

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Marcelo Costa Censoni Filho

**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O PARCELAMENTO DO SOLO:
O LIMITE DAS ATRIBUIÇÕES CONFERIDAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

SÃO PAULO

2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Marcelo Costa Censoni Filho

**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O PARCELAMENTO DO SOLO:
O LIMITE DAS ATRIBUIÇÕES CONFERIDAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em **Direito Processual Civil**, sob a orientação do **Prof. Dr. Rogério Licastro Torres de Mello**.

SÃO PAULO

2018

Banca Examinadora

Dedico este estudo a todos aqueles especialistas do Direito Processual Civil que estão trabalhando pela tutela equitativa e justa, colaborando na composição das Garantias Fundamentais anunciadas pela Constituição vigente, no sentido de torná-las mais justas e igualitárias.

Agradeço aos professores do Curso de Direito, pelos ensinamentos. Em especial, agradeço aos que permitiram a finalização deste compromisso, principalmente ao professor que prestou orientações, Dr. **Rogério Licastro Torres de Mello**, pela competência e profissionalismo.

Um urbanismo realista é um urbanismo de convicções, ocupado com a concretude da vida – toda ela, em seus aspectos materiais e espirituais -, um urbanismo que não encerra o homem em uma dimensão corporal, nem lhe veda o acesso à vida das muitas sociedades menores de que se compõe o todo político. É um urbanismo que – não sendo o homem ange nem bete – reconhece a necessidade de planejamento, de ordenação das relações entre a vida privada e a vida pública, entre os espaços públicos e os particulares; que não despreza a importância dos alinhamentos, das zonificações, das exigências de segurança e de higiene, da graduada preservação do patrimônio artístico e histórico, ao lado da proteção do ar, da água, da fauna e da flora, sem, com tudo isso, inclinar-se à distópica tribalização do homem [...].

(Des. Ricardo Henry Marques Dip)

RESUMO

Uma das grandes preocupações dos processualistas, atualmente, é fazer do processo um verdadeiro instrumento de garantias das partes na resolução de seus conflitos. Nesse contexto, ficam inseridos a Jurisdição, a Competência e os Conflitos, sobretudo quando abordado o Parcelamento do Solo Urbano e a consequente e imprescindível atuação do Ministério Público, tema central deste estudo, cujo objetivo é caracterizar os institutos em suas especificidades legais, processuais e jurisprudenciais. Para que seja cumprido o objetivo traçado, fica lançada a seguinte hipótese, que deverá ser validada ou não ao final da pesquisa encetada: *Seria válida e necessária a atuação do Ministério Público quer como fiscal da Lei, quer como titular da Ação Civil Pública, frente à situação inaceitável decorrente dos parcelamentos de solo ilegais, irregulares ou clandestinos que se avolumam nas cidades brasileiras?* Justifica-se a escolha do tema, considerada a crescente ilegalidade em ocorrência nos casos de uso e ocupação do solo urbano, com prejuízos consideráveis para a população e para a sociedade como um todo, em função das preocupantes e constantes implicações sociais, políticas, econômicas e ambientais. A metodologia qualitativa, típica da pesquisa bibliográfica, fundamentada no arcabouço jurídico, na revisão da literatura, e no exame dos posicionamentos jurisprudenciais referentes à temática escolhida apontou para o caráter violento, invasivo e ultrajoso da Ação Civil Pública infundada apontada pela obrigatoriedade do Inquérito Civil preliminar.

Palavras-chave: Direito Processual Civil. Parcelamento do Solo. Ação Civil Pública. Atuação do Ministério Público.

ABSTRACT

One of the major concerns of the procedure scholars, currently, is to make the process a real instrument of guarantees of the parties in resolving their conflicts. In this context, they entered the jurisdiction, competence and conflicts, especially when approached the installment of urban land and the consequent and essential role of the Public Ministry the central theme of this study, whose objective is to characterize the institutes in their legal, procedural and jurisprudential specificities. To be fulfilled the goal mapped, is released the following hypothesis, which should be validated or not at the end of the research carried out: would be valid and necessary role of the Public Ministry or the Tax Law, either as proprietor of a Public Civil Action against the unacceptable situation arising from illegal soil, irregular installments or stowaways that mount up in Brazilian cities? Justified the choice of subject, considered the growing lawlessness in occurrence in the use cases with considerable damage to the population and society as a whole, in the light of the concern and constant social implications, economic and environmental policies. The qualitative methodology, typical of the bibliographical research, based on the legal framework, the review of literature, and in the examination of the jurisprudence relating to the chosen theme placements pointed to the violent character, invasive and ultrasound the Public Civil Action unfounded pointed to the requirement of the civil Investigation.

Keywords: Civil Procedural Law. Land Parceling. Public Civil Action. Role of the Public Ministry.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas e Técnicas
abr.	Abril
ACP	Ação Civil Pública
ACPs	Ações Cíveis Públicas
ACPA	Ação Civil Pública Ambiental
ADCT	Ato das Disposições Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ago.	Agosto
ampl.	Ampliada
art.	Artigo
arts.	Artigos
atual.	Atualizado
aum.	Aumentado
<i>BBR</i>	<i>Brazilian Business Review</i>
cap.	Capítulo
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CFB	Constituição Federal Brasileira
COGEAE	Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão
Col.	Coleção
CPC	Código de Processo Civil
CPJ	Controle de Processos Judiciais
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
DL	Decreto-Lei
Des.	Desembargador
Dra.	Doutora
dez.	Dezembro
DF	Distrito Federal
DJ	Diário da Justiça
DOU	Diário Oficial da União

Dr.	Doutor
EC	Emenda Constitucional
EC	Estatuto da Cidade
ed.	Edição
Ed.	Editora
Ed. Ex.	Edição Extra
Edijur	Editora Jurídica
ESDHC	Escola Superior Dom Helder Câmara
<i>et al.</i>	E Outros
etc.	<i>Et cetera</i>
fev.	Fevereiro
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
<i>In.</i>	Em, inserido em
inc.	Inciso
incs.	Incisos
j.	Julgado
jan.	Janeiro
jul.	Julho
jun.	Junho
Jr.	Júnior
LACP	Lei de Ação Civil Pública
LCE	Lei Complementar Estadual
LPSU	Lei do Parcelamento do Solo Urbano
LTr	Literatura Trabalhista
mar.	Março
MG	Minas Gerais
Min.	Ministro
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mato Grosso do Sul
MS	Mandato de Segurança
MSC	Mandato de Segurança Coletivo
n.	Número

nº.	Número
NBR	Norma Brasileira
NCPC	Novo Código de Processo Civil
nov.	Novembro
ONU	Organização das Nações Unidas
Org.	Organizador
out.	Outubro
p.	Página
PGJ	Procuradoria Geral de Justiça
PJESP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PR	Paraná
PSU	Parcelamento do Solo Urbano
PUC	Pontifícia Universidade Católica
reimpr.	Reimpressão
reg.	Regimental
Rel.	Relator
REsp.	Recurso Especial
retif.	Retificado
rev.	Revisado
Rev.	Revista
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
RT	Revista dos Tribunais
set.	Setembro
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
T	Título
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TJ	Tribunal de Justiça
Trad.	Tradução
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UFF	Universidade Federal Fluminense

UFP	Universidade Federal do Paraná
UNIDERP	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal
v.	Vide
V. U.	Votação Unânime

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 INTERESSES PROCESSUAIS: IDENTIFICAÇÃO E MODALIDADES	17
1.1 CONDIÇÕES DA AÇÃO.....	17
1.2 AÇÃO PROCESSUAL.....	18
1.2.1 O Conceito Moderno de Ação	19
1.3 A IDENTIFICAÇÃO DOS INTERESSES	20
1.3.1 Distinção entre Interesse e Direito	22
1.3.2 Modalidades do Interesse	23
1.3.2.1 Interesse individual, particular ou privado	23
1.3.2.2 Interesse público	23
1.3.3 Interesses Metaindividuais: interesses difusos e coletivos.....	24
1.3.4 Interesses Individuais Homogêneos.....	25
2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO .	26
2.1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	26
2.1.1 Conceito	26
2.1.2 Interesses Resguardados – ACP	27
2.1.3 Rito Procedimental	28
2.1.4 Objetivos	28
2.1.5 Competência para o Julgamento.....	29
2.1.6 Legitimidade Ativa e Passiva.....	29
2.1.7 Natureza da Legitimação.....	30
2.1.8 Legitimidade do Ministério Público	32
2.1.8.1 Princípio da obrigatoriedade.....	33
2.2 A AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL E AMBIENTAL	35
2.2.1 A Prescrição Quinquenal.....	35
3 OBRIGATORIEDADE DO INQUÉRITO CIVIL PRELIMINAR	37
3.1 PREVISÃO LEGAL, CONCEITO E FINALIDADE	37
3.2 CARACTERÍSTICAS.....	38

3.3 PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO.....	38
3.4 RECURSOS CABÍVEIS.....	39
3.5 ARQUIVAMENTO	40
4 O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO	
4.1 O EXERCÍCIO DA POSSE.....	42
4.2 PARCELAMENTO DO SOLO URBANO À LUZ DA DOCTRINA	42
4.2.1 Conceito	47
4.2.2 Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Perspectivas	47
4.2.3 Loteamento e Desmembramento	48
4.2.4 Registro Imobiliário do Parcelamento.....	51
4.2.4.1 A <i>ratio iures</i> do registro de loteamento – síntese histórica	51
4.3 O CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR E O LOTEAMENTO.....	53
4.4 JURISPRUDÊNCIA	53
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	60

INTRODUÇÃO

Ramo do Direito Processual na defesa dos interesses transindividuais e individuais homogêneos, a Ação Civil Pública (ACP) está regulada pela Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985. Trata-se de atividade que vem merecendo destaque entre os especialistas e demais operadores do Direito, ainda porque insere o Parcelamento do Solo Urbano (PSU) e a atuação do Ministério Público (MP), temáticas também abordadas no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) que segue, exigência do Curso de Pós-Graduação em Direito Processual Civil, realizado na Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC). Trata-se de assunto que interessa a toda população e, muito especialmente, à efetividade do sistema jurídico brasileiro, cuja preocupação maior é o promover a Justiça e o bem-estar coletivo.

Não se há de negar que uma das grandes preocupações dos processualistas, atualmente, é fazer do processo, enquanto procedimento em contraditório, um verdadeiro instrumento de garantias das partes na resolução de seus conflitos. Refere-se esse interesse à sua efetividade. É viável afirmar que a ciência processual busca, hoje, mecanismos que congreguem, de um lado, uma concreta proteção dos direitos pela aplicação da Lei e, de outro, que isto se faça no menor espaço de tempo, com o menor custo possível.

Nesse contexto, evidentemente, ficam inseridos Jurisdição, Competência e Conflitos, ainda mais quando as temáticas tratam do PSU e da atuação do MP, tópicos que, neste estudo, serão caracterizadas e devidamente analisados em seus aspectos mais significativos, além do Inquérito Civil, trazido pela Lei nº. 7.347/85, acoplado ao MP, cuja atribuição consiste em realizar procedimento investigatório objetivando colher provas para propositura da ACP.

A matéria abrange lata justificativa diante dos vertentes casos de vilipêndios aos direitos, tanto dos proprietários de loteamentos, quanto dos respectivos adquirentes de lotes que, inopinadamente, vêm sendo surpreendidos por “embargos judiciais” a empreendimentos, pela intervenção arbitrária do *parquet*, através do uso abusivo da ACP.

Diante do que foi relatado anteriormente neste intróito, o estudo em tela traz como objetivo precípua perquirir sobre as balizas legais outorgadas à atuação do

MP que, no exercício do seu múnus constitucional, na suposta defesa de direitos metaindividuais, por muitas vezes culmina por alvejar a segurança jurídica pátria, atos jurídicos perfeitos e direitos adstritos à esfera estritamente individual de particulares prejudicados pela pretensão invasiva do *parquet*.

Para que se realize o encaminhamento adequado do assunto tratado nesta monografia, fica lançada a seguinte hipótese, que deverá ser validada ou não ao final da pesquisa encetada: *“É dado ao Ministério Público, simplesmente molestar inopinada e imotivadamente qualquer cidadão que exercite, participe ou integre parcelamento de solo já consolidado, por alguma suposta, hipotética e eventual infração da qual ele, talvez, tenha participado?”*

A definição da metodologia adotada não se distanciou das práticas acadêmicas mais usuais e consagradas naquilo que diz respeito à base de consultas e busca de referências iniciais.

Evidentemente, à consulta e à análise de toda a bibliografia selecionada e referida associaram-se, também, muitas investigações no campo da legislação geral e específica, cujo largo espectro é referido. Busca e avaliação de casos e de jurisprudência foram preocupações que levaram ao exame de consideradas situações.

Incluída a necessidade de pesquisa no âmbito da *Internet*, permitiu-se assim ampliar o campo das buscas em latitudes menos conhecidas e menos divulgadas pelos meios convencionais.

Para efeitos de organização, o estudo está dividido em três capítulos. O primeiro deles refere-se aos Interesses Processuais, quando caracteriza a identificação do instituto, as condições da Ação Processual e as modalidades de interesse. No segundo a abordagem se faz referente à Ação Civil Pública e à legitimidade do Ministério Público, trazendo características essenciais do instituto. O terceiro capítulo, sob o título “Obrigatoriedade do Inquérito Civil Preliminar” trata de caracterizar Inquérito Civil em seus aspectos mais importantes, com ênfase para o procedimento preparatório, temática de importância jurídica singular. No quarto capítulo é considerado o parcelamento do solo urbano à luz da doutrina, e também as medidas protetivas esculpidas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC).

A conclusão traz os principais aspectos extraídos da pesquisa realizada. Em Referências estão listados os autores e especialistas consultados e selecionados na fase de revisão da literatura.

Espera-se que o estudo encetado possa contribuir com acadêmicos do Curso de Direito e demais interessados, em nível de aprofundamento, muito embora, devido à abrangência, o assunto tenha sido delimitado e necessite de complementação.

1 INTERESSES PROCESSUAIS: IDENTIFICAÇÃO E QUESTÕES CONTROVERTIDAS

Preliminarmente, necessário será considerar, em termos gerais, a Jurisdição, justamente porque seu foco está centrado nas Condições da Ação, tema de extrema importância para o entendimento do Direito Processual Civil e Penal.

1.1 CONDIÇÕES DA AÇÃO

Na prática, quando o cidadão procura pela ajuda do Judiciário para que este solucione uma lide, ele o faz pretendendo a ocorrência de três possibilidades: providenciar para que o Estado reconheça a existência de um direito que lhe é concedido, através do nominado *Processo de Conhecimento*; que esse direito seja realizado através do Processo de Execução; e, ainda, que receba a proteção fática de suas pretensões, em ambos os processos.

Sabido está também que há conflitos de interesses em toda lide, e que não podem ser resolvidos apenas pelas partes envolvidas no conflito, mas sim, através do Estado, pelo Poder Judiciário, daí decorre também a importância do interesse que motiva a Ação e a Jurisdição, já que o Estado, legitimado pelo povo através da eleição de seus representantes, exerce a Jurisdição, que é o poder-dever de solucionar os conflitos em ocorrência que lhes são apresentados, procurando sempre agir com imparcialidade, de maneira que, funcionando como terceiro, substitui a vontade das partes. Tem-se, pois, ser pacificar conflitos sociais, políticos e jurídicos a finalidade primeira da Jurisdição.

De acordo com a definição extraída de Ovídio Baptista da Silva:

A jurisdição é criada e organizada pelo Estado precisamente com a finalidade de pacificar, segundo a Lei, os conflitos de interesses das mais diferentes espécies, abrangendo não só os conflitos de natureza privada, mas igualmente as relações conflituosas no campo do Direito Público. (SILVA, 2002, p. 24)

Às partes do litígio cabe levar a lide – o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida – até o juiz mediante uma demanda que, para ser

conhecida e solucionada, há que preencher certos requisitos de admissibilidade, que são chamados de *Condições da Ação e Pressupostos Processuais*.

Sendo a finalidade do Direito extremamente prática, as conclusões por ele colhidas e apuradas devem fornecer a seus operadores ferramentas precisas que possibilitem resoluções eficazes e rápidas, próprias a dirimir os conflitos que possam surgir em todos os campos sociais.

1.2 AÇÃO PROCESSUAL

O Estado, ao exercer a Jurisdição, avoca para si a responsabilidade de fazer Justiça, em substituição àquele que foi lesionado em seu direito. O objetivo do Estado, no exercício da função jurisdicional é assegurar a paz jurídica aplicando a Lei e realizando a Justiça por meio de um processo. No dizer de Francesco Carnelutti:

O processo contencioso é, portanto, um processo caracterizado pelo fim, que não é outro que a composição da lide [...] a composição se deve fazer conforme o direito ou conforme a equidade e a conformidade com o direito ou com a equidade expressa por meio do conceito da Justiça, a fórmula pode ser integrada falando de justa composição da lide. Apenas há necessidade de advertir que, se a Justiça da composição constitui o fim, pode não corresponder a ela o resultado do processo; a eliminação inevitável deste, perante aquele, é o sinal de sua humanidade. (CARNELUTTI, 2014, p. 34)

É de se inferir, através da apreciação feita pelo autor supracitado que, através de sua função normativa, o Estado estabelece a ordem jurídica, assim estabelecendo normas de conduta gerais, abstratas e hipotéticas, enquanto sua atividade jurisdicional se ocupa da individualização e aplicação das normas preestabelecidas, com o cunho de definitividade, dando eficácia social ao direito objetivo. (CARNELUTTI, 2014)

A ação traduz um direito (poder) público subjetivo de o indivíduo provocar o exercício da atividade jurisdicional do Estado, posto ser a Jurisdição inerte e não poder ativar-se sem provocação, cabendo, pois, ao titular da pretensão resistida invocar a função jurisdicional, a fim de que esta atue frente a um caso concreto. Na ótica de Antonio Carlos de Araújo Cintra e coautores:

Ação é o direito ao exercício da atividade jurisdicional (ou o poder de exigir esse exercício). Mediante o exercício da Ação provoca-se a Jurisdição que, por sua vez, se exerce através daquele complexo de atos que é o Processo. Constitui conquista definitiva da ciência processual o reconhecimento da autonomia do direito de ação, a qual se desprende por completo do direito subjetivo material. (CINTRA *et al.*, 2014, p. 250)

Apreciada a conotação de Antonio Carlos de Araújo Cintra e coautores, necessário se faz afirmar que, modernamente, o conceito de ação reveste-se de uma nova dinâmica.

1.2.1 Conceito Moderno de Ação

A ação implica num complexo de deveres: ao juiz compete a fiscalização e o disciplinamento; às partes, cabe a vigilância mútua e, inclusive, do julgador. Detecta-se, portanto, constante interação em nível de deveres processuais de conduta, regrados em formas genéricas. Cabe ao juiz o conhecimento dos fatos, há que haver investigação para que a verdade possa ser descoberta. A prova jurídica serve a essa descoberta, como comentado por Moacyr Amaral dos Santos:

Tal investigação é feita sob o crivo do procedimento próprio, a denominada *Instrução Probatória*. Os códigos processuais estatuem as condições de realização da prova, os tempos processuais adequados, quais os tipos admitidos e a conformação aos meios moralmente legítimos (CPC, art. 332). Na ótica pragmática, a relação de autoridade/receptores justifica a plena intervenção do juiz na colheita da prova, por ser seu destinatário e, dessa forma, obstar que o discurso se torne difuso ou inoperante, mas analisado de forma útil como fator hábil a orientar a decisão, eis que fornece o substrato fático para o convencimento. (SANTOS, 2014, p. 11-21)

Nesse contexto, não se há de esquecer, como posicionado por Antonio Carlos de Araújo Cintra e coautores, que:

[...] a Ação também é um direito cívico, por ter como objeto uma prestação positiva por parte do Estado (obrigação de *dare, facere, praestare*): a *facultas agendi* do indivíduo é substituída pela *facultas exigendi*. Nessa concepção, que é da doutrina dominante, a ação é dirigida apenas ao Estado (embora, uma vez apreciada pelo juiz, vá ter efeitos na esfera jurídica de outra pessoa: o réu ou executado). (CINTRA *et al.*, 2014, p. 255)

Como se observa, a Ação é um direito (ou poder) de natureza pública, desde que seu conteúdo é o exercício da Jurisdição, valendo, nesse diapasão, o

comentário extraído de Antonio Carlos de Araújo Cintra e colaboradores, como segue:

A garantia constitucional da Ação tem como objeto o direito ao processo, assegurando às partes não somente a resposta do Estado, mas ainda o direito de sustentar as suas razões, o direito ao contraditório, o direito de influir sobre a formação do convencimento do juiz – tudo através daquilo que se denomina tradicionalmente *Devido Processo Legal* (CF, art. 5º, LIV). Daí resulta que o direito de Ação não é extremamente genérico, como muitos o configuram. Trata-se de direito ao provimento jurisdicional, qualquer que seja a natureza deste – favorável ou desfavorável, justo ou injusto – e, portanto, direito de natureza abstrata. É ainda um direito autônomo (que independe da existência do direito subjetivo material) e instrumental, porque sua finalidade é dar solução a uma pretensão de direito material. (CINTRA *et al.*, 2014, p. 256)

Ao se tratar do conceito moderno de Ação, há que salientar-se que, como uma das funções essenciais do Estado moderno, fundamentalmente a Jurisdição constitui uma das funções essenciais, caminhando ao lado da função legislativa e executiva, e, ainda, diferenciando-se dessas duas, por fazer atuar o direito no caso concreto, com imparcialidade, com finalidade de promover a paz social.

1.3 A IDENTIFICAÇÃO DOS INTERESSES

Quanto à matéria em tela, imprescindível se faz enfatizar a posição expressa por Francis Vanine de Andrade, em tese de Mestrado referente ao interesse processual e à intersubjetividade racional, apresentado à PUCMG, transcrito na íntegra, na sequência:

Com a redemocratização brasileira completando vinte anos, necessária se faz a releitura de vários institutos jurídicos, para analisar sua pertinência ao padrão adotado pela constitucionalidade em vigor no pós 1988. A Ação, tratada de forma essencialista ao ser definida como poder ou como direito subjetivo, ganha novas possibilidades críticas ao ser vista como sequência de atos jurídicos (procedimento), por potencializar a visualização da participação dos litigantes na construção da decisão jurisdicional. O interesse processual, bem como as demais condições da Ação, tem desservido, em sua acepção tradicional, à democracia por se constituir em um anteparo ao acesso à Jurisdição. Essa, por sua vez, não pode mais ser vista como atividade do juiz (Judicação), mas como atividade de um juízo compartilhado, no qual se operacionalizam os princípios do devido Processo. Para tanto, a importância da adoção de uma metodologia baseada em mecânica social gradual, na qual se evita ao máximo o silenciamento do outro, como forma de causar o menor prejuízo possível aos litigantes, abandonando-se a promessa ambiciosa de uma pacificação

social por uma jurisdição salvadora. O Interesse Processual, neste quadro, ganha contornos de instituto jurídico ao permitir a aproximação das partes a fim de que apresentem críticas mútuas, se assim desejarem, aos discursos pretensionais apresentados nos autos, tudo visando o esclarecimento do melhor critério para agir em face do problema levado a Juízo. (REIS, 2009, p. 12)

Igualmente válido é o estudo sobre a mesma temática realizado pela especialista em Direito Processual Civil, Dra. Tatiana Mareto Silva, cujo posicionamento, em função da clareza e objetividade, será também, a seguir, transcrito na íntegra:

“O atual diploma processual não repete os termos clássicos da teoria de Liebman¹, mas mantém duas condições - a legitimidade e o interesse de agir - como preliminares ao mérito, conforme disposto no art. 337 do CPC de 2015. Dessa forma, mesmo que não adote expressamente ou completamente a teoria eclética de Liebman, o Novo *Codex* mantém elementos que a ela remetem, e que devem ser, conceitualmente, dessa forma enfrentados. Enrico Tullio Liebman admitia que, apesar das condições da Ação terem natureza processual, elas deveriam ser verificadas *in concreto*, ou seja, elas decorriam da relação material posta em juízo. Isso significa que se tratam de condições de mérito, como bem ressaltavam Ovídio Baptista e Fábio Gomes, e que, para determinar a presença ou ausência dessas mesmas condições, o juiz deveria imiscuir-se no mérito e adentrar as provas. Em que pese defesa da processualidade das condições da Ação, não podemos considerá-las como anteriores à análise meritória pois, para conhecê-las, é preciso conhecer a própria lide.

A chegada do Código de Processo Civil de 2015 alterou parcialmente esse cenário. Ele não aponta mais três condições da Ação, apenas duas, como sabidamente foi reconhecido pelo próprio autor da Teoria Eclética, mas não deixou de manter a teoria em sua perspectiva original. No artigo 17, prevê que a postulação em juízo depende de interesse e legitimidade, cujas ausências levarão ao indeferimento da inicial - artigo 330, II e III - e à extinção do processo sem resolução do mérito - artigo 485, VI. Também manteve a arguição da legitimidade e do interesse processual como preliminares de mérito, conforme previsão do artigo 337, XI.

A supressão do termo “carência de ação” do Novo CPC e a substituição da expressão “para propor ou contestar ação” pela expressão “para postular em juízo” levaram à questão doutrinária referente a um deslocamento das condições da Ação para a categoria de pressupostos processuais.

¹ Segundo Liebman a essência da ação se encontra na relação que ocorre no Ordenamento Jurídico entre a iniciativa dos particulares e o exercício em concreto da Jurisdição, deste modo o juiz deva determinar de acordo com as normas que regulam sua atividade o conteúdo positivo ou negativo do provimento final. Segundo o jurista qualquer um que abandone os dois aspectos do problema corre o risco de idealizar uma teoria do Processo que desconsidere o Processo (LIEBMAN, 1950, p. 53).

Nesse sentido, Fredie Didier Jr se colocou quando analisando a então proposta do CPC 2015: *A legitimidade e o interesse passarão, então, a constar da exposição sistemática dos pressupostos processuais de validade: o interesse, como pressuposto de validade objetivo intrínseco; a legitimidade, como pressuposto de validade subjetivo relativo às partes. A mudança não é pequena. Sepulta-se um conceito que, embora prenhe de defeitos, estava amplamente disseminado no pensamento jurídico brasileiro. Inaugura-se, no particular, um novo paradigma teórico, mais adequado que o anterior, e que, por isso mesmo, é digno de registro e aplausos*". (SILVA, 2018, p. 8)

Postos os argumentos que fundamentam a matéria em tela, passa-se às distinções existentes no que tange ao Direito e ao Interesse.

1.3.1 Distinção entre Interesse e Direito

De maneira simplista, é possível definir Interesse como o bem da via, a pretensão buscada por alguém, algo que se pretende conseguir; e Direito como o interesse reconhecido pelo Ordenamento Jurídico, quer seja, o interesse revestido de proteção jurídica.

No entendimento expresso por Francesco Carnelutti (1942, p. 78), “o interesse é uma relação, como decorre da própria palavra: *quod inter est*”.

É fato que o interesse de agir exige que a tutela judicial pleiteada pelo demandante seja necessária e útil, de acordo com o conteúdo inserido no binômio necessidade-utilidade, sentido este complementado por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery, quando afirmam que:

Existe interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a Juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade, do ponto de vista prático. Movendo a ação errada ou utilizando-se do procedimento incorreto, o provimento jurisdicional não lhe será útil, razão pela qual a inadequação procedimental acarreta inexistência do interesse processual. (NERY JR. e NERY, 2018, p. 596)

O interesse-utilidade, segundo os autores supracitados, consiste na utilidade potencial do provimento jurisdicional, ou seja, a Jurisdição deve ser apta a gerar alguma vantagem ou benefício jurídico ao demandante. (NERY JR. e NERY, 2018, p. 596)

1.3.2 Modalidades do Interesse

O interesse de agir pode apresentar titularidades ou sujeitos diversos, o que direciona à sua classificação objetiva.

1.3.2.1 Interesse individual, particular ou privado.

Há interesses que, ao não ultrapassar a esfera de cada pessoa, estão restritos às necessidades, situação em ocorrência com os interesses individuais privados ou particulares. No caso, o bem há que suprir, de forma direta ou imediata, a necessidade do indivíduo.

Rudolf Von Ihering, em *A Evolução do Direito*, traz elucidação objetiva a respeito desta temática, como segue:

Quando em natureza a vida se manifesta por um desenvolvimento psíquico, revelam-se imediatamente o amor pela existência, pela espontaneidade e pela conservação pessoal, ou, em outros termos, a vontade e o fim da volição. Em presença de si mesmo todo o ser vivo é o seu próprio protetor e guarda, o encarregado de sua própria conservação. Esse fim lhe descobre a providente natureza e revela-lhe os meios de não falhar na sua consecução (VON IHERING, 1963, p.14-15).

Em *A Luta pelo Direito*, Von Ihering (2014, p. 50) acrescenta o seguinte comentário: “Para os outros, com efeito, o indivíduo é senhor de todo o seu direito, de toda sua relação jurídica; cada obrigação que com os estranhos estabelece é como alguma coisa que perde de sua liberdade”.

1.3.2.2 Interesse público

Cabe ao Estado a manifestação e defesa do interesse público. No dizer de Nagib Slaibi Filho:

O interesse público, de todo o povo, como fundamento de toda a organização social, é manifestado e defendido, ordinariamente, pelo Estado, de acordo com a previsão legal. O conceito de interesse público só pode ser entendido após ser vislumbrada a idéia de bem comum. São Tomás de Aquino, em célebre expressão, considerou o bem comum como

<in>a soma do bem coletivo com cada bem individual.<fn> A conceituação tomista foi difundida através da Igreja Católica, pelo que se diz hoje que a atuação do Estado, em um regime democrático, visa a atingir o bem comum, pois o poder é exercido visando à satisfação dos interesses que são reconhecidos como aqueles aspirados pelo povo, agente titular e nominal do poder. (SLAIBI FILHO, 2018, p. 6)

E ainda, segundo explica Nagib Slaibi Filho (2018, p. 6) o interesse público é defendido não só pelo Estado como também pelos cidadãos ou mesmo por entidades não-estatais. Trata-se da defesa do bem comum.

No contexto, válida também é a explicação extraída de Marcelo Alexandrino, quanto aos interesses públicos primários e secundários como segue:

Os interesses públicos primários são os interesses diretos do povo, os interesses gerais imediatos. Já os interesses públicos secundários são os interesses imediatos do Estado na qualidade de pessoa jurídica, titular de direitos e obrigações. Esses interesses secundários são identificados pela doutrina, em regra, como interesses meramente patrimoniais, em que o Estado busca aumentar sua riqueza, ampliando receitas ou evitando gastos. Também são mencionados como manifestação de interesses secundários os atos internos de gestão administrativa, ou seja, as atividades-meio da Administração, que existem para fortalecê-la como organismo, mas que só se justificam se forem instrumentos para que esse organismo atue em prol dos interesses primários. Vale salientar que, a doutrina pátria é pacífica sobre a legitimidade dos interesses públicos primários e secundários. Para que o interesse público secundário seja legítimo, faz necessário que se atenda também o interesse público primário, funcionando como uma condição *sine quo non*. (CORREIA, 2018, p. 4)

1.3.3 Interesses Metaindividuais: interesses difusos e coletivos

Os direitos ou interesses difusos estão conceituados no art. 81, alínea I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC) como sendo “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Com base nesta conceituação, Rodolfo de Camargo Mancuso (2013, p. 89) passa a indicar, como características básicas de tais direitos ou interesses “a indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto, a intensa conflituosidade e, ainda, sua efêmera duração”. Isto posto, na ótica do mesmo autor, há que se perceber que, quanto à indeterminação dos sujeitos, os direitos ou

interesses difusos incluirão um grupo indeterminado (dificilmente se poderá determinar os sujeitos).

Merecendo o interesse individual a tutela do Direito, mais ainda o merecerá o interesse de um grupo, mesmo que seus titulares não possam ser identificados com precisão, ainda porque a lesão a esses direitos poderá atingir um número indeterminado de pessoas, no dizer de Mancuso (2013, p. 88), “uma comunidade, uma etnia ou mesmo um país inteiro”, concluindo-se assim que “os interesses difusos situam-se no extremo oposto dos direitos subjetivos, visto que estes apresentam como nota básica o poder de exigir, exercitável por seu titular contra ou em face de outrem, tendo como objeto certo bem da vida”.

A característica referente à indivisibilidade do objeto deixa observar não ser possível precisar quanto do direito pertence a cada um dos integrantes do grupo indeterminado, que é o seu titular. No que tange à litigiosidade intensa, Mancuso (2013, p. 92) assim se refere:

Os interesses difusos são soltos, fluidos, desagregados, disseminados entre segmentos sociais mais ou menos extensos, não têm um vínculo jurídico básico, mas exsurtem de aglutinações contingenciais, normalmente contrapostas entre si, sendo que a marcante conflituosidade deriva basicamente da circunstância de que todas essas pretensões metaindividuais não têm por base um vínculo jurídico definido, mas derivam de situações de fato, contingentes e, por vezes, até ocasionais. (MANCUSO, 2013, p. 92)

Os direitos ou interesses difusos, como características, também são efêmeros, e, segundo afirma Mancuso (2013, p. 94), fazem “transição ou mutação no tempo e no espaço, visto que os mesmos surgem e também desaparecem, muitas vezes, de situações repentinas e imprevisíveis”.

1.3.4 Interesses Individuais Homogêneos

O art. 81, inc. III, do CDC traz a definição dos direitos individuais homogêneos: são *os decorrentes de origem comum*. Trata-se de interesses de natureza coletiva somente na forma em que são tutelados, já que, de fato, são direitos individuais que são homogêneos e que possuem uma origem comum (um único fato que gerou várias pretensões).

2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Prevista no art. 129, inc. III da Constituição Federal Brasileira (CFB) vigente (1988), a Ação Civil Pública (ACP) reafirma a função institucional do Ministério Público (MP), nos seguintes termos: “ São funções institucionais do Ministério Público: [...] 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; [...]”. (CF 1988, 2017; 2018)

A ACP é instrumento jurídico que serve a reprimir e evitar danos morais e patrimoniais, como reafirmado no Preâmbulo da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 consta que a referida legislação “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”.

2.1.1 Conceito

Uma das conceituações mais adequadas de ACP, consoante com a legislação pertinente é a que se extrai de André Luiz Lopes:

A Ação Civil Pública é aquela intentada pelos legitimados elencados no artigo quinto da Lei n. 7.347/85 para a tutela específica do patrimônio público, meio ambiente, consumidores e demais interesses difusos e coletivos, pleiteando a fixação da responsabilidade, e, conseqüentemente, a reparação pelos danos causados. (LOPES, 2013, p. 1)

Na opinião de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Constitui pressuposto da Ação Civil Pública o dano ou a ameaça de dano a interesse difuso ou coletivo, abrangidos por essa expressão o dano ao patrimônio público e social, entendida a expressão no seu sentido mais amplo, de modo a abranger o dano material e o dano moral. Com a expressão *interesse difuso ou coletivo*, constante do art. 129, III, da Constituição, foram abrangidos os interesses públicos concernentes a grupos indeterminados de pessoas (interesse difuso) ou a toda a sociedade

(interesse geral); a expressão *interesse coletivo* não está empregada, aí, em sentido restrito, para designar o interesse de uma coletividade de pessoas determinada, como ocorre com o Mandado de Segurança Coletivo, (MSC) mas em sentido amplo, como sinônimo de interesse público ou geral. Abrange, especialmente, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico ou cultural, à ordem econômica, à ordem urbanística ou a qualquer interesse que possa enquadrar-se como difuso ou coletivo. (DI PIETRO, 2017, p. 894)

2.1.2 Interesses Resguardados – ACP

Consoante com o disposto no texto do art. 1º da Lei n. 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública (LACP) – a ACP tem por finalidade a reparação dos danos morais e patrimoniais a interesses difusos e coletivos. Logo, o objeto da ACP consiste em responsabilizar os responsáveis pelos danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social.

O parágrafo único do supracitado art. insere o seguinte texto, incluído pela Medida Provisória (MP) n. 2.180-35, de 2001: “Não será cabível Ação Civil pública Para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”.

2.1.3 Rito Procedimental

Em regra, a ACP tramita sob o rito ordinário; entretanto e, na dependência do valor destinado à causa, poderá ser deslocada para o rito sumário.

Quanto a este tópico, importa destacar-se os textos inseridos nos seguintes arts da LACP:

Art. 3º. A Ação Civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1985)

Como se há de perceber, realizada a leitura isolada dos arts. supracitados, o rito comportado pela ACP é o cautelar e quanto ao processo, de cognição.

É de ressaltar-se, quando à matéria em tela, que a LACP e o CDC são leis que se implicam reciprocamente, desse modo, o art. 83 do CDC corrobora que “são admissíveis todas as espécies de ação capaz de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. Assim o CDC suprime as restrições da LACP”, como informa Marina Viela Grilo de Barros (2018, p. 3)

2.1.4 Objetivos

Os objetivos da ACP consistem na prevenção, reparação e ressarcimento, uma vez que a LACP trata das obrigações de fazer, não fazer e indenizar. A reparação apenas se dará quando os mecanismos da prevenção se mostrarem insuficientes e o aspecto ressarcitório, o último objetivo da Lei. (BARROS, 2018, p. 3)

2.1.5 Competência para o Julgamento

A competência para o julgamento da ACP está prevista no art. 2º da LACP. André Luiz Lopes, ao tratar da matéria, explica:

O artigo 2º da Lei nº. 7.347/85 diz que as ações previstas nessa lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência para processar e julgar a causa. Contudo, se houver intervenção ou interesse da União, autarquia ou empresa pública federal, e não houver na comarca, Vara da Justiça Federal, será do mesmo juízo estadual local, com recurso ao Tribunal Regional Federal (TRF) da região respectiva. (LOPES, 2013, p. 24)

2.1.6 Legitimidade Ativa e Passiva

De acordo com o entendimento expresso por André Luiz Lopes:

Os legitimados concorrentes a proporem a Ação Civil Pública, nos termos do art. 5º da Lei n. 7.347/85 e Lei n. 8.078/90, são o Ministério Público, a União, os Estados e Municípios, além das autarquias, empresa pública, fundações, sociedade de economia mista ou associações constituídas a pelo menos um ano (art. 5º, XXI da CF) e que provem representatividade e institucionalidade adequada e definida para a defesa daqueles direitos específicos. A legitimidade ativa deste remédio constitucional é concorrente, autônoma e disjuntiva, pois, cada um dos legitimados pode impetrar a ação como litisconsorte ou isoladamente. Embora seja uma ação de função institucional o Ministério Público não ficou como único legitimado, sendo que a CF., assegurou o amplo acesso à justiça. Nestas ações qualquer pessoa (física ou jurídica) pode ser o impetrado da ação. (LOPES, 2013, p. 25)

2.1.7 Natureza da Legitimação

No que se refere à natureza da legitimação da ACP, necessário se faz, pela objetividade e clareza, transcrever *in extenso*, a opinião expressa por Geraldo Freire de Carvalho Jr., como segue:

“Com a promulgação da Constituição Federal (art. 129 inc. III) vigente, a Ação Civil Pública foi efetivada à categoria de garantia fundamental por proteger direitos e interesses. Observa-se, quanto à sua natureza jurídica, por tratar-se de uma tutela aos interesses e direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, possuir natureza condenatória e coletiva. Haja vista, que são de responsabilidade da Ação Civil Pública a proteção e responsabilização dos danos causados aos seus interessados. Em regra, a natureza jurídica da Ação Civil Pública é coletiva, porém, existe a tutela aos interesse metaindividuais

Para Ersio Miranda, a natureza jurídica da Ação Civil Pública, como seu próprio nome indica, é de Ação Pública de caráter civil, estando sujeita, enquanto tal, às garantias e pressupostos processuais inerentes a toda Ação, tanto em nível constitucional (garantia da ampla defesa e do contraditório, duplo grau de jurisdição, etc.), é uma Ação Pública em razão dos interesses metaindividuais que visa proteger. Enquanto tal é um direito objetivo que a Constituição Federal da República de 1988 e a legislação infraconstitucional pertinente atribuem a determinados órgãos e pessoas jurídicas para o exercício da tutela do interesse público que esteja lesado ou em risco

eminente de lesão, tendo, tal espécie de Ação, um caráter preponderantemente condenatório, quer em dinheiro, quer seja em obrigação de fazer ou não fazer.

Em ação principal, a natureza jurídica da Ação Civil Pública é de cunho condenatório e coletiva, em relação à proteção dos interesses lesados, uma vez que garante a proteção, reparação e indenização aos interesses metaindividuais lesados.

Carlos Henrique Bezerra Leite entende ser a Ação Civil Pública Ação de Conhecimento, que tem por objeto a declaração de nulidade de cláusula constante não só de convenções e acordos coletivos, mas também, de contrato individual de trabalho.

Abstraindo-se a clássica concepção de que toda ação possui um conteúdo declaratório, a Ação Civil Pública não se presta apenas a declarar a nulidade da cláusula. Ela assume características de ação constitutiva negativa ou desconstitutiva, na medida em que seu escopo é fazer com que a cláusula inquinada de ilegal seja expungida do contrato individual, do acordo coletivo ou da convenção coletiva de trabalho, deixando de produzir efeitos em relação às partes contratantes ou a terceiros por ela atingidos.

Em suma, estamos diante de uma Ação de Conhecimento de natureza constitutiva negativa.

Além da natureza condenatória e coletiva, trata-se também de Ação processual de conhecimento declaratória, uma vez que, possui a finalidade de examinar e declarar a nulidade de atos ou fatos lesivos aos interesses metaindividuais dos trabalhadores". (CARVALHO JR., 2018 p. 11-2)

2.1.8 A Legitimidade do Ministério Público

O MP pode atuar junto ao Judiciário, o que significa que, se algum crime for cometido, tal instituto pode oferecer uma denúncia perante o Judiciário. Dependendo da aceitação da denúncia, o processo terá seguimento.

O MP tem também legitimidade para agir fora do Judiciário. Por exemplo: se em determinada cidade não existe o Conselho Municipal que a lei determinou, o MP pode agir diplomaticamente e investigar, junto ao prefeito, vereadores e associações locais o porquê da inexistência do referido Conselho. Dessa maneira, ele poderá resolver o problema sem acionar o Judiciário. Se, mesmo assim, a situação continuar estanca, ele pode propor uma ação contra aqueles que tinham a

obrigação legal de criar o Conselho e não o fizeram. Neste caso, ele estará agindo junto ao Judiciário.

O instituto existe para defender a sociedade de forma geral e coletiva, e não para defender o direito ou interesse de uma única pessoa. Assim é que, se alguém acreditar que seu direito está sendo violado, atingindo a coletividade, ou souber de alguma ilicitude da administração pública, pode se dirigir à sede do MP local e protocolar uma representação por escrito (o que é mais recomendável) e/ou marcar uma audiência com o representante do MP, para relatar o problema e ter o seu depoimento tomado por escrito.

Em quase todos os municípios existe pelo menos um representante do MP, que pode ser encontrado na própria sede do Ministério ou no Fórum Municipal da cidade. Nas cidades onde não exista o Fórum, é necessário procurar o Fórum da cidade mais próxima.

O Ministério Público Federal (MPF) é uma instituição independente, com autonomia em relação aos Três Poderes e cuja principal atribuição é fiscalizar a aplicação da Lei. Logo, é responsável pela garantia da ordem jurídica, do regime democrático, da moralidade pública e dos direitos sociais e individuais. A proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos índios também é sua atribuição segundo determina a CF-88.

Os Membros do MPF são os Procuradores da República, que atuam como defensores da sociedade perante o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Sempre que um cidadão ou grupo de cidadãos sentirem-se prejudicados por alguma ação que envolva o descumprimento ou a aplicação falha da Lei, ou administrações que se neguem a cumprir os ditames legais, pode e deve recorrer ao MP. Independente de serem provocados, os Procuradores têm o poder e o dever de tomar a iniciativa de defender a sociedade por conta própria, e com força total ainda na ausência de solicitação.

Segundo explicações extraídas de André Luiz Lopes:

Dentre todos os legitimados, quem melhor e mais ativamente atua é o Ministério Público. A este é concedida pela Lei, a prerrogativa e o dever de instaurar o Inquérito Civil e propor a Ação Civil Pública para defender os três tipos de interesse, desde que coerentes com a finalidade da instituição. Assim, o MP é legitimado para a defesa de interesses difusos, qualquer que seja sua natureza, uma vez que sempre se tratará de interesses

sociais e públicos (com base no art. 129, inc. III e parágrafo 1º, CF). A parte passiva será aquele que causar o dano, podendo ser legitimado passivo qualquer um que causar dano àqueles interesses tutelados. (LOPES, 2013, p. 10)

2.1.8.1 O princípio da obrigatoriedade e a liberdade de convicção do MP

Ao Princípio da Obrigatoriedade cabe informar o dever de agir do MP, não lhe conferindo discricionariedade para se valer de quaisquer critérios de oportunidade e conveniência na propositura da ação penal. (CAMPOS, 2018)

Segundo explica Clisia Eline dos Anjos, quando aborda a temática referente à obrigatoriedade da Ação Penal e MP:

A Constituição de 1988 assegurou aos membros do *parquet* garantias essenciais ao desempenho das funções institucionais, dentre as quais pode-se destacar a inamovibilidade, a vitaliciedade, a irredutibilidade de subsídios e a independência funcional. Como, também, consagrou expressamente, no parágrafo 1º, do art. 127, os princípios que informam a instituição: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (CAMPOS, 2018, p. 4)

No mesmo direcionamento da autora supracitada, e quanto ao mesmo assunto, manifesta-se Hugo Nigro Mazzilli, como poderá ser observado na sequência:

No que pertine ao Princípio da Independência Funcional, cumpre ressaltar que, de acordo com este princípio os membros do Ministério Público não sofrem ingerência de nenhum dos demais poderes estatais, e, nem mesmo dos órgãos superiores da própria instituição. Isto porque, dentro do Ministério Público, a hierarquia somente é administrativa, e nunca de natureza funcional (MAZZILLI, 1998, p. 30-31).

Logo, o Princípio da Independência Funcional garante aos membros do MP o exercício pleno de suas funções, com liberdade para agir livremente, tendo em conta o rigor da Lei Maior e da legislação pertinente. Trata-se, inclusive, de questão de consciência e de responsabilidade jurídica e social.

2.2 A AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL E AMBIENTAL

Ao introduzir a temática referente ao Direito Ambiental – é preciso esclarecer que, de direito, todo homem é responsável. A sociedade é organizada numa hierarquia de autoridade, na qual cada um é responsável perante uma autoridade superior.

Quando o homem infringe uma de suas responsabilidades nas áreas civil, penal e administrativa, deve responder pelo seu ato perante a Justiça. Assim, quem pratica um ato ilícito, ou deixa de cumprir um compromisso assumido, deve ser levado a prestar a reparação adequada – por obrigação.

Conceituada *obrigação* como a relação jurídica estabelecida entre devedor e credor e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer alguma coisa, fica enfatizada a importância inserida na responsabilidade (civil, penal e administrativa), no que tange ao Direito Ambiental.

A CFB-1988 (em vigor) revela grande sensibilidade para as questões do meio ambiente e do seu equilíbrio ecológico, atribuindo a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular visando a anular ato lesivo desse bem jurídico fundamental (art. 5º, LXXIII).

Respondendo aos clamores da sociedade e refletindo o grande trabalho desenvolvido por grupos de opinião e de pressão, a Carta Política brasileira, em várias passagens, reserva disposições específicas para a preservação de valores e sentimentos essenciais ao homem e que iluminam o cenário do ambiente natural: vida, saúde, alegria e felicidade.

No quadro das medidas administrativas de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão destacadas a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII).

E no campo da legislação concorrente, declara a Constituição ser da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal a iniciativa de leis de amparo em favor de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI). Também se defere às referidas pessoas jurídicas a competência para legislar

concorrentemente sobre proteção do patrimônio paisagístico, a responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens de interesse paisagístico (art. 24, VII e VIII).

No âmbito da legislação concorrente a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, atribuindo-se aos Estados a competência suplementar. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercem a competência legislativa plena, visando a atender às suas peculiaridades (art. 24, parágrafos 1º; 3º).

Também no terreno da ordem econômica e financeira, a Lei Fundamental brasileira destaca, entre os princípios da atividade econômica, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI).

E, especificamente no capítulo destinado ao meio ambiente, a Constituição contém dispositivos ora programáticos, ora pragmáticos, como se poderá constatar pelo art. 225 e parágrafos.

Constata-se, portanto, da leitura dos referidos dispositivos constitucionais, a extraordinária dimensão que o legislador constituinte concedeu ao meio ambiente ao proibir, explicitamente, sob qualquer pretexto, a sua degradação, e ao erigi-lo como *bem de uso comum do povo*.

A expressão *meio ambiente* está definida pelo art. 3º da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Com o advento da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que ensejou instrumentos para a defesa de interesses difusos, entre os quais, o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, turístico etc., surgiu a chamada Ação Civil Pública Ambiental (ACPA) ou Ação Ambiental.

A ação ambiental visa à tutela de um *interesse público*: o patrimônio ambiental, que é de todos. Sendo o interesse público *indisponível*, o MP deve propor a ação, salvo quando verificar que não existe justa causa.

O MP, se não intervir como parte, atuará *obrigatoriamente* como fiscal da lei (art. 5º da Lei 7.347/85).

O art. 2º da Lei 7.347/85 assevera que a ACPA deve ser aforada no *local do dano* ou onde ele provavelmente deverá verificar-se, no caso da cautelar, que tem competência funcional para processar e julgar a causa.

O art. 54 da Lei 9.605/98 (*Lei de Crimes Ambientais*) determina que “causar poluição de qualquer natureza, em níveis tais que resultem, ou possam resultar, em danos à saúde humana ou provoquem a mortalidade de animais ou destruição significativa da flora”, pode resultar em pena de reclusão de um a quatro anos e multa; se o crime for culposo, a pena será de detenção de seis meses a um ano e multa; e, ainda, se o crime: tornar uma área urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; causar poluição atmosférica que provoque a retirada de habitantes da área afetada, ou causem danos à saúde da população; causar poluição hídrica, que torne necessária a interrupção do abastecimento de água; dificulte ou impeça o uso de praias; e, ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, a pena será de reclusão de um a cinco anos e multa.

Além do que foi disposto, o poluidor poderá ser acionado civilmente pelo MP – Curadoria de Proteção ao Meio Ambiente – para reparar os danos e indenizar os prejuízos causados tanto ao meio ambiente como a terceiros.

2.2.1 A Prescrição Quinquenal

Com relação à ACPA, a temática que versa sobre a prescrição possui relevância já que a LACP não dispôs expressamente sobre a existência de prazos prescricionais para a propositura de ACPs.

Lúcio Picanço Facci traz anotações importantes sobre a temática em tela, como segue:

Prescrição é instituto de ordem pública que corresponde à extinção de uma pretensão em virtude da inércia de seu titular durante determinado lapso de tempo, fixado pela norma. Tem por fundamento a segurança jurídica, erigida a princípio e valor constitucional pela vigente CFB, que consagra a inviolabilidade à segurança no *caput* do seu art. 5º (compreendendo, como espécie, indubitavelmente, a segurança nas relações jurídicas), e assevera em seu preâmbulo que a instituição de um Estado Democrático se destina também a assegurá-la. (FACCI, 2018, p. 3)

Em complementação ao texto transcrito anteriormente, novamente manifestasse o Dr. Lúcio Picança Facci, afirmando o seguinte:

Ante tais considerações, pode-se concluir pela aplicabilidade, pela via da analogia *legis*, do prazo prescricional quinquenal para a propositura de Ação Popular, previsto na norma contida no art. 21 da Lei 4.717/65, à Ação Civil Pública. Neste sentido já se manifestou a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em Recurso Especial relatado pelo Ministro Luiz Fux, à unanimidade, assentou que, *litteris*: a Ação Civil Pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a Ação Popular. Aliás, a bem da verdade, hodiernamente ambas as Ações fazem parte de um microsistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia *legis*, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Civis Públicas, tal como ocorre com a prescritibilidade da Ação Popular, porquanto *ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio*. E, mais recentemente, em sede de Recurso Especial da relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, voltou a registrar, unanimemente, tal entendimento, *verbis*: [...] o prazo prescricional, ante a omissão da Lei 7.347/85, deve ser, por analogia, o previsto no art. 21 da Lei 4.717/65, tendo em vista que a pretensão poderia perfeitamente ser exercida por meio de Ação Popular, igualmente adequada à defesa de interesses de natureza impessoal, pertencentes à coletividade, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. (FACCI, 2018, p. 4)

Revela-se evidente, portanto, a similitude dos objetos da tutela da ação civil pública e da ação popular, havendo perfeita identidade de razões que ensejaram a criação de tais mecanismos, ambos indispensáveis para a efetivação do sistema de tutela coletiva previsto na ordem jurídica. Tal assertiva se infere, inclusive, a partir do exame das principais diferenças existentes entre a ação civil pública e a ação popular, quase todas de natureza processual e, dessa forma, inidôneas a afastar os pontos substanciais comuns entre os bens que ambas se destinam a amparar.

Com efeito, muito embora a Lei nº 7.347/85 silencie quanto ao prazo prescricional para a propositura de ação civil pública, as pretensões por sua via deduzidas submetem-se à regra da prescrição quinquenal.

A um, porque a imprescritibilidade é excepcional, devendo, portanto, vir sempre expressa na lei, como assim o fez o constituinte originário, ao apontar as hipóteses de pretensões imprescritíveis. A dois, a imprescritibilidade atenta contra o princípio constitucional da segurança jurídica, à medida em que autoriza a nociva perpetuidade das relações jurídicas constituídas e já consolidadas pelos efeitos do

tempo, frustrando, assim, uma das funções precípua do Direito, que é a de atribuir certeza às relações sociais e impedir, dessa forma, eventual atuação arbitrária por parte do Estado e dos particulares.

Isto posto, não há como negar-se a existência do lustru prescricional à propositura da Ação Civil Pública.

3 OBRIGATORIEDADE DO INQUÉRITO CIVIL PRELIMINAR

Procedimento investigatório, o Inquérito Civil está previsto como função institucional do MP, consoante o art. 129, inc. terceiro, da CFB.

3.1 PREVISÃO LEGAL, CONCEITO E FINALIDADE

Segundo explicações extraídas de André Luiz Lopes:

“Previsto como função institucional do MP pelo artigo 129, inc. III, da CFB, o Inquérito Civil, criado pela Lei nº. 7.347/85, é o meio pelo qual, diante de um caso concreto, o MP coleta dados e elementos para, de forma consciente, clara e objetiva, promover a ACP. Tal instituto, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do MP. Em suma, configura um procedimento preparatório destinado a viabilizar o exercício responsável pela ACP. Em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ACP. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias”. (LOPES, 2013, p. 1-2)

No entendimento expresso por Eduardo Vicente Gomes:

“O Inquérito Civil Público é um procedimento investigatório que possibilita o acesso a relevantes e pertinentes informações que sustentarão a propositura da Ação Civil Pública, as quais não seriam acessíveis de outro modo, daí sua importância para a tutela de direitos coletivos. Foi positivado o instituto do Inquérito Civil com a lei nº. 7.347/1985, pela primeira vez no Brasil, influenciado pelo Inquérito Policial, fazendo parte, logo em seguida, da Constituição Federal (art. 129, III). Em consequência, atualmente o Inquérito Civil é regido também pelos princípios constantes do art. 4º e seguintes do CPP, de maneira subsidiária. O Inquérito Civil é útil instrumento para consecução de seus objetivos constitucionais. Isso porque permite investigações autônomas, de cunho civil, sem intervenção do Juiz ou da Polícia, salvo poucas exceções. O que também não significará total afastamento dessas duas autoridades, possibilitando sua intervenção ou arrimo, quando necessários”. (GOMES, 2014, p. 9)

3.2 CARACTERÍSTICAS

Marcus Paulo Queiroz Macêdo, quanto às características do Inquérito Civil indica:

“O Inquérito Civil é dispensável, inquisitivo, regido pelo princípio do informalismo, e, como regra, pela publicidade, podendo ser decretado o sigilo em alguns casos.

Facultatividade e dispensabilidade. O membro do MP deliberará, dentro dos seus próprios critérios de conveniência e oportunidade, sobre a necessidade da instauração do Inquérito Civil, pois este é dispensável para o fim da propositura de uma ACP.

Autoexecutoriedade. O representante do MP que preside o Inquérito Civil detém a prerrogativa de realizar por si mesmo todas as diligências investigatórias que julgar convenientes, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário ou a qualquer outro órgão público, não precisando de qualquer autorização para a prática destes atos e, muito menos, de ratificação posterior. Para autoexecutar os atos investigatórios que consistem no escopo do Inquérito Civil, o seu presidente é dotado de diversas prerrogativas, como poder de requisição de documentos; poder

de determinação da realização de exames e perícias; poder de notificar para comparecimento e coleta de depoimentos, sob pena de condução coercitiva; poder de inspeção etc.". (MACÊDO, 2015, p. 523)

3.3 PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO

Com relação ao procedimento preparatório do Inquérito Civil, discorre Flávia Balieiro Azambuja, como segue:

“Além do mero despacho, concebido na doutrina de Hugo Nigro Mazzilli (2000), o Inquérito usualmente inicia-se por Portaria, de ofício, ou atendendo determinação da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) e do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), ou acolhendo representação formulada nos termos do artigo 6º da Lei n. 7.347/85: "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".

Ao reverso, no tempo máximo de análise de 30 dias (art. 27, parágrafo único, inc. II, da Lei n. 8.625/93; art. 106, parágrafo 1º, Lei Complementar Estadual (LCE) n. 734/93), poderá o Promotor rejeitar a representação, desencadeando toda uma sequência de atos procedimentais internos: indeferimento fundamentado; ciência ao representante para fins de recurso ao Conselho no prazo de 30 dias que, se interposto, autorizará juízo de retratação em cinco dias (art. 107 LCE n. 734/93 e art. 120, Ato n. 484/06-CPJ).

Neste compasso, se o recurso vier a ser provido pelo Conselho, nomear-se-á outro Promotor de Justiça para continuidade das diligências. A postura é construtiva, eis que: de um lado protege a independência funcional do membro da Instituição, a liberdade de convicção; de outro assegura a defesa do interesse difuso de modo insuspeito.

Quedando-se inerte o interessado, o destino da peça é o arquivo público". (AZAMBUJA, 2018, p. 8-9)

3.4 RECURSOS CABÍVEIS

Quanto aos recursos cabíveis, Flávia Balieiro Azambuja descreve os procedimentos, como segue:

“Se iniciado o inquérito no Estado de São Paulo, resta praticável ao investigado a interposição de recurso administrativo específico, no prazo de cinco dias ao Conselho Superior, com efeito suspensivo (art. 108 LCE n. 734/93). Utilizada tal via, fica vedada a impetração de Mandado de Segurança (MS), consoante reza o art. 5º, inc. I, da Lei Federal n. 12.016/09.

No discurso de Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, tanto este dispositivo da legislação estadual em apreço, como outros regramentos gerais editados pelo Estado, pecam pela inconstitucionalidade, "por ferir o modelo federal. Na regulamentação, o Estado tem de agir *secundum legem*, sendo-lhe vedado proceder contra ou *praeter legem*, como no caso de estabelecer recurso contra IC".

Todavia, vencida a resistência ofertada pelo investigado, revelam-se poderes instrutórios de grande amplitude.

Isso porque, combinadas as disposições contidas nos arts. 8º, parágrafo 1º, Lei n. 7.347/85, 26, incs. I, II, III e IV da Lei n. 8.625/93, 104 da LCE n. 734/93, 47 a 56 do Ato n. 484/06-CPJ, faculta-se a requisição de certidões, informações, exames, perícias, etc., bem como a oitiva de testemunhas, diligências essas documentadas por termo ou auto circunstanciado (repudia-se eventuais atos abusivos ou ilegais através de Mandado de Segurança ou *Habeas Corpus*, competência originária do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJESP), art. 74, incs. II e IV, Constituição Estadual).

O investigado poderá ser notificado a prestar declarações, ou convidado a fornecer subsídios que considerar conveniente em sua defesa”. (AZAMBUJA, 2018, p. 10)

3.5 ARQUIVAMENTO

Com referência ao arquivamento do Inquérito Civil, o texto exposto na sequência, de autoria de Flávia Balieiro Azambuja desfaz quaisquer dúvidas porventura existentes:

"Ao contrário do que ocorre atualmente com o Inquérito Policial, no Inquérito Civil o MP não requer ao Judiciário seu arquivamento, e sim o promove diretamente, embora sob o crivo do Conselho Superior da Instituição, sistema colegiado muito mais seguro de controle da atuação ministerial do que o do atual arquivamento do Inquérito Policial que está concentrado nas mãos de uma só pessoa, o Procurador Geral de Justiça (art. 28 do CPP)" (In: Ação Civil Pública, artigo publicado na Revista dos Tribunais, vol. 682, pág. 26).

Como se vê, ato fundamentado do Promotor de Justiça natural pode levar à promoção do encerramento das investigações, afastando qualquer tutela do direito coletivo denunciado como ofendido. A decisão é, isoladamente, do próprio órgão de execução.

Todavia, sob pena de falta grave, deverá encaminhar o Inquérito (ou as peças de informação) ao Conselho Superior do MP, no prazo três dias. (termo inicial na data do arquivamento, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento; v. Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, *Apontamentos sobre o Inquérito Civil, in Justitia* 157/34).

O Conselho, então, num autêntico sistema de controle institucional, em homologando a promoção, devolve o autos à Promotoria de Justiça. Nesta fase, conforme supra consignado, as associações legitimadas e interessados podem apresentar razões escritas e documentos (art. 9º da Lei n. 7.347/85). Mas, não se trata de *julgamento em grau de recurso* nem tem a aprovação um caráter vinculativo.

A sua vez, se o julgamento for convertido em diligência, reabre-se oportunidade para que o Promotor novamente aprecie o caso (Súmula 17 do CSMP-SP). Não homologado o arquivamento, haverá a designação de outro membro do MP para a instauração da Ação Civil (outra vez, em concordância com as regras de substituição funcional, estatuídas em caráter prévio). Deste modo, de um lado fica

protegida a independência funcional, a liberdade de convicção; de outro afirma-se a insuspeita defesa do interesse difuso em debate.

Enfim, pertinente reiterar que o arquivamento não torna preclusa a matéria para os demais co-legitimados. Mais também, em decorrência de novas provas, o Inquérito Civil pode a qualquer tempo ser reaberto (v. art. 111 da LCE 734/93). (AZAMBUJA, 2018, p. 11)

Diante de todo o exposto neste terceiro capítulo do estudo efetivado, fica posto que o procedimento preparatório é sigiloso e prescindível, e que poderá ser convertido em Inquérito Civil, que, por sua vez, é procedimento público e imprescindível para propositura de eventual ACP.

Enfim, sustenta-se imperiosa a observância do princípio do contraditório, em sede de Inquérito Civil. Isto porque, muitas vezes, o MP produz prova no alvitrado ICP sem submetê-lo ao crivo do contraditório; esta prova é utilizada para a obtenção de liminares “no susto”, sem que tenha existido o mínimo de contraditório e ampla defesa.

Prova idônea é apenas aquela obtida sob o “fogo cruzado” do contraditório. Por isso, a judicialização da prova produzida no inquérito civil é medida obrigatória, intransponível, que visa salvaguardar as prescrições de garantia dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, bem como a boa ordem jurídica e processual.

Não há como se defender validamente posição contrária, pois seria afirmar que a atuação administrativa na produção da prova pelo Ministério Público, possui valoração superior ao pleito da parte ré para essa mesma atividade probatória perante o juiz. (In: MATTOS, Mauro Roberto Gomes. *O valor probatório relativo do inquérito civil público*, 2013, art. “*fine*”).

4 O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

4.1 O EXERCÍCIO DA POSSE

A posse está necessariamente ligada ao aparente exercício de um direito. Há alguém que atua como se fosse titular de um direito, e diz-se, então, *que tem posse*. Como o exercício aparente se pode reportar a muitos direitos, poder-se-ia chegar a uma noção vastíssima de posse. Entretanto, a posse supõe sempre a referência a um direito que justificaria o exercício dos poderes. Esse direito é, geralmente, um direito real de gozo, mas pode ser também um direito real de garantia ou de aquisição, na medida em que estes direitos incluam poderes de gozo das coisas, como o penhor ou o arrendamento, por exemplo. Podem até ser direitos de crédito que atribuam aqueles poderes de gozo, como o depósito, pois, mesmo nesses casos, a lei faculta o exercício dos meios de defesa da posse e a atuação judicial só se compreende se tiver a justificá-la uma situação substantiva, que não pode ser outra, senão a posse.

Quem exerce os poderes de fato não tem, em todos os casos, posse. Pode alguém exercer poderes em nome de outrem, e nesse caso não é considerado possuidor, como ocorre com aquele que diretamente atua em nome do possuidor.

Observa-se, pois, que a posse nada mais é que o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio ou propriedade. O possuidor, independentemente de ser ou não o proprietário, exerce poderes sobre a coisa, conservando-a e defendendo-a. Assim acontece com o proprietário, sobre a coisa de que é dono; com o locatário; o comodatário; o usufrutuário e tantos outros. São possuidores. Intitulam-se proprietários.

No entendimento de Maria Helena Diniz:

Posse é a exteriorização do domínio, ou seja, a relação exterior intencional existente, normalmente, entre o proprietário e sua coisa; pela tradição prática como doutrinária, a posse é tutelada pelo direito, garantindo-se, dessa maneira, a estabilidade social. (DINIZ, 2014, p. 90)

Na ótica de Alexandre Freitas Câmara:

Não se pode ver na propriedade o fundamento da proteção possessória. Esta assertiva é incompatível com a proteção possessória que se confere contra o proprietário, a qual é perfeitamente admissível, como já se viu. A posse deve ser tutelada por ser um direito, um interesse juridicamente protegido. Protege-se a posse, pois, pela posse. Isto facilmente se explica quando se considera a posse um direito: a todo direito corresponde um remédio processual capaz de assegurá-lo. (art. 75 do Código Civil de 1916; art. 80, I e 83, II, ambos do Código Civil de 2002, aplicáveis aos Direitos Reais, entre os quais se encontra a posse). Não houvesse tutela possessória, não se estaria respeitando a garantia de tutela jurisdicional adequada, decorrente do art. 5º, XXXV, da Constituição da República. (CÂMARA, 2014, p. 386)

O exposto permite considerar que o tema da propriedade, por óbvio, considerado o Direito das Coisas, constitui o ponto nevrálgico de todas as discussões políticas, econômicas e sociológicas. Porém, ressalte-se, nem sempre foi assim.

A Teoria Liberal, pela influência de John Locke², considerava a propriedade como um bem necessário à realização da personalidade humana, na qual não deveria o Estado interferir.

O Liberalismo clássico concebeu um mundo de pequenos proprietários, integrados entre si pelo mercado e onde cada um, ao buscar a maximização dos interesses privados, estava concorrendo para a realização do interesse geral. O problema da existência da propriedade e da sua utilização para assegurar a justiça social não estava ainda colocado na esfera política.

Por sua vez, o Calvinismo, ao acentuar a característica de *eleitos* daqueles que acumulavam riqueza, estava a apresentar uma justificação moral aos que adquiriam propriedade.

Mas foi somente no século XIX que se efetuou a relação entre o tema da

² John Locke (1632-1704), filósofo inglês, é considerado o representante principal do Empirismo naquele país, e ideólogo do Liberalismo. Tinha como noção de governo o consentimento dos governadores diante da autoridade constituída e o respeito ao direito natural do homem, de vida, liberdade e propriedade. Em Ciência Política, costuma ser enquadrado na escola do direito natural ou jusnaturalismo. Advogava que “todos os homens são iguais e que a cada um deverá ser permitido agir livremente, desde que não prejudique nenhum outro”. Com este fundamento, continuou fazendo a justificação clássica da propriedade privada ao declarar que “o mundo natural é a propriedade comum de todos os homens, mas que qualquer indivíduo pode apropriar-se de uma parte dele ao misturar o seu trabalho com os recursos naturais”.

propriedade e o exercício do poder. Karl Marx foi um dos primeiros a afirmar que a propriedade privada outorga aos proprietários um poder sobre a sociedade em geral e sobre o próprio Estado. A importância da propriedade para o pensamento marxista é fundamental, pois ela é responsável pela determinação das classes e pela configuração dos conflitos sociais.

Hoje, segundo se pensa, diferentemente do que se passava há séculos, o grande problema não consiste em saber se a propriedade deve ser privada ou estatal, mas sim como é possível efetuar um controle democrático a fim de que se possa utilizá-la no interesse coletivo.

Não seria, pois, demasiado, assinalar que todo direito gira, de certo modo, em torno do tema da propriedade e de sua respectiva proteção, seja ela pública ou privada. A velha definição romana, segundo a qual “o direito consiste em dar a cada um o que é seu” está, ao menos implicitamente, levantando a questão da propriedade. Mas o que é de cada um? Quem determina?

A posse consiste em uma relação de pessoa e coisa, fundada na vontade do possuidor, criando mera relação de fato, a qual será protegida pelo legislador, não só por aparentar uma situação de direito, como para evitar que prevaleça a violência.

Para uma melhor compreensão da posse, devem ser caracterizados os dois elementos integrantes do conceito: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* é a relação material do homem com a coisa, ou a exterioridade da propriedade. Nessa ligação sobrepõe-se a função econômica da coisa para servir à pessoa. Afirma-se que não podem ser objeto de posse os bens não passíveis de ser apropriados. Em primeiro, a posse somente é possível onde possa existir propriedade ou manifestação mitigada dela. Posse e propriedade, em compreensão jurídica, caminham juntas.

O *animus* é o elemento subjetivo, a intenção de proceder com a coisa como faz normalmente o proprietário.

Na compreensão desses dois elementos tem-se as Teorias da Posse, com as posições de Savigny³ e Ihering⁴. Savigny sustenta que a posse supõe a existência

³ Friedrich Carl Von Savigny (1779-1861) foi um dos mais respeitados e influentes juristas do século XIX. Em 1803 publicou seu famoso tratado, *Das Recht des Besitzes* ("O Direito de Propriedade"). Obteve uma rápida aceitação européia e ainda permanece sendo um marco na história do Direito.

dos dois elementos essenciais: *corpus* e *animus*. O *corpus* é o elemento físico, sem o qual não existe posse. O que verdadeiramente caracteriza o *corpus* é a possibilidade de fazer o que se queira com ela, impedindo qualquer interferência estranha. No entanto, para que alguém seja verdadeiramente considerado possuidor, é necessário que tenha a intenção de possuir a coisa. Trata-se do elemento subjetivo. Se alguém detém a coisa sabendo-a pertencer a outrem, não existe o *animus*, não existindo a posse.

Na teoria de Savigny, é o *animus* que distingue o possuidor do simples detentor. O elemento exterior, o *corpus*, não permite essa distinção, pois aos olhos de terceiros, tanto o possuidor como o detentor têm relação aparentemente idêntica com a coisa. Sua teoria é denominada *subjetiva*.

Von Ihering foi contra a posição de Savigny. Esse autor principia por negar que o *corpus* seja a possibilidade material de dispor da coisa, porque nem sempre o possuidor tem a possibilidade física dessa disposição. Por outro lado, por vezes será impossível provar o *animus*, porque se trata de elemento subjetivo. Em razão disso, a teoria de Von Ihering é dita *objetiva*. Para ele o conceito de *animus* não é nem a apreensão física, nem a possibilidade material de apreensão. O importante é fixar o destino econômico da coisa. O possuidor comporta-se como faria o proprietário. O *animus* está integrado no conceito de *corpus*. É o Ordenamento Jurídico que discrimina a seu arbítrio, sobre as relações possessórias, criando, assim, artificialmente, a separação da chamada detenção jurídica relevante de outras situações não protegidas.

Seja qual for a distinção entre a posse e a detenção não pode depender exclusivamente do arbítrio do sujeito. Há que se examinar em cada caso se o Ordenamento protege a relação com a coisa. Em cada caso deve ser examinado se a pessoa se comporta como dono, existindo *corpus* e *animus*.

Atualmente importa, no estudo da posse, depreender-se de posições extremadas. Há novas manifestações do direito de propriedade. Há novo sentido social de propriedade. Tudo isso deve efetivamente ser levado em conta no exame da posse.

⁴ Rudolf Von Ihering (1818-1892), jurista alemão que ocupa, ao lado de Savigny, lugar ímpar na história do direito alemão. Sua obra influenciou diversas outras em todo o mundo ocidental. É autor do célebre opúsculo *Der Kampf ums Recht* ("A Luta pelo Direito").

O Ordenamento Jurídico brasileiro aceita, mas não exclusivamente, a corrente objetiva de Von Ihering ao estatuir que se considera possuidor aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes do domínio, ou propriedade

A posse é a visibilidade da propriedade. Quem de fora divisa o possuidor, não o distingue do proprietário. A exterioridade revela a posse, embora no íntimo o possuidor possa também ser o proprietário.

Assim Von *Ihering* faz sua proposição a respeito da proteção possessória: a proteção da posse, como exterioridade da propriedade é um complemento necessário da proteção da propriedade, uma facilidade de prova em favor do proprietário, que necessariamente se aproveita também ao não proprietário.

Em princípio, toda situação material envolvendo o titular à coisa é posse, salvo se o Ordenamento a exclui, quando então se considerará a situação como de mera detenção. Por conseguinte, pode ser concluído existir na detenção o *corpus*, mas não o *animus*. Ou seja, o próprio Ordenamento concede o balizamento ao julgador para, no caso concreto, concluir que o detentor tem a coisa sem a intenção de exercer poder material sobre ela.

Por vezes, no entanto, torna-se necessário o exame do *animus*, como ocorre na *Usucapião*, em que do usucapiente se examina a intenção de possuir como dono.

Seguindo a tradição romana e dentro da teoria exposta por *Ihering*, adotada como regra geral no Direito brasileiro, enfoca-se a posse como um postulado da proteção da propriedade. Trata-se de complemento necessário ao direito de propriedade.

4.2 PARCELAMENTO DO SOLO URBANO À LUZ DA DOUTRINA

4.2.1 Conceito

No dizer de Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei:

Parcelamento do solo urbano é subsistema do macrossistema da cidade que expressa operação polivalente de integração de espaços públicos e privados, pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária,

servindo de base a múltiplas acomodações civis, urbanísticas e ambientais relevantes. (AMADEI e AMADEI, 2014, p. 2 – cap. I)

4.2.2 Lei do Parcelamento do Solo Urbano: Perspectivas

O PSU é regido pela Lei n. 6.766 (LPSU) de 19 de dezembro de 1979, que introduziu modificações no velho Decreto-lei 58, de 10 de dezembro de 1.937; o objetivo para regular o PSU urbano é o seguinte: O objetivo de toda a regulação [como ocorre no tocante à LPSU] seria originalmente este: garantir a sustentabilidade da cidade, do ponto de vista ambiental, e a equidade, do ponto de vista social, do acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos, às condições urbanas, às oportunidades econômicas, educacionais e culturais que a cidade oferece. Afinal, é para isso que existem cidades; sua natureza é poder ampliar essas oportunidades e desenvolver os cidadãos (ROLNIK, 1999, p. 126)

Na lição oferecida por Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei:

As três perspectivas conceituais do fenômeno da modificação dos terrenos por parcelamento do solo urbano são: uma de ordem privada (a civilista), e duas da ordem pública (a urbanística e a ambiental). A nosso ver, essas três perspectivas não expressam evolução nem superação de uma visão pela outra, mas exigem, no trato atual da matéria, compatibilização e complemento que resultam em noção integrativa dos diversos ângulos, atenta à necessária homogeneidade institucional. ((AMADEI e AMADEI, 2014, p. 6 – cap. I)

No que tange à visão civilista da matéria, é válido o comentário da lavra de Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, como segue:

Na perspectiva civilista, parcelar a propriedade imobiliária é exercer uma das faculdades do domínio atrelada à disponibilidade da coisa: quem é dono e, por isso, pode dispor da coisa, tem a faculdade de dispor do bem ou no seu todo ou de modo fracionado. [...] A perspectiva ambiental aplicada à propriedade imobiliária urbana é aquela que busca garantir o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF) no âmbito urbano, que se traduz pela denominada “garantia do direito à cidade sustentável” (art. 2º, I, do Estatuto da Cidade). Assim, a propriedade urbana e com ela, seu parcelamento, é situado num quadro de múltiplas tutelas e acomodações “ecológico-ambientais” relevantes, de avaliação singular (conforme as peculiaridades de cada espaço público e privado), em prol do “equilíbrio ambiental”. (AMADEI e AMADEI, 2014, p. 13, cap. I)

4.2.3 Loteamento e Desmembramento

Loteamento e Desmembramento são as espécies de parcelamento do solo indicadas por Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei. Segundo tais especialistas na matéria:

[...] Há apenas desmembramento de gleba em lotes, mas, havendo interferência no sistema viário, qualquer que seja (abertura, prolongamento, modificação ou ampliação de vias), há loteamento. A Lei n. 6.766/79 detalha as noções [...] no art. 2º, parágrafos 1º e 2º. (AMADEI e AMADEI, 2014, p. 12, cap. I)

É de destacar-se também que, para os autores supracitados, que:

“**Parcelamento regular** é parcelamento aprovado, registrado e devidamente executado (ou implantado), em conformidade com a Lei e com as licenças expedidas.

Parcelamento clandestino é parcelamento não aprovado, oculto à Administração Pública.

Parcelamento irregular é parcelamento aprovado, mas não registrado ou, ainda que registrado, com falha na implantação.

Parcelamento regularizado é o parcelamento informal (clandestino ou irregular) que foi formalizado, pela regularização urbanística, administrativa, registrária e civil.

Parcelamento popular por agente público: a Lei n. 9.785/99 alterou a Lei n. 6.766/79 em diversos de seus artigos, e introduziu uma modalidade especial de parcelamento do solo, com regime diferenciado: [...] essa modalidade diferenciada de parcelamento é distinta pela natureza do agente que a promove (apenas público, não privado, finalidade especial (no contexto do interesse público de feição habitacional popular ou de regularização fundiária) e mitigação de exigências (por decorrência das duas notas distintas anteriores), como se pode colher no art. 53-A, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 6.766/79, incluídos pela Lei n. 9.785/99.

Loteamento fechado ou de acesso controlado: loteamento fechado, melhor denominado de acesso controlado, é novo modelo de desenvolvimento urbano que se classifica no regime próprio de loteamento, cujo perímetro é cercado ou murado, com acesso controlado ao núcleo urbano, concebido para agregar segurança e qualidade de vida”. (AMADEI e AMADEI, 2014, p. 22-23, cap. I) (grifo nosso)

Houve, em função das irregularidades cometidas, uma profunda alteração dos padrões urbanísticos das cidades brasileiras, pois as concentrações populacionais aumentaram de forma significativa nos centros urbanos, notadamente naqueles de grande porte, reduzindo-se, sobremaneira, no meio rural e nas pequenas cidades, como bem colocado por Felipe Teixeira Neto, como segue:

“[...] E tudo isso se deu de forma rápida e desprovida de prévio planejamento, gerando uma grande desordenação do uso do espaço urbano. Assim, a soma desta conjuntura populacional aliada aos fenômenos decorrentes da má distribuição de renda, porquanto essa mudança deu-se sem o correspondente crescimento econômico [...] proporcionou a criação de cinturões de pobreza no entorno dos grandes centros, cujas habitações, no mais das vezes, foram erigidas em áreas irregulares e, portanto, desprovidas de qualquer infraestrutura.

Neste particular, o parcelamento irregular do solo foi grande contribuidor da criação do atual contexto urbanístico, notadamente por dois aspectos: primeiramente, em razão da conduta comissiva dos empreendedores, que promoveram desmembramentos sem qualquer investimento prévio e com nítidos fins especulatórios, desrespeitando por completo a normalização vigente sobre o tema; em segundo, por decorrência da omissão das autoridades constituídas, notadamente municipais, que mesmo verificando o crescimento desordenado a partir do irregular fracionamento imobiliário ou da ocupação clandestina de áreas urbanas, não raro, inclusive, públicas, deixaram de exercer o seu poder fiscalizatório e de coibir práticas desta natureza.

[...] As preocupações legislativas acerca do tema, contudo, não são recentes. Em 19 de dezembro de 1979, foi editada pelo Congresso Nacional a Lei n. 6.766 que, no exercício da competência da União para a edição de normas gerais, buscou disciplinar uniformemente as questões relativas ao parcelamento do solo. Não que inexistissem, até então, regramentos a respeito. Ocorre que se tendo em vista ser a regularização do espaço urbano e do uso do solo tema de competência legislativa concorrente a todos os entes federados, nos termos do artigo 24, inciso V, I, da Constituição da República, mostrava-se premente a regulamentação do tema em termos de normas gerais, a fim de se dar coesão ao sistema, tendo em vista a possibilidade de os Estados-membros e os Municípios editarem regras específicas a respeito.

Ou seja, com a edição da referida Lei, passou-se a dar tratamento uniforme ao assunto, notadamente no que diz respeito aos procedimentos a serem adotados para fins de parcelamento do solo, estabelecendo-se regramento mínimo ao empreendimento, em nome do bem-estar da coletividade, que sofre efeitos diretos da ocupação territorial urbana desordenada. Toda essa preocupação, que restou efetivamente implementada com a edição da Lei Federal n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade, representou a consagração, em conjunto com a Lei de Parcelamento do Solo, do que a doutrina vem nominando de *gestão democrática da cidade*, voltada, justamente, ao oferecimento de espaço de gestão à cidadania organizada [...]. Isto é, a cidade passa a ser gerida de acordo com os interesses da coletividade que a compõe e não de determinados grupos, não raro comprometidos com fins econômicos e conectados com a especulação imobiliária, o que passa a ser inconcebível em épocas de função social da propriedade”. (TEIXEIRA NETO, 2008, p, 192-4)

Quanto ao assunto em tela, Joyce Bezerra de Souza tece o seguinte comentário:

“O parcelamento de solo urbano (gênero das espécies loteamento e desmembramento) refere-se à Política Urbana. O tema é tratado pela primeira vez por texto constitucional na Constituição Federal de 1988 e está presente no inc. VIII do art. 30. Embora só haja previsão constitucional em 1988, já em 1979 surgiu a Lei n. 6.766 (19 de dezembro de 1979) dispendo sobre o parcelamento do solo urbano.

A Constituição Federal de 1988 atribui competência aos Municípios para *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*. Ocorre que a competência para legislar sobre as diretrizes em Direito Urbanístico é federal e estadual, ou seja, surge a dúvida sobre a quem compete tratar sobre o parcelamento do solo urbano. Para dirimir o deslinde deve-se obedecer à interpretação sistemática do princípio da autonomia constitucional dos Municípios e tal autonomia não pode ser suprimida sob pena de ferir todo o Pacto Federativo e o próprio Sistema Constitucional Democrático de Direito. Acerca do assunto se manifestou o Supremo Tribunal Federal, na ADI 478 , p. 11, que sanou a discordância ao concluir que sobre direito urbanístico as normas devem ser federais e estaduais, contanto que sejam gerais, genéricas, em forma de diretrizes. Assim, apenas no que se referir a normas gerais em matéria de urbanização é que haverá a participação estadual ou federal, nos termos da ementa da ADI 478 , *in verbis*: **STF, ADI 478:** "A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). **Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII) por relacionar-se com o Direito Urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art., 24, I). As normas das entidades políticas diversas União e Estado-Membro deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia**

constitucional". (ADI 478, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-12-06, Plenário, DJ de 28-2-97) (Grifo nosso).

Diante do exposto, pode-se concluir que a competência para legislar sobre normas gerais é federal ou estadual, mas somente por **Lei Municipal** (Plano Diretor) será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. (BEZERRA, 2018, p. 6-7)

4.2.4 Registro Imobiliário do Parcelamento

O parcelamento do solo urbano deve seguir a Lei 6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99, e regulada pela Lei 10.257/01, no que refere ao registro, contudo há que se respeitar as diversas Leis extravagantes que poderiam interferir no processo de registro.

4.2.4.1 A *ratio iures* do registro de loteamento – síntese histórica

- Proteção jurídico-social aos adquirentes de lotes: a partir do DL 58/37 (idoneidade do loteador; liquidez do domínio; tutela do contrato).
- Segurança jurídico-registral imobiliária: a partir da Lei 6.015/73 (controle eficaz da especialidade objetiva e da disponibilidade).
- Tutela jurídica dos aspectos urbanísticos (e, hoje, também ambientais): a partir da Lei 6.766/79 (limitações e condicionamentos urbanísticos e ambientais à aprovação de parcelamentos - registro de loteamentos e desmembramentos, sem exceção - controle formal das licenças urbanísticas e ambientais – crimes de parcelamento ilegal)

4.3 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O LOTEAMENTO

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC - Lei 8.078/1990 define os procedimentos de amparo, proteção, segurança, e garantia no cumprimento ao pleno exercício dos direitos inerentes as relações de consumo seja na aquisição de produtos, bens e serviços. Envolve as relações de compra de bens

duráveis (terrenos etc.). Suas normas têm como objetivo regularizar as relações de consumo, protegendo o consumidor de prejuízos na aquisição de produtos e serviços.

A Lei nº. 8078/90 foi criada para regulamentar as relações de consumo, entendidas essas como sendo o vínculo estabelecido entre fornecedor e consumidor, ligados por um objeto que será, necessariamente, um serviço ou um produto. Esses três requisitos devem vir obrigatoriamente, coexistirem, sob pena de não se aplicar o CDC e, sim, o Direito comum.

A lei procura reunir, em um mesmo diploma codificado, as mais variadas questões atinentes ao consumidor, de forma abrangente e a mais atualizada possível. Para tanto, em seus artigos, acolhe títulos, que tratam dos seguintes assuntos: Dos Direitos do Consumidor; Das Infrações Penais; Da Defesa do Consumidor em Juízo; Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; Da Convenção Coletiva de Consumo; e Disposições Finais.

A referida Lei, cabe salientar, contempla não somente a defesa dos interesses do consumidor difusamente considerados, mas também os coletiva e individualmente caracterizados. E disciplina os três tipos de responsabilidades: administrativa, civil e penal, a serem aplicadas àqueles que praticarem atos lesivos ao consumidor.

É mister seja lembrada a possibilidade, conferida também pelo CDC, de o Estado intervir nas relações contratuais que, outrora, eram tidas por imaculáveis, já que c Feitas estas considerações, é possível afirmar que, tendo em vista a ilegalidade de um parcelamento do solo, seja decorrente da ausência de aprovação e registro ou do desrespeito ao mínimo do módulo rural, as promessas de venda dos lotes eventualmente celebradas são ilegais, por força do artigo 37 da Lei n. 6.766/79 e geram vantagens indevidas para os empreendedores/vendedores.

Hodiernamente, cada vez mais é patente e saudável que o Judiciário intervenha no âmago dos contratos, corrigindo-lhes as imperfeições e os efeitos danosos, assim agindo no seu dever de tutelar os interesses daqueles que alegam o vilipêndio a direitos e razões elementares à correta convivência humana.

De fato, se é certo que a palavra empenhada é proferida para ser cumprida, estimular o estudo de institutos que efetivam as manifestações de vontade é, no final

das contas, proteger aquilo que o ser humano tem de mais caro: a sua integridade, que, embora resguardada pela Lei, está também na dependência do exercício dos direitos do consumidor.

Nesta direção, e considerada, especialmente, a função social do contrato, importa que se enfatize a função do MP na defesa do direito do consumidor, via Ação Civil Pública, inclusive e principalmente quanto ao parcelamento do uso do solo urbano.

4.4 JURISPRUDÊNCIA

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade “*ad causam*” do Ministério Público em ajuizar Ação Civil Pública, objetivando a regularização do parcelamento do solo urbano, consubstanciada na realização de obras necessárias à infraestrutura do loteamento irregular:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, parágrafo 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ. 1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infraestrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações. 2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, parágrafo 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária. Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min.

Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. Logo, após árdua luta nos Tribunais, está superada a discussão acerca da legitimidade do Ministério Público para agir em tutela do parcelamento do solo.

Entretanto, a legitimidade “*ad causam*” do Ministério Público em ajuizar Ação Civil Pública, não lhe confere liberdade absoluta para tanto, pelo contrário, severos limites, tais como respeito à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito, devem ser observados, senão vejamos:

“O disposto no art. 5.º, XXXVI da CF se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva.” (RTJ 143/724, Pleno, ADI 493, maioria)

A jurisprudência paulista caminha nesse mesmo sentido, considerando inviável a afronta ao direito adquirido no caso de aprovação do empreendimento, veja-se:

“Ementa: Aprovado e registrado o loteamento antes das restrições ambientais, não se pode tolher o seu prosseguimento, sob pena de se violar o inciso XXXVI do caput do artigo 5º da Constituição da República.”

No corpo do julgado, temos que:

“Admitiu o autor que o loteamento foi aprovado e registrado antes das restrições ambientais. A agravante, assim, como os demais réus, têm direito adquirido a prosseguir com o loteamento como aprovado. A garantia do respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (inciso XXXVI do caput do artigo 5º da Constituição da República) está prevista no título referente aos direitos e garantias fundamentais, constituindo-se, assim, em cláusula pétrea (§4º do artigo 60 da Constituição da República. Prevalece, assim, sobre as normas ambientais.”

Em voto declarado pelo Desembargador Guerrieri Rezende, temos ainda:

“Logo, a aprovação do loteamento e seu registro imobiliário geram direito adquirido, quer para os titulares do empreendimento, quer para os adquirentes dos lotes na qualidade de terceiros de boa-fé.”

Ainda no referido julgado paulista, destacou-se a decisão proferida pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

“Não têm direito a administração pública de interditar empreendimento imobiliário aprovado há mais de trinta anos, ao argumento de as obras e serviços danificarem o meio ambiente.”

Extrai-se, ainda, do voto acima citado a lição do Professor Arnold Wald:

“A aprovação de loteamento pela autoridade competente equipara-se à licença de construções, pois ambos integram no patrimônio do proprietário do solo em direito novo, que, em acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se considera adquirido com o início das obras, não podendo ser atingido por legislação superveniente.”

Quanto ao lustrro prescricional, o julgamento do Recurso Especial nº 912.612-DF (2006/0279052-3), em que foi Relator o Min. Arnaldo Esteves Lima, definiu-se :

*“Tratando-se de ação civil pública ajuizada com o objetivo de anular ato administrativo, o prazo prescricional, ante a omissão da Lei 7.347/85, deve ser, por analogia, o previsto no art. 21 da Lei 4.717/65, tendo em vista que a pretensão poderia perfeitamente ser exercida por meio de ação popular, igualmente adequada à defesa de interesses de natureza impessoal, pertencentes à coletividade, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.
Recurso provida, para, reconhecida a prescrição, extinguir o processo com base no art. 269, IV, do Código de Processo Civil.”*

E, tornando uníssona intelecção Excelso STJ, o Recurso Especial nº 1.070.896-SC (2008/0115825-6) em que foi Relator o Min. Luiz Felipe Salomão:

“A Ação Civil Pública e a Ação Popular compõem um microssistema de tutela dos direitos difusos, por isso que, não havendo previsão de prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, recomenda-se a aplicação, por analogia, do prazo quinquenal previsto no art. 21 da Lei nº 4.717/65.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

As questões que afetam os consumidores estão, a cada dia, mais globalizadas. O elenco de direitos do consumidor, aprovado pela ONU, em 1985, consolida o conceito de que os consumidores constituem o maior grupo econômico do mundo e consagra o direito de acesso a bens e serviços básicos, à escolha, à informação, à educação, a produtos e serviços seguros, a reclamar e ser indenizado e à representação. Em 1999, a ONU acrescentou, ainda, o direito ao meio ambiente saudável.

Com uma pauta dessas dimensões, os consumidores necessitam de entidades atuantes que os representem nacional e internacionalmente, já que o movimento dos consumidores se ampliou e, isto, graças à consciência sobre o papel que deveriam exercer e à sua capacidade de atuar como grupo econômico e com poder de influir nas condutas das empresas e nas decisões dos governos.

O papel do Estado, nesse contexto, consiste em regular, definir leis e normas, podendo determinar se a sociedade será beneficiada ou prejudicada. As práticas desleais, antiéticas ou irresponsáveis prejudicam, além da população, o próprio mercado.

Em sede de considerações finais, cumpre-se observar que, em cumprimento ao princípio da boa-fé, ao da isonomia, e ao da ordem econômica, o CDC está a considerar, em seu texto legal, a responsabilidade civil subjetiva contratual que se refere ao cumprimento das obrigações assumidas pelas partes contratantes, em virtude da qual se acham no dever de fazer ou cumprir tudo que tenham convencionado ou ajustado. Desse modo, evidenciada a responsabilidade contratual da parte, quando não cumpre a obrigação a que está sujeita, pode ser compelida pela outra a cumpri-la, sob pena de responder pelos danos que lhe possam ser causados.

Em sendo assim, necessário será o entendimento de que a terceira geração de direitos fundamentais, na qual estão inseridos os direitos difusos, preconiza uma síntese dialética dos valores que deram molde às duas primeiras versões, já que não valoriza o indivíduo em si mesmo, nem louva apenas as conquistas sociais. Salienta, desta feita, o conceito humanitário, tratando dos valores consagrados pela

experiência humana diante da nova dinâmica social, cultural e econômica. Em síntese, valoriza a situação do homem, tendo em vista uma perspectiva universalizante, dando ênfase e vez aos direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, ao consumo e à comunicação.

Evidente que, com o advento dos direitos fundamentais de terceira geração, houve necessidade de o legislador providenciar, em matéria de urgência, instrumental de sustentação, surgindo, então, a Lei de Ação Civil Pública (LACP), que foi um dos primeiros instrumentos legais a criar um procedimento especial e adequado para a efetivação dos chamados *direitos de massa*.

A partir da LACP, a Ação Civil passou a destinar-se à defesa dos direitos difusos, tais como meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, legitimando, para sua propositura, o MP, União, Estados e também Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação, desde que estivesse constituída há pelo menos um ano e, inclusive, entre suas finalidades institucionais, os valores protegidos pela LACP.

In casu, a legitimidade da atuação do Ministério Público sobre o parcelamento do solo urbano tem como fundamento a defesa do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística, a qual se dá, impreterivelmente, por meio do procedimento preparatório e sob o crivo do contraditório do Inquérito Civil, que, superado, pode ensejar o ajuizamento de Ação Civil Pública, no sentido de pleitear as liminares necessárias a se evitar a ocorrência ou continuidade dos danos.

Desta forma, o presente epílogo se apresenta no sentido de que, posteriormente à Lei nº 7.347/1985, o Inquérito Civil foi contemplado no art. 129, III, da Constituição da República e, daí em diante, passou ser dotado de caráter de indispensabilidade, por ser procedimento no curso do qual devem ser promovidas as diligências tendentes à elucidação dos fatos que consubstanciam o objeto da investigação (v.g.: requisição de documentos, inquirição de testemunhas, promoção de inspeções e oitiva dos interessados e cumprimento do contraditório), onde ao final, o Ministério Público deve se limitar a uma das quatro medidas a seguir: a) promover o arquivamento; b) celebrar termo de compromisso de ajustamento de conduta; c) formular meras recomendações em sendo divisada a possibilidade de serem

praticadas ilicitudes em momento futuro, com ulterior arquivamento; d) ajuizar a ação civil pública.

Assim, no curso do Inquérito Civil, devem ser verificados fatos que obstem o ajuizamento da ACP, tais como a existência de atos jurídicos perfeitos – intocáveis – e a ocorrência do lustro prescricional à pretensão anulatória do Ministério Público através Ação Civil Pública.

Desta feita, ainda que a pretensão anulatória se ancore em supostos danos ao meio ambiente, não há aplicabilidade à teoria da imprescritibilidade conjecturando tratar-se de danos permanentes, eis que a Ação Civil Pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a Ação Popular.

Aliás, a bem da verdade, hodiernamente ambas as ações fazem parte de um microsistema de tutela dos direitos difusos que entre si se encartam sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da *analogia legis*, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Civis Públicas, tal como ocorre com a prescribibilidade da Ação Popular, porquanto *ubi eadem ratio ibi eadem legis*.

Por isso, o § 1º do art. 8º da Lei 7.347/85 e Constituição Federal, art. 129, III, submete o inquérito ao controle do Poder Judiciário, que poderá ser chamado a manifestar-se sobre ele, quanto a eventuais ilegalidades, obscuridades ou constrangimentos, que estejam a causar – “ *sendo possível atacar tais atos, praticados no inquérito civil, mediante mandado de segurança ou “habeas corpus”* (Voltaire de Lima Moraes, “*in*” Ação Civil Pública. Alcance e Limite da Atividade Jurisdicional, p. 47, Ed. “ Livraria do Advogado”, Porto Alegre, 2007) ” que, ao prosseguir, esclarece, na mesma página : “ *É cabível mandado de segurança toda vez que os atos praticados no inquérito civil estiverem a macular direito liquido e certo, não amparado por “habeas corpus”, quer em decorrência de sua ilegalidade, quer por abuso de poder”*.

Assim, por força do direito ao contraditório, com a obrigatoriedade do Inquérito Civil, se evitaria o uso abusivo da Ação Civil Pública, como as inúmeras que se acham desnecessariamente aforadas, que poderiam, então, ser obstadas, evitando-se a indesejável judicialização de questões prescindíveis.

A realização ou não do Inquérito Civil, como providência preliminar à promoção da Ação Civil Pública, é um importantíssimo indicador do nível de

correção da conduta do agente do Ministério Público, que valora seu grau de diligência no exercício de suas funções.

Com efeito, tecidas essas considerações a respeito da suposta e jamais admitida liberdade absoluta para a instauração, ou não, de Inquérito Civil, ao puro e insindicável arbítrio de qualquer membro do Ministério Público, passa-se a discorrer sobre a prioritária legitimação do Ministério Público para a propositura da ACP.

No ensejo, os poderes atribuídos ao Ministério Público à propositura da Ação Civil Pública não justificam o ajuizamento de lide temerária ou sem base legal, nem autorizam a concessão de liminar suspensiva de obras e serviços públicos ou particulares regularmente aprovados pelos órgãos técnicos e administrativos competentes, sob a simples alegação de dano ao meio ambiente, segundo *Hely Lopes Meirelles, 'Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data', 16ª edição, RT, p. 126.*

A administração atrelada ao arroubo ecológico deveria arcar com os ônus indenizatórios via desapropriação e não inviabilizar empreendimentos com exigências vagas. É preciso que o julgador fique atento a certas manifestações sociais de poucos, a inculcar em muitos, abrupta e perniciosamente, inversão de conceitos e valores, deturpando o sentido das coisas. A natureza não dá saltos. As suas mutações ocorrem paulatinamente, por isso são seguras.

Não é, destarte, dado à Administração Pública, nem ao Ministério Público, simplesmente molestar gratuita e imotivadamente qualquer cidadão, por alguma suposta, hipotética e eventual infração da qual ele, talvez, tenha participado.

Vale também aqui o princípio da proporcionalidade inerente ao poder de polícia, segundo o qual só é legítimo o constrangimento absolutamente necessário e na medida do necessário.

Repugna a consciência jurídica aceitar que alguém possa ser constrangido a figurar como réu em uma Ação Civil Pública evitável. Configura abuso de poder a propositura de ACP temerária, despropositada, não precedida de cuidados mínimos quanto à sua viabilidade.

O MP não pode instabilizar, por intermédio de ACP's açodadamente propostas, situações jurídicas consolidadas há tempos.

À mercê do exposto, não há razão alguma para que se deixe de aplicar, em relação ao Ministério Público, o preceito contido no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade patrimonial da Administração Pública

por danos causados por seus agentes. Da mesma forma, conforme já tem reconhecido a jurisprudência, o Ministério Público enquanto atuar como parte na relação processual civil, deve suportar os ônus da sucumbência, pois o sistema republicano é incompatível com a irresponsabilidade de quem exercer prerrogativas públicas.

ABREU, Estela dos Santos; Teixeira, José Carlos Abreu. **Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso**. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. UFF, 2003.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4. ed. Campinas-SP: *Millennium* Ed., 2014.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____.; MEDEIROS, João Bosco. **Manual de elaboração de referências bibliográficas**. A nova NBR 6023:2000. Exemplos e comentários. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, Carla Busato Zandavalli Maluf de. DAL MORO, Ederli Loureiro; FIGUEIRA, Kátia Cristina Nascimento. **Trabalhos monográficos: normas técnicas e padrões**. Campo Grande-MS: UNIDERP, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS. **NBR 6023**. Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, ago. 2002.

_____. **NBR 6024**. Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, mar. 2012.

_____. **NBR 6027**. Informação e documentação – Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro, maio 2003.

_____. **NBR 6028**. Informação e documentação – Resumo – Apresentação. Rio de Janeiro, nov. 2003.

_____. **NBR 6034**. Informação e documentação – Índice – Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **NBR 10520**. Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação. Rio de Janeiro, ago. 2002.

_____. **NBR 14724**. – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. 3. ed. Rio de Janeiro, abr. 2011.

AZAMBUJA, Flávia Balieiro. **Inquérito civil: investigação prévia**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7585/>>. Acesso em: 23 maio 2018.

BARROS, Marina Viela Grilo de. **Ação Civil Pública**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1505/>>. Acesso em quatro, jul. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 4. T. I. 13. ed. São Paulo, Saraiva, 2014.

BEZERRA, Joice de Souza. **O que se entende por parcelamento do solo urbano?** Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/>>. Acesso em 20, maio 2018.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em cinco de outubro de 1988, atual. até a EC n. 95, de 15 dez. 2016; ADCT atual. até a EC nº. 86, de 17 de mar. 2015. 54. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 59. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. (*Col. Saraiva de Legislação*)

_____. **Decreto-Lei n. 4.657, de quatro de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010). Brasília-DF: DOU, 9 set. 1942, retif. oito out. 1942, retif. 17 jun. 1943.

_____. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília-DF: DOU, oito abr. 1974.

_____. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília-DF: DOU, 17 jan. 1973. (**Revogada pela Lei n. 13.105/2015**).

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília-DF: DOU, 20 dez. 1979.

_____. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília-DF: DOU, dois, set. 1981.

_____. **Lei n. 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 direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Brasília-DF: DOU, 25 jul. 1985.

_____. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília-DF: DOU, 12 set. 1990; Ed. Ex. e retif. Em 10, jan. 2007.

_____. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Lei dos Crimes Ambientais**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Brasília-DF: DOU, 13, fev. 1998, e retif. em 17, fev. 1998.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política

urbana e dá outras providências. Brasília-DF: DOU, 11 jul. 2001, retif. em 17 jul. 2001.

_____. **Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010.** Altera a ementa do do DL n. 4.657, de quatro de setembro de 1942. Brasília-DF: DOU, 31 dez. 2010.

_____. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Novo Código de Processo Civil – NCCP. Brasília-DF: DOU, 17 mar. 2015.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil.** (v. 3). 21. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2014.

CAMPOS, Clisia Eline dos Anjos. Obrigatoriedade da ação penal e Ministério Público. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11627>. Acesso em 20 jun. 2018.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um processo.** Trad. de Hiltomar Martins de Oliveira. São Paulo: Edijur, 2014. (Série *Clássicos, Cultura e Leitura*)

_____. **Teoria Geral do Direito.** Trad. de A. Rodrigues Queiró e de Artur Anselmo de Castro, São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1942.

CARVALHO JR., Geraldo Freire de. **Discussões sobre a natureza jurídica da ação civil pública sob a ótica da lei 7.347/85.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/discuss%C3%95>>. Acesso em 22 fev. 2018.

CASTILHO, Maria Augusta de. **Roteiro para elaboração de monografia em ciências jurídicas.** 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2008. (Col. *Sugestões Literárias*)

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CORREIA, Anderson Loureiro de Barros. **Diferença entre o interesse público primário e interesse público secundário.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56687/>>. Acesso em 20 maio 2018.

CURADO, Isabela Baleeiro; SOUZA, Marina Elizabeth Vaz; MADEIRA, Elenice Yamaguishi. **Diretrizes para citações e referências.** 4. ed. São Paulo: FGV-SP, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro.** 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DIP, Ricardo Henry Marques. Urbanismo realista ou distopia, *apud* AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)** – Prefácio. 4. ed. Campinas-SP: *Millennium* Ed., 2014, p. 17.

FACCI, Lúcio Picanço. **Do prazo prescricional para o ajuizamento da Ação Civil Pública**. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/285>>. Acesso em 10 abr. 2018.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**, rev. e atual pela norma da ABNT nº. 14724, de 30 dez. 2005. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. v. 1. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIGUEIREDO, Antonio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar, projetos, monografias, dissertações e teses - Da redação científica à apresentação do texto final**. 5. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2017

GOMES, Eduardo Vicente. **Inquérito Civil Público: atribuição para instauração**. Curitiba-PR: UFP, 2014.

GOMES, Lúcia Helena de Andrade. **Como preparar sua monografia jurídica**. Campinas-SP: Copola Ed. 4. ed., 2007.

GONÇALVES, Wilson José. **Monografia jurídica: técnicas e procedimentos de pesquisa, com exercícios práticos**. Campo Grande-MS: Editora UCDB, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(RE)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. rev. ampl. e atual pelo BBR 14.724 e atual. pela ABNT 30/12/05. Belo Horizonte-MG: Del Rey, 2006.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito: como elaborar o trabalho de conclusão de curso (TCC)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT comentadas para trabalhos científicos**. 6. ed. Curitiba-PR: Juruá, 2016.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. 16. ed. São Paulo: LTr, 2018.

LEITE, Eduardo Oliveira. **A monografia jurídica**. 9. ed. rev. atual. aum. São Paulo: RT, 2011.

LIEBMAN, Enrico Tullio. L'azione nella teoria del processo civile. **Rivista trimestrale di diritto e procedura civile**. Milano: Giuffrè. Anno IV, 1950.

LOPES, André Luiz. **Ação Civil Pública – Roteiro de Estudos**. Belo Horizonte-MG: ESDHC, 2013.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **O Ministério Público e o Inquérito Civil: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte-MG, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimidade para agir**. 8. ed. São Paulo: RT, 2013.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINST, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTAR NETO, João Augusto. **A metodologia científica na era da informática**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MATOSO, Maria Cristina; Dubois, Maria Célia de Toledo. **Orientações para apresentação de trabalhos acadêmicos**. Campinas-SP: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2007.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. O valor probatório relativo do inquérito civil público. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7996/O-valor-probatorio-relativo-do-inquerito-civil-publico>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **O Inquérito Civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Sevilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRANDA, Ersio. **Ação civil pública trabalhista**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano VII, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3360>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto F.; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. (orgs.) **Código civil e legislação civil em vigor**. 49. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____.; GOUVÊA, José Roberto Ferreira. **Código de processo civil e legislação em vigor**. 47. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 17. ed. São Paulo: RT, 2018.

NUNES, Antônio Rizzatto. **Manual da monografia jurídica. Como se Faz**. 12. ed. São Paulo, Saraiva, 2018.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Coordenação Acadêmica do Curso de Especialização em Direito Processual Civil. **Modelo de Monografia**. São Paulo: COGEAE/PUC-SP, 2018.

_____. Coordenação Acadêmica do Curso de Especialização em Direito Processual Civil. **Módulo – Orientação de Monografia – 1º Semestre de 2018**. São Paulo: COGEAE/PUC-SP, 2018.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **Estrutura e manual de monografia**. Pró-Reitoria de Educação Continuada. São Paulo: PUC: Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão, 2018.

_____. **Manual para apresentação de trabalhos acadêmicos da PUC-SP**. Org. Marlene Aparecida de Souza Cardozo, apresentação Ana Maria Rapassi. São Paulo: Biblioteca Nadir Gouvêa Kfourri, 2018. 144 p.

_____. **Manual de elaboração da monografia jurídica**. São Paulo: PUC-SP, 2011.

REIS, Francis Vanine de Andrade. **Interesse processual e intersubjetividade racional**. [Mestrado em Direito Processual]. Belo Horizonte-MG: PUCMG, 2009.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1999.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 31. ed. Atual. por Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de Processo Civil**. v. I. 6. ed. Porto Alegre-RS: Fabris, 2002.

SILVA, Tatiana Mareto. **O interesse processual no novo Código de Processo Civil à luz da ação (e do processo) como garantia fundamental**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57382/>>. Acesso em 12 maio 2018.

SLAIBI FILHO, NAGIB. **Interesse como fundamento do Direito**. Disponível em: <<http://nagib.net/index.php/>>. Acesso em 12 abr. 2018.

TEIXEIRA NETO, Felipe. Ministério Público, meio ambiente e parcelamento do solo: reflexões acerca do impasse entre a regularização de empreendimentos urbanos consolidados e a proteção ambiental. **Rev. do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre-RS, n. 60, ago./2007/abr./2008, p. 189-204.

TOLEDO PINTO, Antônio Luiz de; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. **Códigos Civil; Comercial; Processo Civil; Constituição Federal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 802-806.

VENTURA, Deisy. **Monografia jurídica: uma visão prática**. 2. ed. Porto Alegre-RS: Livraria do Advogado, 2000.

VON IHERING, Rudolf. **A evolução do Direito**. Lisboa: José Bastos Editores, 1963.

_____. **A luta pelo direito**. 8. ed. da trad. de José Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2014.

