcionalmente no Direito do Consumidor e no Direito Ambiental, incide com a mera prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial.** Para a teoria menor, o risco empresarial normal às atividades econômicas não pode ser suportado pelo terceiro que contratou com a pessoa jurídica, mas pelos sócios e/ou administradores desta, ainda que estes demonstrem conduta administrativa proba, isto é, mesmo que não exista qualquer prova capaz de identificar conduta culposa ou dolosa por parte dos sócios e/ou administradores da pessoa jurídica. (..)”* (STJ – REsp 279.273/SP, 3ª Turma, j. 04/12/2003).



CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

(arts. 208/224, IV, Lei nº 8.069/1990 - ECA)

- Proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, relacionados à criança e ao adolescente (v.g. art. 208, Lei nº 8.069/1990).
- Princípio da absoluta prioridade dos direitos ligados à infância e juventude (art. 227, CRFB).
- Legitimidade ativa encabeçada pelo Ministério Público (arts. 201, V; e 210, Lei nº 8.069/1990).



Ação coletiva na defesa de interesses individuais

*“Ação civil pública visando a garantir atendimento em creche a duas crianças menores de 6 anos. (..) 2. Tem natureza de interesse indisponível a tutela jurisdicional do direito assegurado às crianças, menores de seis anos, de receber atendimento em creche ou pré-escola (CRFB, art. 208, IV; Lei 8.069/90, art. 54, IV), notadamente em se tratando de crianças carentes. É por serem indisponíveis (e não por serem homogêneos), que tais interesses individuais podem ser tutelados pelo Ministério Público. 3. O ECA (Lei 8.069/90) atribui ao Ministério Público competência para promover, mediante ação civil pública, a tutela dos interesses nele previstos, **inclusive em se tratando de interesses individuais (art. 201, V).**” (STJ – EREsp 466.861/SP, 1ª Seção, j. 28/03/2007).*



Competência

- **Competência territorial:** foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa (art. 209, Lei nº 8.069/1990).

- **Competência de juízo:** Justiça da Infância e da Juventude, órgão jurisdicional especializado (art. 148, IV, Lei nº 8.069/1990)



Regras comuns

- (i) Instauração de **inquérito civil** pelo MP (art. 223, Lei nº 8.069/1990);
- (ii) Tomada de **termo de ajustamento de conduta** pelos órgãos públicos legitimados (art. 211, Lei nº 8.069/1990);
- (iii) nos processos em que não for parte, atuação do Ministério Público como **fiscal da ordem jurídica** (art. 202, Lei nº 8.069/1990);
- (iv) em caso de desistência ou abandono do legitimado ativo, poderá o Ministério Público ou outro legitimado **assumir a titularidade ativa** (art. 210, § 2º, Lei nº 8.069/1990);
- (v) decorridos 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que o legitimado ativo promova a **execução**, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados (art. 217, Lei nº 8.069/1990).



IDOSO

(arts. 78/92, Lei nº 10.741/2003)

- Proteção judicial dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos, assegurados aos idosos (v.g. art. 79, Lei nº 10.741/2003).
- Previsões constitucionais em proteção ao idoso (v.g., arts. 3º, IV; 7º, XXX; 230, CRFB).
- Legitimidade ativa encabeçada pelo Ministério Público, incluindo a OAB (arts. 74, I; e 81, Lei nº 10.741/2003).



“(..) 5. A alegada lesão dos segurados do INSS, em caráter coletivo e continuado, por organização concebida com essa finalidade, configura ofensa do próprio sistema previdenciário, que tem por objeto a manutenção de seus segurados, circunstância que justifica o interesse federal. 6. **O Ministério Público Federal, no exercício de sua função institucional (CRFB, art. 129, incs. I e II; LC 75/93, art. 6º, XII; e Estatuto do Idoso, art. 74), tem legitimidade para ajuizar ação civil pública com o escopo de impedir o oferecimento de serviços de advocacia, que alega ser feito mediante a cobrança excessiva e abusiva de horários, para a propositura de ações judiciais referentes ao já pacificado direito à revisão de benefícios previdenciários mediante a incidência do IRSM**” (STJ – AgInt no REsp 1.528.630/SP, 4ª Turma, j. 27/06/2017).



Competência

- Competência territorial: foro do domicílio do idoso, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa (art. 80, Lei nº 10.741/2003).



Regras comuns

(i) instauração do **inquérito civil** pelo Ministério Público (art. 92, Lei nº 10.741/2003);

(ii) tomada de **termo de ajustamento de conduta** (art. 74, X, Lei nº 10.741/2003);

(iii) Nos processos em que não for parte, atuação do Ministério Público como **fiscal da ordem jurídica** (art. 75, Lei nº 10.741/2003);

(iv) em caso de desistência ou abandono do legitimado ativo, poderá o Ministério Público ou outro legitimado **assumir a titularidade ativa** (art. 81, § 2º, Lei nº 10.741/2003);

(v) decorridos 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que o legitimado ativo promova a **execução**, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados (art. 87, lei nº 10.741/2003).



PESSOA COM DEFICIÊNCIA

(art. 79, Lei nº 13.146/2015)

- Aplicação da Lei nº 7.853/1989, que “*dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência*”, instituindo “*a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas*”, dentre outros.

- Legitimidade ativa encabeçada pelo Ministério Público (art. 3º, Lei nº 7.853/1989).



“Ação civil pública. Transporte aéreo gratuito para pessoas com deficiência hipossuficientes. Lei nº 8.899/1994. Inexistência de previsão específica de gratuidade em relação ao modal aéreo. Descabimento de criação da modalidade a partir de interpretação da legislação federal (..) Hipótese: Trata-se de ação civil pública cuja pretensão é viabilizar a gratuidade do transporte público interestadual no modal aéreo às pessoas com deficiência hipossuficientes, e seus acompanhantes, porquanto concretizada omissão indevida pelo legislador ao regulamentar o tema, limitando o passe livre apenas as hipóteses de locomoção por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário. (..) 3. Carece esta Corte Superior, a partir da competência constitucional que lhe é determinada, ampliar hipóteses de concessão de benefício a determinado grupo minoritário, com base unicamente no exercício hermenêutico, de modo a ampliar os modais de transporte interestadual submetidos ao regime da gratuidade, prevista na Lei n. 8.899/94 e nos atos normativos secundários que a regulamentam, sob pena de atuar como legislador positivo. (..) 5. Na hipótese de se verificar omissão legislativa, incumbe ao interessado legitimado lançar mão dos remédios constitucionais disponíveis para suprir a inatividade legislativa” (STJ – REsp. 1.155.590/DF, 4ª Turma, j. 27/11/2018).



SAÚDE

(art. 1º, IV, Lei nº 7.347/1985).

- Proteção constitucional (arts. 196/200, CRFB).
- Solidariedade passiva dos entes públicos na prestação do direito à saúde.
- Regulamentação dos planos e seguros privados de assistência à saúde (Lei nº 9.656/1998).



Legitimidade passiva e vedação de chamamento ao processo

“2. Conforme o Tema 793 da Repercussão Geral do STF, o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos Entes Federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente (RE 855.178/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16.3.2015). 3. Na mesma linha, a jurisprudência do STJ entende que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária dos Entes Federados, de forma que **qualquer deles tem legitimidade para figurar no polo passivo da demanda que objetive o acesso a tratamento de saúde, não sendo cabível o chamamento ao processo dos demais**” (STJ - AgInt no AREsp 873.437/MG, 1ª Turma, j. 28/03/2019).



“(..) **4. É ilegal e abusiva a negativa de cobertura pelo plano de saúde de bolsas de sangue em número considerado essencial para preservar a saúde e a vida do paciente, uma vez que a opção pelos procedimentos e técnica a serem utilizados no tratamento de saúde cabe ao médico especialista.** 5. Os contratos e seguros de plano de saúde são considerados existenciais, por terem como objeto bem de natureza essencial à manutenção da vida e ao alcance da dignidade, e, por esse motivo, o atributo econômico, presente em qualquer relação negocial, pode e deve sofrer ponderações razoáveis em face do valor da vida humana. 6. Em **ação civil pública**, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou não fazer cumulada com a de indenizar. Na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/85 (‘A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer’), a conjunção ‘ou’ deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do direito à saúde) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins)” (STJ – REsp 1.450.134/SP, 4ª Turma, j. 25/10/2016).



PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

(art. 1º, VIII, Lei nº 7.347/1985).

- Conceito amplo de patrimônio público.
- Independência do julgamento pelo Tribunal de Contas (art. 21, II, Lei nº 8.429/1992).
- Legitimidade do Ministério Público (interpretação do art. 129, IX, CRFB).

Súmula nº 329, STJ: *“O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”*.



Controle judicial de políticas públicas

“3. Ao Poder Judiciário não é vedado debater o mérito administrativo. Se a Administração deixar de se valer da regulação para promover políticas públicas, proteger hipossuficientes, garantir a otimização do funcionamento do serviço concedido ou mesmo assegurar o ‘funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produtor como principalmente para o consumidor/usuário’, haverá vício ou flagrante ilegalidade a justificar a intervenção judicial.” (STJ – REsp 1.176.552/PR, 2ª Turma, j. 22/02/2011).



Controle judicial de políticas públicas

*“Atendimento em creche – Educação infantil – Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CRFB, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006) – Compreensão global do direito constitucional à educação – Dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público (CF, art. 211, § 2º) – O papel do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas previstas na Constituição e não efetivadas pelo Poder Público – **A fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao Poder Público**” (STF – RE 1.101.106 AgR/DF, 2ª Turma, j. 22/06/2018).*



Controle judicial de políticas públicas

Tese de repercussão geral nº 220, STF: *“É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da CRFB, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”* (ref. STF – RE 592.581/RS, Tribunal Pleno, j. 13/08/2015).



Medidas estruturais

- Acentuada intervenção judicial, em revisão da ideia rígida de separação de poderes.
- Orientação numa perspectiva futura (v.g., meta ou resultado a ser alcançado).
- Segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Consideração das “consequências práticas da decisão” (art. 20, *caput* e § único, LINDB, alterado pela Lei nº 13.655/2018).

