

COORDENADORES

Darlan Barroso

Marco Antonio Araujo Junior

Prática ADMINISTRATIVA

AUTORES

- Ana Carolina Victalino
- Marcos Oliveira
- Daniel Lamounier

- Aspectos teóricos sobre as principais peças
- Modelos de peças e análise de casos concretos
- Quadros-resumos

6^a
edição

Revista,
atualizada
e ampliada

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública é o instrumento para evitar, entre outros, danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ao patrimônio público ou para promover a reparação por lesão aos bens.

13.1. PREVISÃO LEGAL

- a) Constituição Federal – art. 129, III, § 1º:

Art. 129. (...)

III – 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;

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

- b) Lei n. 7.347/85.

13.2. CABIMENTO

A ação civil pública é utilizada para proteção e reparação (art. 1º da Lei n. 7.347/85):

- a) do meio ambiente;
- b) do consumidor;
- c) de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

- d) de qualquer outro direito difuso ou coletivo;
- e) quanto à infração da ordem econômica;
- f) da ordem urbanística;
- g) do patrimônio público ou social;
- h) da honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Por exemplo, um imóvel tombado está sendo destruído e o seu cliente, uma associação, o procura para propor a medida judicial cabível para suspender as agressões e exigir a devida reparação.

13.2.1. Não cabimento

A ação civil pública **não é o instrumento adequado** para discutir (art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/85):

- a) tributos;
- b) contribuições previdenciárias;
- c) FGTS.

13.3. LEGITIMIDADE

13.3.1. Legitimidade ativa

Podem propor a ação civil pública aqueles relacionados no art. 5º da Lei n. 7.347/85:

- a) Ministério Público;
- b) Defensoria Pública;
- c) União, Estados, Municípios e Distrito Federal;
- d) autarquia, fundação, empresa pública, sociedade de economia mista;
- e) associação – constituída há pelo menos 1 ano; entre as finalidades estatutárias, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Atenção

O prazo mínimo de constituição para associação pode ser dispensado pelo juiz competente (art. 5º, § 4º, da Lei n. 7.347/85).

13.3.2. Legitimidade passiva

A ação civil pública pode ser proposta contra qualquer pessoa (física ou jurídica) que tenha ocasionado a lesão ou ameaça de lesão aos bens tutelados (art. 1º da Lei n. 7.347/85).

Atenção

Há a ocorrência de litisconsórcio passivo necessário. Todos os envolvidos com o evento danoso deverão constar no polo passivo.

13.4. LIMINAR

A ação civil pública admite decisão liminar (art. 12 da Lei n. 7.347/85), desde que preenchidos seus requisitos.

A lei não apresenta expressamente os requisitos, mas em seu art. 19 aponta que o Código de Processo Civil será utilizado de modo subsidiário. O CPC, em seu art. 300, prevê o uso da tutela provisória de urgência com os seguintes requisitos:

- a) probabilidade do direito – na petição inicial deve-se fazer uma síntese dos fundamentos jurídicos apresentados;
- b) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo – como regra, o enunciado do exercício indicará o perigo; se ausente, construa como uma consequência lógica do problema, sempre tendo cuidado para não criar fato novo, que poderia ensejar a identificação do candidato em prova.

Atenção

Embora tecnicamente o mais correto seja a utilização dos fundamentos da tutela de urgência, a FGV admite o uso dos requisitos com os seguintes termos: *fumus boni iuris e periculum in mora*.

13.5. COMPETÊNCIA

A competência é definida pelas regras de processo civil, a observar o local onde ocorreu o dano ou onde deva ocorrer (art. 2º da Lei n. 7.347/85). A ação será endereçada ao juízo de primeiro grau.

13.6. PEDIDOS

- a) a concessão da tutela de urgência (ou liminar) para ..., com amparo no art. 12 da Lei n. 7.347/85 e no art. 300 do CPC;
- b) a intimação dos réus para audiência de conciliação ou mediação (quando se tratar de direito disponível);
- c) a citação do réu (ou dos réus), na pessoa de seu representante legal;
- d) a intimação do Ministério Público para acompanhar a presente ação.
- e) a procedência do pedido, para os fins de ...;
- f) condenação do réu (ou dos réus) em custas e honorários advocatícios.

13.7. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

A administração pública e os órgãos públicos que possuem legitimidade para propor a ação civil pública podem celebrar compromisso de ajustamento de conduta com terceiros para suspensão de conduta e correção de eventual dano. O termo preverá cominações em caso de descumprimento e terá eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85).

13.8. PRINCIPAIS TESES

13.8.1. Direito à saúde, em especial para pessoas idosas

- a) indicar a proteção da dignidade humana, consagrada no art. 1º, III, da Constituição Federal;
- b) indicar a efetivação do direito fundamental à saúde, prevista no art. 6º e/ou nos arts. 196 e s. da Constituição Federal;
- c) indicar a proteção do direito fundamental à vida, prevista no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal;
- d) indicar a competência do Município para a prestação do serviço público de saúde, prevista no art. 23, II, e/ou no art. 30, VII, da Constituição Federal;
- e) indicar a proteção constitucional e/ou legal à pessoa idosa, prevista no art. 230 da Constituição Federal e/ou no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/2003).

13.8.2. Serviço público de transporte coletivo municipal (art. 6º da Lei n. 8.987/95)

- violação ao dever de adequação na prestação do serviço público;
- violação à segurança na prestação do serviço;
- violação à atualidade do serviço quanto à modernidade dos ônibus.

13.8.3. Proteção aos bens tombados

- indicar o dever de proteção cultural dos bens tombados, conforme o art. 216, § 1º, da Constituição Federal;
- violação aos deveres do tombamento, conforme o art. 17 do Decreto-lei n. 25/37.

13.9. MODELO

▼ Folha 1/3

01	EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ... VARA
02	CÍVEL/FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE ..., ESTADO ...
03	
04	
05	
06	
07	
08	NOME DO AUTOR, inscrito no CNPJ sob o n. ..., situado na ...,
09	endereço eletrônico ..., por meio de seu advogado, que esta subscreve
10	(instrumento de mandato incluso), com escritório na ..., endereço
11	eletrônico ..., vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência,
12	com fundamento no art. 129, III, c/c o § 1º, da CF e na Lei n.
13	7.347/85, propor a presente
14	AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA/
15	LIMINAR (se for o caso)

16	
17	<i>em face de NOME DO RÉU, pessoa jurídica de direito ..., com endereço na ..., endereço eletrônico ..., pelos motivos de fato e de direito a seguir aduzidos:</i>
18	
19	
20	
21	I - DO CABIMENTO
22	
23	1. Pertinência do objeto
24	Demonstrar que o objeto pode ser tratado em ação civil pública (art. 1º da Lei n. 7.347/85).
25	
26	2. Legitimidade
27	2.1. Demonstrar a legitimidade ativa (art. 5º da Lei n. 7.347/85)
28	Caso a autora seja uma associação, deverão ser apresentados os requisitos quanto à pertinência temática (finalidade estatutária e objeto da demanda) e o prazo mínimo de constituição de 1 ano (em caso de
29	
30	

▼ Folha 2/3

31	<i>interesse público, poderá ser solicitada a dispensa desse prazo), conforme o art. 5º, V, "a" e "b", § 4º, da Lei n. 7.347/85.</i>
32	
33	2.2. Passiva
34	Demonstrar o vínculo do réu com o objeto da demanda.
35	
36	II - DOS FATOS
37	
38	<i>Apresentar a síntese dos fatos apresentados no enunciado.</i>
39	
40	III - DO DIREITO
41	
42	<i>Apresentar as teses jurídicas aplicáveis ao caso.</i>
43	<i>O ideal é seguir a lógica argumentativa (premissa maior para premissa menor): primeiro - violação a princípios; segundo - fundamentos constitucionais; terceiro - fundamentos infraconstitucionais; quarto - fundamentos jurisprudenciais e doutrinários.</i>
44	
45	
46	
47	
48	IV - DA TUTELA DE URGÊNCIA/LIMINAR
49	
50	<i>Nos termos do art. 12 Lei n. 7.347/85, o juízo poderá conceder</i>

51	<i>liminar, desde que comprovados os seus requisitos ensejadores.</i>
52	<i>A ação civil pública utiliza de modo subsidiário o Código de Processo</i>
53	<i>Civil. A tutela provisória de urgência, prevista no art. 300, apresenta</i>
54	<i>dois requisitos: probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao</i>
55	<i>resultado útil do processo.</i>
56	<i>A probabilidade do direito - apresentar síntese das teses abordadas</i>
57	<i>no capítulo do direito.</i>
58	<i>O perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo - apresen-</i>
59	<i>tar o dano indicado no enunciado ou aquele previsível pelo problema.</i>
60	

▼ Folha 3/3

61	<i>V - DOS PEDIDOS</i>
62	
63	<i>Ante o exposto, requer:</i>
64	<i>a) a concessão da tutela de urgência (ou liminar) para ..., com am-</i>
65	<i>paro no art. 12 da Lei n. 7.347/85 e no art. 300 do CPC;</i>
66	<i>b) a intimação dos réus para audiência de conciliação ou mediação</i>
67	<i>(quando se tratar de direito disponível);</i>
68	<i>c) a citação do réu (ou dos réus), na pessoa de seu representante</i>
69	<i>legal;</i>
70	<i>d) a intimação do Ministério Público para acompanhar a presente ação;</i>
71	<i>e) a procedência do pedido, para os fins de ...;</i>
72	<i>f) a condenação do réu (ou dos réus) em custas e honorários advocatícios.</i>
73	
74	<i>VI - DAS PROVAS</i>
75	
76	<i>Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito</i>
77	<i>admitidos, notadamente pela prova documental já acostada e outras que</i>
78	<i>se fizerem necessárias ao esclarecimento do Douto Juízo.</i>
79	
80	<i>VII - VALOR DA CAUSA</i>
81	
82	<i>Dá-se à causa o valor de R\$...</i>
83	<i>Termos em que</i>
84	<i>pede deferimento.</i>
85	

86	<i>Local ..., data ...</i>
87	
88	<i>Advogado ...</i>
89	<i>OAB ...</i>

13.10. EXERCÍCIO

(XXI Exame de Ordem Unificado)

A Associação Alfa, constituída há 3 (três) anos, cujo objetivo é a defesa do patrimônio social e, particularmente, do direito à saúde de todos, mostrou-se inconformada com a negativa do Posto de Saúde Gama, gerido pelo Município Beta, de oferecer atendimento laboratorial adequado aos idosos que procuram esse serviço. O argumento das autoridades era o de que não havia profissionais capacitados e medicamentos disponíveis em quantitativo suficiente. Em razão desse estado de coisas e do elevado número de idosos correndo risco de morte, a Associação resolveu peticionar ao Secretário municipal de Saúde, requerendo providências imediatas para a regularização do serviço público de Saúde.

O Secretário respondeu que a situação da Saúde é realmente precária e que a comunidade precisa ter paciência e esperar a disponibilização de repasse dos recursos públicos federais, já que a receita prevista no orçamento municipal não fora integralmente realizada. Reiterou, ao final e pelas razões já aventadas, a negativa de atendimento laboratorial aos idosos. Apesar disso, as obras públicas da área de lazer do bairro em que estava situado o Posto de Saúde Gama, nos quais eram utilizados exclusivamente recursos públicos municipais, continuaram a ser realizadas.

Considerando os dados acima, na condição de advogado(a) contratado(a) pela Associação Alfa, elabore a medida judicial cabível para o enfrentamento do problema, inclusive com providências imediatas, de modo que seja oferecido atendimento adequado a todos os idosos que venham a utilizar os serviços do Posto de Saúde. A demanda exigirá dilação probatória. (Valor: 5,00)

Observação: a peça deve abranger todos os fundamentos de direito que possam ser utilizados para dar respaldo à pretensão. A simples menção ou transcrição do dispositivo legal não confere pontuação.

13.10.1. Perguntas para identificação

Quem é meu cliente? Associação Alfa.

O que ele deseja? Manutenção e prestação do serviço de saúde às pessoas idosas

Inicial, defesa ou recurso? Inicial.

É urgente? Sim – solicita providências imediatas.

13.10.2. Dica de identificação

Uma vez que o cliente é uma associação, a princípio 5 ações serão possíveis: ação de procedimento comum de obrigação de fazer, ação popular, mandado de segurança, mandado de segurança coletivo e ação civil pública.

- a) ação de procedimento comum – não se trata de interesse próprio;*
- b) ação popular – embora o objeto seja compatível, a ação popular somente pode ser proposta por cidadão;*
- c) mandado de segurança – não se trata de interesse próprio;*
- d) mandado de segurança coletivo – não se trata de interesse dos seus associados;*
- e) ação civil pública – é a adequada, pois a associação, nesse caso, visa proteger direito da coletividade e não interesse próprio e nem de seus filiados.*

13.10.3. Elaborando o esqueleto da peça processual

13.10.3.1. Endereçamento

A competência da ação civil pública se estabelece em razão do local do dano ou de onde se espera que ocorra, no caso o Município Beta.

Endereçamento: Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da ... Vara Cível ou da Fazenda Pública da Comarca de Beta Estado ...

13.10.3.2. Partes

- a) Autor – Associação Alfa.*
- b) Réus – Município Beta e Secretário de Saúde.*

13.10.3.3. Cabimento

- a) Pertinência do objeto:*

Demonstrar que a manutenção e prestação do serviço de saúde para idosos, direito difuso, é objeto previsto para a ação civil pública (art. 1º da Lei n. 7.347/87).

- b) Legitimidade:*

Demonstrar que o autor pode pleitear a proteção ao direito à saúde dos idosos por meio da pertinência temática (previsão estatutária) e prazo mínimo de constituição de 1 ano (no caso possui 3 anos), conforme o art. 5º, V, da Lei n. 7.347/85.

Demonstrar que os réus são responsáveis pela prestação do serviço público de saúde.

13.10.3.4. **Fatos**

Transcrever a síntese do problema narrado no enunciado:

13.10.3.5. **Direito**

- a) *Indicar a proteção da dignidade humana, consagrada no art. 1º, III, da Constituição Federal.*
- b) *Indicar a efetivação do direito fundamental à saúde, prevista no art. 6º e/ou nos arts. 196 e s. da Constituição Federal.*
- c) *Indicar a proteção do direito fundamental à vida, prevista no art. 5º, caput, da Constituição Federal.*
- d) *Indicar a competência do Município para a prestação do serviço público de saúde, prevista no art. 23, II, e/ou no art. 30, VII, da Constituição Federal.*
- e) *Indicar a proteção constitucional e/ou legal à pessoa idosa, prevista no art. 230 da Constituição Federal e/ou no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/2003).*

13.10.3.6. **Tutela de urgência/liminar**

Indicar os dois requisitos previstos no art. 300 do CPC:

- a) *fundamento relevante – síntese das 5 teses apresentadas;*
- b) *perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo – risco à saúde das pessoas idosas.*

13.10.3.7. **Pedidos**

- a) *a concessão da tutela de urgência (ou liminar) para manutenção do serviço de saúde para os idosos, com amparo no art. 12 da Lei n. 7.347/85 e no art. 300 do CPC;*
- b) *a intimação dos réus para audiência de conciliação ou mediação;*
- c) *a citação do réu (ou dos réus);*
- d) *a intimação do Ministério Público para acompanhar a presente ação;*
- e) *a procedência do pedido, para os fins de manter a adequada prestação do serviço de saúde aos idosos;*
- f) *a condenação do réu (ou dos réus) em custas e honorários advocatícios.*

13.10.3.8. **Provas**

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, notadamente pela prova documental já acostada e outras que se fizerem necessárias ao esclarecimento do Doute Juízo.

13.10.3.9. **Valor da causa**

| R\$...

13.10.3.10. **Fechamento**

- a) *Local e data.*
- b) *Advogado e OAB.*

13.11. **XXXVI EXAME DE ORDEM UNIFICADO**

13.11.1. **Enunciado**

No centro da cidade turística brasileira Sigma, foi criado um polo gastronômico composto por diversos restaurantes e bares tradicionais da iniciativa privada, todos devidamente legalizados. Com o passar do tempo, não obstante o visível aumento de turistas e consumidores no local, os comerciantes experimentaram diminuição em suas vendas, em razão do surgimento de quiosques motorizados, do tipo *food truck*, que se instalaram no entorno da praça onde se situa o polo gastronômico, à revelia do poder público local.

A Associação de bares e restaurantes XYZ, cujas finalidades institucionais incluem a proteção ao consumidor, à ordem urbanística e econômica e à livre concorrência, apresentou representação em face dos quiosques ilegais junto ao Município. A Associação XYZ, que está regularmente instituída há cinco anos nos termos da lei, alegou e comprovou com farta documentação a ocupação irregular do solo urbano pelos quiosques, haja vista que seus proprietários não possuem permissão de uso do bem público (calçadas do entorno da praça), nem os demais documentos públicos legalmente exigidos para se instalarem no local e exercerem atividades de comércio de bebidas e alimentos.

Ocorre que, apesar da identificação dos infratores e da comprovação de todas as irregularidades noticiadas, o Município Sigma está inerte há mais de um ano, e os quiosques ilegais continuam em atividade, em prejuízo dos comerciantes que integram a citada associação e dos próprios consumidores, que frequentam locais não regularizados nem fiscalizados.

Como advogado (a) da Associação XYZ, redija a petição inicial da medida judicial a ser ajuizada em face do Município Sigma e em favor dos interesses coletivos *lato sensu*, levando em consideração que haverá necessidade de ampla dilação probatória no curso do processo. (Valor: 5,00)

Obs.: a peça deve abranger todos os fundamentos de Direito que possam ser utilizados para dar respaldo à pretensão. A simples menção ou transcrição do dispositivo legal não confere pontuação.

13.11.2. Gabarito Comentado

O examinando deve elaborar petição inicial de ação civil pública, com base no art. 1º, incisos II, IV, V e VI, da Lei n. 7.347/85.

A Vara competente é a Cível (ou Fazendária, se houver na comarca) da Justiça Estadual.

O examinando deve indicar, como autor, a Associação XYZ, bem como alegar e comprovar que a associação concomitantemente está constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei e que tem, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao consumidor, à ordem urbanística e econômica e à livre concorrência (conforme determina o art. 5º, inciso V, alíneas a e b, da Lei n. 7.347/85).

O examinando deve indicar como réu o Município Sigma por conduta omissiva, eis que, apesar de provocado, não está fiscalizando a ocupação do solo urbano municipal.

No mérito, deve ser alegado pelo examinando que o Município Sigma praticou atos ilícitos por omissão, pois violou o ordenamento jurídico por não estar fiscalizando o uso e ocupação do solo urbano, mediante o exercício de seu poder de polícia. O Município ofendeu a Constituição da República ao quedar-se inerte em sua obrigação legal de promover a fiscalização do adequado ordenamento territorial, mediante controle do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, e art. 182, ambos da Constituição da República). Assim, verifica-se que o Município, mesmo após ser provocado, tolerou ilegalmente a utilização de bem público (calçada do entorno da praça) sem prévia permissão de uso (ato precário que requer, inclusive, licitação) por parte de particulares que também não possuem documentos públicos legalmente exigidos para exercerem atividades de comércio de bebidas e comidas.

Deve ser formulado pedido de concessão de medida liminar com base no art. 12 da Lei n. 7.347/85 (ou art. 300 e seguintes, do CPC), demonstrando-se o fundamento relevante de probabilidade do direito alegado (com base nas provas apresentadas pela Associação ao Município quando foi feita a representação comprovando as ilegalidades) e o fundado receio de ineficácia da medida, caso concedida apenas ao final do processo, dado o risco iminente à livre iniciativa e concorrência, em prejuízo aos proprietários dos bares e restaurantes legalizados do polo gastronômico (que perderam clientela em razão da instalação e funcionamento ilegais dos quiosques). Assim, deve ser requerida a concessão da liminar para que o Município exerça imediatamente seu poder de polícia e realize fiscalização, com objetivo de promover a paralisação das atividades ilegais dos quiosques e interdição dos mesmos, sob pena de multa diária, com base no art. 12, § 2º, da Lei n. 7.347/85.

Ao final, o examinando deve requerer a procedência do pedido de obrigação de fazer para que o Município fiscalize a ocupação do solo urbano, consistente nas calçadas no entorno da praça do polo gastronômico, para impedir a manutenção dos atuais quiosques irregulares e coibir o seu retorno ou a instalação de novos quiosques, com regular uso de seu poder de polícia.

Devem ser formulados, ainda, pedidos de: (i) isenção de custas judiciais e eventuais ônus da sucumbência, diante da evidente não ocorrência de má-fé do autor, conforme previsto no art. 18 da Lei n. 7.347/85; (ii) produção de provas, em especial para comprovar a ilegalidade na instalação dos quiosques e omissão do Município; (iii) intimação do representante do Ministério Público Estadual (art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/85).

Por fim, o fechamento da peça, com a indicação do local, data, nome e inscrição na OAB.

13.12. PARA MARCAR

13.12.1. Artigos

- ▶ Constituição Federal – art. 129, III, § 1º;
- ▶ Lei n. 7.347/85 – art. 1º; art. 2º, art. 3º, art. 5º, *caput* e §§ 4º e 6º, art. 12 e art. 18.

13.12.2. Súmulas

- ▶ **Súmula 329 do STJ:** O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.

CONTESTAÇÃO

Distribuída a petição inicial, caberá ao juiz realizar o juízo de admissibilidade, isto é, a análise da presença dos requisitos de admissibilidade constante no art. 319 do Código de Processo Civil, bem como, se for o caso, o julgamento de improcedência liminar do pedido, nos termos do art. 332 do Código de Processo Civil.

Existindo vícios processuais na petição inicial, o juiz determinará que o autor realize a emenda da petição inicial no prazo de 15 dias, sob pena de indeferimento. Assim, se emendada, o processo seguirá seu trâmite normal. Se não emendada, a petição inicial será indeferida e o processo será extinto sem resolução do mérito.

Nos casos de julgamento de improcedência liminar do pedido, antes mesmo de o juiz determinar a citação do réu, julgará o pedido improcedente, extinguindo o processo com resolução do mérito.

Assim, presentes todos os requisitos de admissibilidade e não sendo o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência ou, não sendo o caso, determinará a citação do réu para oferecer contestação.

Em resumo, a admissibilidade da petição inicial e a abertura do prazo para oferecer contestação ocorrem da seguinte maneira:

