

Ação civil pública, ação popular e ação de improbidade: ações concorrentes?

Eduardo Talamini

Introdução

Os dois riscos na compreensão do processo coletivo:

- Aplicação indevida de parâmetros específicos do processo individual (“individualização” do processo coletivo)
- Exacerbação de sua autonomia (“alienação” do processo coletivo)

Ações concorrentes (noção)

Ações que, embora variando quanto à sua causa de pedir ou quanto a seus legitimados ativos, prestam-se a atingir o mesmo resultado.

- Concurso objetivo de ações: ações com diferentes causas de pedir, mas o mesmo pedido.
- Concurso subjetivo de ações: diferentes legitimados autônomos para a mesma ação.

Relevância: coisa julgada, litispendência e conexão

3

Objeto e função das três ações em pauta

- Ausência de identidade integral.
- Ausência de total fungibilidade.

Mas há campos de sobreposição e repercussão quanto ao objeto.

4

Ação popular

Legitimidade: qualquer cidadão

Tutela ao patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural (CF, art. 5º, LXXIII).

Inclusive tutela específica (fazer e não fazer), e não meramente ressarcitória.

CF/88: tutela ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural: exercitável mediante ação popular independentemente da participação comissiva ou omissiva do Poder Público na possível lesão.

5

Ação civil pública

Legitimidade: MP, Adm. Pública direta e indireta, defensoria pública, associações.

- Tutela de direitos individuais homogêneos: enumerados em lei ou na Constituição
- Direitos coletivos
- Interesses difusos

6

Ação civil pública (continuação)

- Interesses difusos:

MP: todo e qualquer int. difuso (CF, art. 129, III).

Outros legitimados: enumeração em lei e na Constituição. Entre eles: meio-ambiente e bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Lei 7.347/1985, art. 1º, I e IV, da L. da Ação Civil Pública).

7

Ação civil pública (continuação)

- Interesses difusos (continuação):

Inclusive patrimônio público (STJ, Súmula 329) e

moralidade administrativa (independentemente de lesão ao patrimônio público: v. TRF, 2ª Região, AG 2007.02010136590, Des. LUIZ PAULO S. ARAUJO FILHO, 7ª T. Espec., 09.12.2008).

8

Ação de improbidade administrativa

Legitimidade: MP ou pessoa jurídica (da Adm. Pública) interessada.

- Função essencial: aplicação das penas por improbidade administrativa.
- Finalidade assessória: reparação do dano ao patrimônio público, derivado da conduta ilícita: art. 5º (Lei 8.429/1992).
Tutela ao patrimônio público, de caráter ressarcitório.

9

Âmbito de possível identidade de objetos e funções

- Entre ação popular e ação civil pública: tutela ao patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural.
- Entre ação popular, ação civil pública e ação de improbidade: tutela ressarcitória do patrimônio público

10

- Concurso subjetivo de ações: diferentes legitimados para a defesa – mediante ação popular, ação civil pública ou ação de improbidade – de um mesmo objeto.
- Concurso objetivo: podem ter causas de pedir distintas, ainda que em relação a um mesmo objeto.

11

Relação de prejudicialidade

- Entre o objeto de ação popular e o objeto de ação civil pública de tutela a direitos individuais homogêneos.
- Entre o objeto de ação civil pública ou ação popular (atinentes à tutela do patrimônio público ou da moralidade administrativa) e o objeto principal da ação de improbidade.

12

Coisa julgada – Eficácia negativa

(a) Ação popular – ação civil pública:

Quando houver mesmo objeto (pedido) e mesma causa de pedir:

- Procedência da ação popular: falta de interesse processual para a ação civ. pub.
- Improcedência da ação popular (por qualquer fundamento exceto insuficiência de provas): Lei 4.717/1965: “A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova...”.

13

(b) Ação civil pública – ação popular:

Sendo o mesmo pedido e causa de pedir:

- Procedência da a. c. p.: falta de interesse de agir para a ação popular.
- Improcedência. Art. 103, I, do CDC (“coisa julgada: I - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas...”) aplica-se não apenas aos demais legitimados para a ação coletiva, mas também aos legitimados para a ação popular.

14

(c) Tutela ressarcitória na ação da improbidade (art. 5º da Lei 8.429) – Ação civil pública (ou ação popular)

- A improcedência do pedido ressarcitório na ação de improbidade obsta ação popular ou a.c.p. com o mesmo pedido ou causa de pedir (excetuada a insuficiência de provas).
- Procedência do pedido ressarcitório: falta de interesse de agir para a a.c.p. ação popular com o mesmo pedido e causa de pedir.

E vice-versa.

15

Coisa julgada – Eficácia positiva

- (1) Definição da (i)licitude, na a.c.p. ou na ação popular, repercute na ação de improbidade. Questão prejudicial.

Objeto de conhecimento específico na ação de improbidade: dolo: desonestidade (STJ REsp 1140544, rel. Min. Andriighi).

- (2) A procedência de ação popular acerca de um direito difuso tem eficácia positiva sobre o resultado de uma ação civil pública que verse sobre direitos individuais homogêneos decorrentes do mesmo fato.

16

Litispêndência

- Nas mesmas hipóteses em que operaria a eficácia positiva da coisa julgada, antes vistas, há litispêndência, enquanto não transitada em julgado a primeira sentença.
- Consequência: não a extinção, mas, sempre que possível, reunião dos processos perante o juízo prevento, para processamento e julgamento conjunto. Ou a extinção do processo mais recente conjugada com a permissão de ingresso dos seus autores no processo mais antigo.

17

Conexão

Em todo caso que houver o risco de decisões concretamente contraditórias: reunião, sempre que possível (enquanto todas ainda estiverem no mesmo grau de jurisdição).

18

Conclusão

Racionalização de trabalho, isonomia e segurança jurídica são alguns dos valores que justificam a existência do processo coletivo.

Devem igualmente pautar a solução dos problemas atinentes à concorrência de ações coletivas – o que conduz, portanto, à rigorosa aplicação dos institutos da conexão, da litispendência e da coisa julgada.