



Direitos Difusos e Coletivos

para Concursos

14^a
Edição
Revista,
atualizada
e ampliada

2025

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo I

Breve histórico legislativo das ações coletivas

As ações coletivas iniciaram sua história moderna no sistema processual brasileiro com a promulgação da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965), que se tornou o primeiro instrumento sistemático voltado à tutela de alguns interesses coletivos em juízo, em especial o patrimônio público.

Nesse momento, duas foram as grandes alterações ocorridas em âmbito processual: a legitimação ativa e a coisa julgada. Isso porque, o artigo 1º legitimou o cidadão a defender, em nome próprio, os direitos pertencentes de toda a população, através da técnica chamada substituição processual. Já o artigo 18 ampliou a qualidade da coisa julgada dando-lhe efeito *erga omnes*. Se, porém, a ação fosse julgada improcedente por deficiência (ou insuficiência) de provas, qualquer cidadão teria a faculdade de propor novamente a ação, desde que fundada em nova prova. Esta técnica foi reconhecida posteriormente com o nome de coisa julgada *secundum eventum probationis*.

Outra lei importante no tocante às ações coletivas foi a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), prevendo a responsabilidade civil para os agentes poluidores do meio ambiente, e atribuindo ao Ministério Público a legitimidade para postular ação em defesa da natureza. O art. 14, § 1º expressamente reconheceu a legitimação do Ministério Público para ajuizar a ação de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.

A doutrina¹, justamente em razão dessa evolução gradual, costuma identificar as fases evolutivas em três momentos principais: 1. **Primeira fase ou “fase da absoluta predominância individualista da tutela jurídica”**, inaugurada com o Código Civil de 1916 que determinou o fim das ações populares como ações coletivas no Brasil, relegando o direito de ação apenas àqueles que possuíssem interesse próprio ou de sua família e deixando as questões atinentes aos interesses das coletividades ao direito penal e ao direito administrativo; 2. **Segunda fase ou “fase da proteção fragmentária dos direitos transindividuais”** ou **“fase da proteção taxativa dos direitos massificados”**, na qual passaram a serem tuteladas algumas espécies de direitos coletivos, predominando a dimensão individualista dos direitos, de sua tutela e do processo civil, como regra. Assim a tutela do patrimônio público (conceito ampliado em 1977 para abranger o patrimônio imaterial, através da tutela de bens e direitos, tais como, os de valor econômico,

1. ALMEIDA, Gregório Assagra. *Direito Material Coletivo: Superação da Summa Divisio Direito Público e Direito Privado por uma nova Summa Divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 422-428.

artístico, estético, histórico ou turístico) através da decretação de nulidade ou anulação dos atos lesivos, por meio da ação popular (Constituições de 1934 e 1946, Lei 4.717/1965), responsabilidade civil por dano ambiental (art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981, “O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”), meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico ou paisagístico, tendo sido vetado, à época, o inc. IV que ampliava a ação para “qualquer outro interesse difuso”, só por isso a ACP nasceu manietada pela noção de fragmentariedade e taxatividade²; **3. Terceira fase ou “fase da tutela jurídica integral, irrestrita, ampla”** (também referida como “**tutela jurídica coletiva holística**”), iniciada com a CF/88 que reconheceu expressamente os direitos e deveres coletivos como direitos fundamentais (Tít. II, Cap. I), garantindo o acesso à justiça e a inafastabilidade da tutela coletiva (art. 5º, XXXV da CF/88), e o devido processo legal também aos direitos coletivos (art. 5º, LV da CF/88), ampliando a tutela para “outros os direitos e interesses difusos e coletivos” e com isto superando a antiga taxatividade material (art. 129, III), ao mesmo tempo em que garante o princípio da legitimação adequada com o reconhecimento da legitimidade concorrente e pluralista (art. 129, § 1º da CF/88). Como conquistas processuais a Constituição reconheceu a ACP e a legitimação do Ministério Público, previu o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), o mandado de injunção (art. 5, LXXI, que poderá ser individual ou coletivo), a ampliação do objeto da ação popular para abranger também o meio ambiente e a moralidade administrativa como bens jurídicos tuteláveis, a representação processual para as entidades associativas (art. 5º, XXI) e a substituição processual para os sindicatos (art. 8º, III), a legitimação processual aos índios, suas comunidades e organizações com intervenção obrigatória do Ministério Público em todos os atos do processo (art. 232). As garantias não se restringem ao processo, mas também se estendem ao direito material, como determinam vários dos incisos do art. 5º, ressaltando-se o que prevê a tutela do direito fundamental dos consumidores, inc. XXXII, inclusive com a edição de código, que veio a ser a Lei 8.078/90, o art. 6º, que trata dos direitos sociais, progressivamente ampliados por emendas constitucionais, como a que prevê o direito fundamental à moradia (EC nº 26/2000), e ainda, exemplificativamente, os arts. 14/16, 196/200,

2. Próximo, afirma Assagra: “Todavia, como os sistemas implantado inicialmente pela LACP (1985) era o da taxatividade da tutela jurisdicional coletiva, pois o seu art. 1º arrolava taxativamente quais direitos ou interesses transindividuais poderiam ser objeto material da ação civil pública, a LACP (Lei n. 7.347/85) encontra-se inserida nessa segunda fase da tutela jurídica coletiva fragmentária e taxativa” (op. cit., p. 425). A única observação relevante que fazemos é que do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional constava a norma de encerramento “outros interesses difusos”, vetada pelo Presidente da República José Sarney, com apoio do Min. da Justiça Fernando Lyra, sob o argumento de que a segurança jurídica e as incertezas doutrinárias à respeito assim determinavam, sendo que, nas próprias letras do veto “eventuais hipóteses rebeldes à previsão do legislador, mas ditadas pela complexidade da vida social, merecerão a oportuna disciplinação legislativa.” Confirma-se, assim, que a lei se insere no período ou fase da tutela fragmentada e taxativa, mas discorda-se, dessarte, que tenha sido essa a vontade do legislador, à época, já imbuído da missão constitucional de refundação da nossa democracia, como se verá.

201/202, 203/204, 205/217, 225, 226/230 e 231/232. Várias leis seguiram essa orientação constitucional, disciplinando e positivando direitos materiais e processuais coletivos.

Todavia, foi com o surgimento da Lei da Ação Civil Pública – LACP (Lei 7.347/1985), que a tutela dos direitos coletivos passou a ser difundida e ter sua importância reconhecida. Assim, a LACP incorporou ao ordenamento jurídico institutos processuais coletivos como a extensão da legitimidade ativa a vários órgãos, pessoas, entidades ou associações (art. 5º); previu a possibilidade de instauração do inquérito civil pelo Ministério Público, destinado à colheita de elementos para a propositura responsável da ação civil pública, funcionando também como importante instrumento facilitador de conciliação extrajudicial. Porém, a LACP restringiu a utilização da ACP, no art. 1º, à defesa do meio-ambiente (inciso I), do consumidor (inciso II), dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso III).³

A ação civil pública só veio a ser ampliada com a Constituição de 1988, determinando, definitivamente, um *direito fundamental* ao processo coletivo. Com efeito, o art. 129, III da CF previu a possibilidade da ACP para proteção “*de outros interesses difusos e coletivos*”⁴. Não bastasse, previu uma série de ações constitucionais para a tutela dos direitos fundamentais coletivos materiais, tais como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação popular.

Finalmente, a promulgação do Código de Defesa do Consumidor – CDC, em 1990, trouxe regras específicas e inovadoras para a tramitação dos processos coletivos. Estabeleceu os conceitos de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, fato que não havia sido feito por nenhuma outra legislação até então, procurando dirimir as dúvidas com relação ao tema, inclusive em sede doutrinária, bem como alterou profundamente a LACP, criando um microsistema de tutela coletiva e inovando com institutos como o compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais (TAC, art. 5º, § 6º da LACP) e a possibilidade de litis-consórcio entre os Ministérios Públicos (art. 5º, § 5º da LACP).

Sobre tais inovações introduzidas pelo CDC, destacamos:

- a) a possibilidade de determinar a competência pelo domicílio do autor consumidor (art. 101, I);
- b) a vedação da denúncia à lide e um novo tipo de chamamento ao processo (arts. 88 e 101, II);
- c) a possibilidade de o consumidor valer-se, na defesa dos seus direitos, de qualquer ação cabível (art. 83);

3. Posteriormente foram inseridos os incisos IV “a qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990); V “por infração da ordem econômica;” (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011); VI “à ordem urbanística.” (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).

4. No concurso da Defensoria Pública/MA – 2011 – CESPE, foi considerada ERRADA a seguinte afirmativa: “A ação civil pública, não prevista na CF, é garantida em preceito normativo infralegal.”

- d) a tutela específica em preferência à tutela do equivalente em dinheiro (art. 84), note-se que à época ainda não existia previsão no CPC (art. 461 do CPC/1973). Atualmente o CPC/2015 prevê diversos dispositivos para a tutela específica, vale a conferência dos arts. 139, IV (poderes do juiz e execução de medidas atípicas), 497 a 501 (julgamento das ações relativas às obrigações – e deveres – de fazer, não fazer e entrega de coisa, com destaque para a previsão da tutela inibitória e de remoção do ilícito sem a necessidade de identificação de dolo ou culpa ou demonstração da existência de dano, art. 497, par. ún.);
- e) a extensão subjetiva da coisa julgada em exclusivo benefício das pretensões individuais (art. 103);
- f) regras de legitimação (art. 82) e de dispensa de honorários advocatícios (art. 87) específicos para as ações coletivas e aperfeiçoadas em relação aos sistemas anteriores;
- g) regulamentação da litispendência entre a ação coletiva e a ação individual (art. 104);
- h) alteração e ampliação da tutela da Lei 7.347/1985 (LACP), harmonizando-a com o sistema do CDC (arts. 109 até 117), criando um núcleo para o microsistema do processo coletivo.

Capítulo II

Microsistema Processual Coletivo

Os sistemas processuais do CDC e da LACP foram interligados, estabelecendo-se, assim, um **microsistema processual coletivo**, sendo aplicáveis, reciprocamente, a um e ao outro, conforme os artigos 90 do CDC e 21 da LACP (este último introduzido pelo artigo 117 do CDC).¹ Mas não somente, também todas as demais leis que tratam dos direitos coletivos materiais e estabelecem regras processuais passam a integrar este microsistema, porque estas normas, unidas pelos princípios e lógica jurídica comum, não individualista, se interpenetram e subsidiam.²

Aplicação em concurso

- *Promotor de Justiça (MPE/SC) – MPE/SC - 2019*

“O microsistema da tutela coletiva é o conjunto formado pelas normas processuais, materiais e heterotópicas sobre processo coletivo nas diversas normas jurídicas positivadas em nosso ordenamento jurídico.”

A afirmativa está correta. Obs: Normas jurídicas que regulam, ao mesmo tempo, o direito material e o direito processual são chamadas de normas heterotópicas ou de natureza híbrida.

Assim, considerado um microsistema processual coletivo, o Título III do CDC deve ser aplicado, no que for compatível, à ação popular, à ação de improbidade administrativa, a ação civil pública e ao mandado de segurança coletivo. Antônio Gidi, sobre o novo enfoque dado às ações coletivas, disciplina que “a parte processual coletiva do CDC, fica sendo, a partir da entrada em vigor do Código, o ordenamento processual civil coletivo de caráter geral, devendo ser aplicado a todas as ações coletivas em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Seria, por assim dizer, um Código de Processo Civil Coletivo, como ordenamento processual geral.”³

Interessante lembrar o quanto afirmado por Rodrigo Mazzei sobre o assunto: o microsistema processual coletivo não comportaria somente o Título III do CDC e a LACP. Assim, entende o jurista que “a concepção do microsistema jurídico coletivo deve ser ampla, a fim de que o mesmo seja composto não apenas do CDC e da LACP, mas de todos os corpos legislativos inerentes ao direito coletivo, razão pela

1. Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. chegam, inclusive, a tratar o Título III do CDC como um verdadeiro “Código Brasileiro de Processos Coletivos” e um “ordenamento processual geral” para a tutela coletiva.
2. As normas jurídicas que regulam, ao mesmo tempo, o direito material e o direito processual são chamadas de normas heterotópicas ou de natureza híbrida.
3. GIDI, Antônio. *Cosa Julgada e Litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p.77.

qual o diploma que compõe o microsistema é apto a nutrir carência regulativa das demais normas, pois, unidas, formam sistema especialíssimo.”⁴

A jurisprudência do STJ também aponta nessa direção:

“A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se.” (STJ, Resp 510.150/MA, Rel. Min. Luiz Fux, DJ. 29.03.2004).

Aplicação em concurso

- *Promotor de Justiça – MP-GO – FGV – 2024*

“O CDC incluiu uma referência à Lei de Ação Civil Pública, permitindo sua aplicação em questões relacionadas aos direitos do consumidor. Além disso, por meio do CDC, o atual Art. 21 foi incorporado à Lei nº 7.347/85. Essa forma de aplicação normativa mútua é também chamada de ‘normas de reenvio’”.

A afirmativa está correta. Destaque especial para a expressão “normas de reenvio”. O termo é adequado para descrever essa forma de aplicação normativa mútua, onde uma lei faz referência à aplicação de outra para complementar ou especificar suas disposições.

- *Defensor Público – DPE/RJ – FGV – 2021*

“A Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), não obstante o seu modelo de legitimação individual, integra o microsistema de tutela coletiva do direito brasileiro”.

A afirmativa está correta.

- *Procurador Legislativo /Câmara de São Miguel Arcanjo – SP – VUNESP – 2019*

“O processo coletivo brasileiro é composto por um microsistema de normas. Assinala a alternativa que contém as principais normas que fazem parte desse contexto.

- Lei da Ação Civil Pública, Lei da Ação Popular, Código de Processo Penal, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso.
- Lei da Ação Civil Pública, Lei da Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso.
- Código de Processo Civil, Consolidação das Leis do Trabalho, Lei da Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo, Código de Defesa do Consumidor e Estatuto da Criança e do Adolescente.
- Estatuto do Idoso, Código de Processo Civil, Lei dos Portadores com Necessidades Especiais, Código de Defesa do Consumidor e Código de Processo Penal.

4. MAZZEI, Rodrigo. “A ação popular e o microsistema da tutela coletiva.”. In: Luiz Manoel Gomes Júnior; Ronaldo Fenelon Santos Filho (Coords.) – *Ação Popular – Aspectos relevantes e controversos*. São Paulo: RCS, 2006.

- e) Lei da Ação Civil Pública, Lei da Ação Popular, Código de Defesa do Consumidor, Processo Civil, Código Penal e Consolidação das Leis do Trabalho.”

Gabarito: Letra B.

Já com relação à aplicação do CPC às ações coletivas, a doutrina anterior ao CPC/2015 afirmava que “o CPC terá aplicação somente se não houver solução legal nas regulações que estão disponíveis dentro do microsistema coletivo, que, frise-se, é formado por um conjunto de diplomas especiais com o mesmo escopo (tutela de massa)” Conclui seu entendimento expondo que “o CPC será residual e não imediatamente subsidiário, pois, verificada a omissão no diploma coletivo especial, o intérprete, antes de angariar solução na codificação processual, ressalta-se, de índole individual, deverá buscar os ditames constantes dentro do microsistema coletivo.”⁵ O CPC atual não é mais pensado exclusivamente para a tutela dos direitos individuais, mas deve ser pensado a partir da teoria do diálogo das fontes, por admitir desde logo a coexistências entre o processo coletivo e o processo individual. Trata-se de um código da “Era da (Re) Codificação”, flexível e aberto, voltado para a tutela dos direitos. Assim, as normas fundamentais previstas nos arts. 1º a 12, mas também nos arts. 190, 489, §§ e 926, 927 e 928, aplicam-se plenamente aos processos coletivos (não se pode falar de subsidiariedade – no sentido de subordinação – entre normas fundamentais e o microsistema, mas em coordenação). A integração é demonstrada pelo próprio CPC ao referir no art. 139, X (dever do juiz de prestar informação da existência de ações individuais repetitivas aos legitimados para ajuizamento da ação coletiva) e na disciplina dos casos repetitivos (IRDR, incidente de resolução de demandas repetitivas; e, REER, recursos especial e extraordinário repetitivos).⁶

Assim, dando efetividade ao tratamento coletivo das demandas, o art. 139, X do novo CPC/2015 previu que quando o juiz se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, deverá oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, os outros legitimados, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação coletiva respectiva.

Aplicação em concurso

- *Promotor de Justiça (MPE/SP) – MPE/SP - 2019*

“Ao se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, deve o juiz, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados ao processo coletivo, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva”.

A afirmativa está correta. Vale conferir o artigo 139, X, do CPC.

5. MAZZEI, Rodrigo. “A ação popular e o microsistema da tutela coletiva.”. In: Luiz Manoel Gomes Júnior; Ronaldo Fenelon Santos Filho (Coords.) – *Ação Popular – Aspectos relevantes e controvertidos*. São Paulo: RCS, 2006.
6. Para esta relação cf. ZANETI JR., Hermes. A tutela dos direitos coletivos deve ser preservada no Novo Código de Processo Civil: o modelo combinado de remédios e direitos como garantia de tutela. In.: ZANETI JR., Hermes (coord.). *Processo Coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 23/48 (DIDIER JR, Fredie. Coleção Repercussões do Novo CPC. V. 8).

- *Procurador Legislativo da Câmara do DF – FCC - 2018*

“Em dada demanda individual o magistrado e presidente da relação jurídica processual detectou a existência de interesse coletivo stricto sensu subjacente, a respeito do qual o autor não detém legitimidade para agir. O juiz deverá remeter peças ao Ministério Público para, a seu critério, adotar medidas concernentes à sua legitimação”.

A afirmativa está correta. Vale conferir o artigo 139, X, do CPC.

Como exemplo da utilização do CPC de maneira coordenada, veja-se decisão do STJ:

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LITISCONSORTES. PRAZO EM DOBRO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LIA. UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS E MECANISMOS DAS NORMAS QUE COMPÕEM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. ART. 191 DO CPC. (ART. 229 DO CPC/2015) APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 1. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para “propiciar sua adequada e efetiva tutela” (art. 83 do CDC). 2. *A Lei de Improbidade Administrativa estabelece prazo de 15 dias para a apresentação de defesa prévia, sem, contudo, prever a hipótese de existência de litisconsortes. Assim, tendo em vista a ausência de norma específica e existindo litisconsortes com patronos diferentes, deve ser aplicada a regra do art. 191 do CPC, contando-se o prazo para apresentação de defesa prévia em dobro, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa.* 3. Recurso especial não conhecido.” (STJ, REsp 1221254/RJ, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012).

Outro caso julgado pelo STJ ilustra bem a ideia do microsistema. O Ministério Público ajuizou ACP visando reparar o patrimônio público. A ACP foi extinta com resolução do mérito em virtude do reconhecimento da prescrição com a condenação do ente público à R\$ 5.000,00 de honorários advocatícios. Como o valor da condenação foi inferior a 60 salários mínimos, o TJSP não reconheceu da remessa necessária em virtude do art. 475, § 2º do CPC/1973 (atual art. 496 do CPC/2015). O Ministério Público recorreu do acórdão alegando que embora na Lei da Ação Civil Pública não haja regramento específico sobre a remessa necessária, na Lei da Ação Popular há (art. 19) e nesta lei não há nenhum requisito que limite a remessa necessária. Isto porque a primeira parte do dispositivo legal em tela disciplina que “*A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal.*”

Assim, como há no microsistema uma lei que regula o procedimento da remessa necessária, não poderia ser utilizado o CPC, uma vez que este possui caráter mais restrito. Isso ocorre porque o regime da remessa necessária está fundado no interesse público primário e no caso dos processos coletivos o interesse público está com o autor da ação coletiva e não com o réu.

Assim, o STJ, acolhendo os argumentos do MP, entendeu que embora o art. 19 refira-se imediatamente à ação popular, tem seu âmbito de aplicação estendido às ações civis públicas diante do microsistema processual da tutela coletiva, de maneira que as sentenças de improcedência devem se sujeitar indistintamente à remessa necessária. Importante notar, como já referido, que tal regra decorre da presença forte do interesse público primário nas ações coletivas, como um dos elementos caracterizadores do modelo brasileiro de processo coletivo.

Segue informativo publicado sobre o julgamento:

Informativo nº 0395 AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REMESSA NECESSÁRIA. Na ausência de dispositivo sobre remessa oficial na Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), *busca-se norma de integração dentro do microsistema da tutela coletiva, aplicando-se, por analogia, o art. 19 da Lei n. 4.717/1965*. Embora essa lei refira-se à ação popular, tem sua aplicação nas ações civis públicas, devido a serem assemelhadas as funções a que se destinam (a proteção do patrimônio público e do microsistema processual da tutela coletiva), de maneira que *as sentenças de improcedência devem sujeitar-se indistintamente à remessa necessária*. De tal sorte, a sentença de improcedência, quando proposta a ação pelo ente de Direito Público lesado, reclama incidência do art. 475 do CPC, sujeitando-se ao duplo grau obrigatório de jurisdição. Ocorre o mesmo quando a ação for proposta pelo Ministério Público ou pelas associações, incidindo, dessa feita, a regra do art. 19 da Lei da Ação Popular, uma vez que, por agirem os legitimados em defesa do patrimônio público, é possível entender que a sentença, na hipótese, foi proferida contra a União, estado ou município, mesmo que tais entes tenham contestado o pedido inicial. Com esse entendimento, a Turma deu provimento ao recurso do Ministério Público, concluindo ser indispensável o reexame da sentença que concluir pela improcedência ou carência da ação civil pública de reparação de danos ao erário, independentemente do valor dado à causa ou mesmo da condenação. REsp 1.108.542-SC, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 19/5/2009.

Note-se que no atual CPC não caberá remessa necessária sempre que a sentença estiver fundada em: a) súmula de tribunal superior; b) acórdão proferido pelo STF ou pelo STJ no julgamento de casos repetitivos; c) entendimento firmado em IRDR (incidente de resolução de demandas repetitivas) ou IAC (incidente de assunção de competência); d) entendimento consolidado como orientação vinculante no âmbito da administração (parecer, súmula administrativa ou manifestação vinculante do próprio ente público), art. 496, § 4º, CPC.

Aplicação em concurso

- *Defensor Público – RR/2013 – CESPE*

A respeito das regras gerais de defesa judicial dos interesses transindividuais e da ACP, assinale a opção correta de acordo com o entendimento do STJ.

- c) Por aplicação analógica de dispositivo da Lei da Ação Popular, as sentenças de improcedência de ACP sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário.

A afirmativa está correta.

► Obs.: mesma questão cobrada no concurso de 2012. Veja abaixo.

• *TJ-CE – Juiz de Direito Substituto-CE/2012 – CESPE*

O sistema de proteção dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos integra um conjunto de leis, entre as quais se destacam o CDC (Lei nº 8.078/1990), a lei que dispõe sobre a ação popular (Lei nº 4.717/1965) e a que dispõe sobre a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985). Considerando essas normas e o entendimento do STJ, assinale a opção correta.

- b) Por aplicação analógica de norma prevista na Lei da Ação Popular, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário.

A afirmativa está correta.

Interessante exemplo da intercambialidade entre os diplomas que tutelam direitos coletivos é citado por Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr ao apontar ao menos três situações capazes de demonstrar a unidade de tratamento, aplicando conjuntamente a Lei de Ação Civil Pública (LACP), o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a Lei de Ação Popular (LAP):

“a) efeitos em que apelação é recebida nos processos coletivos (art. 14 da LACP)

b) conceito de direitos coletivos *lato sensu* (direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos – art. 81 do CDC)

c) possibilidade de execução por desconto em folha de pagamento (art. 14, § 3º da LAP)”⁷.

Finalmente, insta salientar que estão em fase de elaboração reformas ao Código de Defesa do Consumidor, inclusive no que tange aos Processos Coletivos⁸. As reformas irão alterar, por consequência, muitas normas do microsistema dos processos coletivos no Brasil. Esta discussão já fora veiculada através de projeto de lei no Congresso Nacional, arquivado pela Comissão de Constituição e Justiça. Não obstante, os avanços do debate teórico ensejador dos anteprojetos poderão ter reflexos na prática independentemente de sua aprovação. Muitos destes avanços, como o princípio da primazia do julgamento de mérito (art. 4º), o reforço nas medidas executivas atípicas (art. 139, IV), a determinação para que a prova pericial seja produzida por órgãos públicos (art. 91, § 1º), a possibilidade da distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, § 1º), já foram inseridos pelo CPC/2015 e se aplicam de imediato aos processos coletivos.

7. DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm. 2007. p. 53.

8. As alterações propostas por um Código Brasileiro de Processos Coletivos estão temporariamente suspensas. Para maior análise dos projetos de Código de Processos Coletivos, verificar DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm. 2007.

Capítulo III

Princípios do Processo Coletivo

Com base nas lições de Gregório Assagra de Almeida¹, Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr, destacamos os seguintes princípios coletivos:

1. Princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito do processo coletivo.

O juiz deve buscar facilitar o acesso à Justiça, superando vícios processuais, pois as ações coletivas são ações de natureza social. Sob a luz desse princípio, o Judiciário deve flexibilizar os requisitos de admissibilidade processual para enfrentar o mérito do processo coletivo e, assim, legitimar a sua função social, que é pacificar com justiça, na busca da efetivação dos valores democráticos. Exemplo desse princípio ocorre quando o juiz, ao invés de extinguir a ação coletiva por ilegitimidade da parte autora, publica editais convidando outros legitimados para assumirem o polo ativo da ação.

Aplicação em concurso

- *Promotor de Justiça – MP/SC – CEBRASPE - 2023*

“O princípio da primazia do julgamento de mérito foi introduzido no microsistema de tutela coletiva com o advento do atual Código de Processo Civil.”

A afirmativa está errada. A doutrina e a jurisprudência do STJ (e.g., recentemente, 3ª Turma, REsp nº 1.656.874/SP, Ministra Relatora Nancy Andrighi, DJ em 31/11/2018) já reconheciam a existência do princípio no microsistema antes da entrada em vigor do CPC/2015.

- *Promotor de Justiça – SC/2014 – FEPESE*

“É princípio do processo coletivo a instrumentalidade das formas, segundo o qual as formas do processo não devem ser excessivas, de modo a sufocar os escopos jurídicos, sociais e políticos da jurisdição. A técnica processual deve ser vista sempre a serviço dos escopos da jurisdição e ser flexibilizada de modo a servir à solução do litígio.”

A afirmativa está correta.

2. Princípio da máxima prioridade da tutela jurisdicional coletiva.

Reconhecendo que “sempre existirá interesse social na tutela coletiva”, o princípio em foco determina a prioridade de tratamento de feitos destinados a tal espécie de tutela. Isso se justifica, inclusive, pela aplicação da regra principiológica de que

1. Para uma abordagem mais completa desses princípios, conferir a obra de Gregório Assagra de Almeida: *Direito Processual Coletivo Brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e problemática da sua interpretação e aplicação)*. São Paulo: Saraiva, 2003.

o interesse social geralmente prepondera sobre o individual. A prioridade se justifica, pois, no julgamento dos conflitos coletivos se possibilita dirimir, em um único processo e em uma única decisão, uma série de litígios repetitivos, grandes conflitos coletivos ou vários conflitos individuais entrelaçados pela homogeneidade de fato ou de direito que justifique, seja por força de economia processual, seja para evitar decisões conflitantes, a tutela jurisdicional coletiva. Mesmo uma ação coletiva “pura”, ou seja, a tutela dos direitos essencialmente coletivos (direitos difusos e coletivos em sentido estrito) irá, através do transporte *in utilibus*, beneficiar os titulares de direitos individuais.

Isso não importa, no entanto, deixar de reconhecer a dignidade dos direitos individuais e a preferência destes no modelo de processo coletivo brasileiro. Alguns exemplos podem esclarecer o ponto. A coisa julgada não prejudicará aos titulares de direitos individuais quando a ação coletiva for julgada improcedente, evitando-se apenas o novo processo coletivo, art. 103 do CDC. Ao titular de direito individual será sempre possível optar por uma ação individual, nos termos do art. 104 do CDC, excluindo-se da ação coletiva. Entre as execuções individuais e as coletivas preponderam as primeiras, como forma de atender também a este princípio, art. 99 do CDC, inclusive sendo sustadas as execuções nas ações coletivas enquanto pendentes recursos nos processos individuais. Isto se explica porque as gerações de direitos fundamentais (dimensões) se somam e não se subtraem, sendo constitucionalmente inadmissível um bloqueio total do direito individual de ação por força das tutelas coletivas.

3. Princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva².

Havendo interesse em desistir da ação, os motivos deverão estar presentes e fundamentados. O princípio determina a análise dos motivos da desistência da ação pelos legitimados ativos. Se for considerada infundada, caberá ao Ministério Público assumir a titularidade do feito quando a ação houver sido originariamente proposta por quaisquer dos legitimados concorrentes (art. 5º, § 3º, LACP). Se, porém, a desistência houver sido levada a efeito pelo MP, era a opinião de Gregório de Assagra, que caberia, na redação anterior do CPP:³

“Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.”

Contudo, como registra o próprio autor, há opiniões discordantes, entendendo pela aplicação da regra inserta no art. 9º, da LACP, que dispõe:

-
2. Fredie Didier e Hermes Zaneti denominam esse princípio de “Princípio da indisponibilidade (temperada) da demanda coletiva cognitiva e princípio da continuidade da demanda coletiva.
 3. Também no sentido da aplicabilidade do art. 28 do CPP, caso o juiz não concorde com a desistência da ACP pelo MP, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery. In “*Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*”, pág. 1533.

“Art. 9º. Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-as fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público”.

Com o devido respeito a tais opiniões, entendemos que a regra aplicável deve ser a do art. 9º, da LACP, uma vez que, juntamente com o CDC, em aplicação integrada, formam o microsistema processual coletivo. Nesse sentido, doutrina Hugo Nigro Mazzilli⁴ que “não há razão para a analogia com o art. 28 do CPP, já que o art. 9º e § 5º da LACP se prestam à solução analógica do problema dentro do mesmo sistema da ação civil pública.”

O atual art. 28 do CPP acaba por dar razão ao nosso entendimento, remetendo ao próprio Ministério Público o controle do arquivamento do inquérito.

Uma terceira corrente advoga a extinção do processo sem resolução do mérito (art. 485, III e VIII do CPC/2015). Tal solução traz o benefício de evitar a formação da coisa julgada material, sem existir prejuízo ou necessidade de controle da extinção do processo pelo Conselho Superior dos Ministérios Públicos Estaduais ou pelas Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF. Assim, a ausência de análise permitirá novo ajuizamento da ACP pelo próprio MP. Já no caso de decisão dos órgãos superiores haveria vinculação e, conseqüentemente, não poderia ser re-posta a ação. Mas é corrente minoritária.

Aplicação em concurso

- *Promotor de Justiça/MPDFT - 2013*

“O princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva, concretizador do devido processo legal coletivo ou social, permite que o órgão ministerial não assuma a titularidade de ação civil pública que o autor originário desistiu e que qualquer outro coletivado não a titularizou.”

Gabarito: A alternativa está correta.

4. Princípio da presunção da legitimidade “*ad causam*” ativa pela afirmação de direito coletivo.

De acordo com tal princípio, basta a afirmação de direito coletivo para que se presume a legitimidade *ad causam*. O Poder Judiciário, ao aferir a legitimidade ativa do legitimado coletivo, não deve analisar a titularidade do direito ou interesse coletivo. Com relação ao Ministério Público, a aplicação do princípio decorre da própria Constituição, pois os arts. 127, *caput*, e 129, inciso III, atribuem legitimidade

4. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos interesses difusos em juízo*. 19a ed. São Paulo: RT, p.355.

coletiva institucional, bastando se tratar de direito social ou individual homogêneo indisponível para, naturalmente, restar configurada a legitimidade do *parquet*.

O interesse processual que importa conferir para assegurar as condições da ação não é o do colegitimado (substituto processual), mas o do grupo de substituídos (pessoas indeterminadas, grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base, titulares de direitos individuais abstrata e genericamente considerados).

Esta legitimidade e interesse do substituto decorrem, portanto, *ope legis*, ou seja, da lei.

5. Princípio da não taxatividade da ação coletiva.

Pelo princípio da não taxatividade da ação coletiva, não se pode limitar as hipóteses de cabimento de ação coletiva. Esse princípio está inserto no art. 129, III, da CF “*outros interesses difusos e coletivos*”, bem como nos arts. 5º, XXXV, da CF “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*” e 1º, IV, da LACP “*qualquer outro interesse difuso ou coletivo*”. Assim, qualquer direito coletivo poderá ser objeto de ação coletiva. Portanto, limitações levadas a efeito tanto pela jurisprudência como pela legislação infraconstitucional são inconstitucionais.

6. Princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva.

Por tal princípio, busca-se o aproveitamento máximo da prestação jurisdicional coletiva, a fim de se evitar novas demandas, principalmente as individuais que possuem a mesma causa de pedir. Assim, devem ser extraídos todos os resultados positivos possíveis da certeza jurídica emergente do julgamento procedente do pedido formulado em sede de uma ação coletiva. É o que se observa do sistema da extensão *in utilibus* da coisa julgada coletiva prevista no art. 103, § 3º, do CDC, em que fica garantido ao titular do direito individual, em caso de procedência da demanda coletiva, utilizar a sentença coletiva no seu processo individual (transporte *in utilibus*).

7. Princípio da máxima efetividade do processo coletivo

O Poder Judiciário possui, no direito processual coletivo, poderes instrutórios amplos e deve atuar independente da iniciativa das partes para a busca da verdade processual e a efetividade do processo coletivo. Impõe-se que sejam realizadas todas as diligências para que se alcance a verdade, o que exige do juiz a realização do novo papel a ele conferido pelo sistema constitucional vigente. Tal sistema concede poderes instrutórios amplos, autorizando o julgador, em especial em se tratando de causas com forte presença de interesse público, como é o caso do processo coletivo:

- 1) determinar *ex officio* a produção de toda a prova necessária ao alcance da verdade processual;
- 2) conceder liminar, com ou sem justificação prévia (art. 12 da Lei n. 7.347/1985);
- 3) conceder a antecipação de tutela com ou sem requerimento da parte (art. 84, § 3º, da Lei n. 8.078/1990);

- 4) conceder medidas de apoio previstas no art. 84, § 3º, da Lei n. 8.078/1990, para assegurar o resultado prático equivalente.

Sobre o novo papel desempenhado pelos magistrados, ensina Ada Pellegrini Grinover⁵ que “nas demandas coletivas, o próprio papel do magistrado modifica-se, enquanto cabe a ele a decisão a respeito de conflitos de massa, por isso mesmo de índole política. Não há mais espaço, no processo moderno, para o chamado ‘juiz neutro’ – expressão com que frequentemente se mascarava a figura do juiz não comprometido com as instâncias sociais –, motivo pelo qual todas as leis processuais têm investido o julgador de maiores poderes de impulso.”

Exemplo dessa mudança de perspectiva para a efetividade dos processos coletivos é a relativização do princípio da congruência entre o pedido e o obtido na sentença. Nos processos coletivos a sub-rogação das medidas executivas visa a atender ao núcleo do pedido, não se podendo obstar a máxima da congruência para evitar a conversão do pedido de instalação de filtro antipoluinte em cessação das atividades da empresa, quando a impossibilidade prática da instalação mostrar-se não efetiva para coibir o ilícito. O novo CPC traz pelo menos dois artigos que auxiliam a garantir esta efetividade no âmbito da execução: o art. 139, IV, que amplia os poderes do juiz, inclusive para determinar medidas mandamentais em obrigações para o pagamento de quantia; e, o art. 497, parágrafo único, que reconhece as tutelas inibitória e de remoção do ilícito como tutelas específicas independentes da demonstração do dano, do dolo ou da culpa.

Inclusive, no julgamento do REsp nº 1.279.586/PR, em observância ao princípio da máxima efetividade do processo coletivo, o **STJ** reconheceu a possibilidade de o autor de uma ação civil pública emendar a petição inicial que contenha pedido genérico, mesmo após a apresentação de contestação por parte do réu. Veja-se:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PETIÇÃO INICIAL INEPTA. PEDIDO GENÉRICO. EMENDA APÓS A CONSTATAÇÃO. AÇÕES INDIVIDUAIS. JURISPRUDÊNCIA VACILANTE. AÇÕES COLETIVAS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE. INSTRUMENTO DE ELIMINAÇÃO DA LITIGIOSIDADE DE MASSA. (...) 3. *A ação civil pública é instrumento processual de ordem constitucional, destinado à defesa de interesses transindividuais, difusos, coletivos ou individuais homogêneos e a relevância dos interesses tutelados, de natureza social, imprime ao direito processual civil, na tutela destes bens, a adoção de princípios distintos dos adotados pelo Código de Processo Civil, tais como o da efetividade.* 4. *O princípio da efetividade está intimamente ligado ao valor social e deve ser utilizado pelo juiz da causa para abrandar os rigores da inteligência vinculada exclusivamente ao Código de Processo Civil - desconsiderando as especificidades do microsistema regente das ações civis -, dado seu escopo de servir à solução de litígios de caráter individual.* 5. *Deveras, a ação civil constitui instrumento de eliminação da litigiosidade de massa, capaz de dissipar infundidos processos individuais, evitando, ademais, a existência de diversidade de entendimentos sobre o mesmo caso, possuindo, ademais, expressivo papel no*

5. In “*A marcha do processo*”, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 57.

aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, diante de sua vocação inata de proteger um número elevado de pessoas mediante um único processo. 6. A orientação que recomenda o suprimento de eventual irregularidade na instrução da exordial por meio de diligência consistente em sua emenda, prestigia a função instrumental do processo, segundo a qual a forma deve servir ao processo e a consecução de seu fim. A técnica processual deve ser observada não como um fim em si mesmo, mas para possibilitar que os objetivos, em função dos quais ela se justifica, sejam alcançados. 7. Recurso especial a que se nega provimento.” (STJ, 4ª Turma, REsp 1279586/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJ 03/10/2017, Dje 17/11/2017).

O princípio interpretativo que deve orientar o processo coletivo é o que determina a interpretação mais favorável à tutela coletiva. “Odiosa rastringenda, favorabilia amplianda: “Restrinja-se o odioso; amplie--se o favorável.”⁶ Além disso, mais recentemente, o **STJ** estabeleceu que as normas materiais e processuais devem ser interpretadas com o intuito de preservar e assegurar uma tutela efetiva, tempestiva e adequada dos direitos coletivos lato sensu. No processo coletivo não se pode reduzir garantias ou ampliar exceções, salvo quando existir previsão normativa *expressa e inequívoca* no próprio microsistema do processo coletivo:

“As normas materiais e processuais de disciplina dos direitos e interesses difusos e coletivos devem ser interpretadas e integradas de maneira a assegurar a mais ampla e efetiva proteção dos sujeitos ou bens vulneráveis envolvidos. Assim, ao juiz está vedado reduzir garantias ou ampliar exceções de tutela, salvo quando existir previsão legal expressa e inequívoca, constante do mesmo microsistema empregado” (STJ, Corte Especial, EREsp 1554821/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, DJ em 06/11/2019, Dje 18/12/2020).

8. Princípio da máxima amplitude ou atipicidade da tutela jurisdicional coletiva.

Em decorrência desse princípio, são cabíveis todos os tipos de tutelas no direito processual coletivo: preventivas, repressivas, condenatórias, declaratórias, constitutivas, mandamentais, executivas *lato sensu*, cautelares, etc. Da mesma forma, podem ser utilizados todos os ritos e medidas eficazes previstos no sistema processual, a fim de se garantir a tutela efetiva dos direitos ou interesses coletivos. Decorre do disposto no art. 83, do CDC, em combinação com o art. 21, da LACP.⁷

Por outro lado, o princípio da atipicidade insiste em que o nome da ação não é relevante, podendo ser ajuizada qualquer espécie de ação e pleiteada qualquer forma de tutela jurisdicional, declaratória, constitutiva, condenatória, executiva *lato sensu* e mandamental, desde que adequada para a efetiva proteção do direito coletivo (art. 83 do CDC).

Assim, a não taxatividade diz respeito ao direito material tutelável e a atipicidade diz com as espécies de ações, os instrumentos processuais, adequados à tutela.

6 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. São Paulo: Grupo GEN, 2020, p. 225.

7 “(...) Todas e quaisquer ações são admissíveis para a tutela jurisdicional dos direitos protegidos pela LACP, por expressa incidência do CDC, 83, aplicável às ações fundadas na LACP por determinação da LACP (...).” Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery. In “*Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*”, p. 1530.