

**LUCIANO ALVES ROSSATO**

COLEÇÃO  
**TRIBUNAIS  
E MPU**  
COORDENADOR  
HENRIQUE CORREIA

# PROCESSO CIVIL

PARA OS CONCURSOS DE TÉCNICO E ANALISTA  
DE TRIBUNAIS E MPU

**2ª**  
EDIÇÃO  
revista e  
atualizada

2025

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## CAPÍTULO 13

# AÇÕES CONSTITUCIONAIS E PROCESSO CIVIL NOS SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Gráfico de relevância para os concursos de ANALISTA TRIBUNAIS

POUCO

MÉDIO

MUITO

**Futuro(a) analista:**

Há alguns pontos deste capítulo que são mais cobrados, como acontece com o mandado de segurança.

## 1. MANDADO DE SEGURANÇA

### 1.1. Conceito

O **mandado de segurança** é tema certo para as provas de analista. Constitui-se em **garantia constitucional fundamental**, prevista no art. 5º, LXIX, do Texto Fundamental, a ser utilizada como remédio específico contra **atos ou omissões lesivos a direito líquido e certo**. Ao mesmo tempo, é **instrumento processual**, de jurisdição contenciosa, de rito célere, cujo procedimento é previsto pela **Lei n. 12.016/09**.

Admite-se o mandado de segurança *preventivo* ou *repressivo*. No primeiro caso, afigura-se indispensável a demonstração inequívoca de efetiva ameaça de lesão a direito líquido e certo, não o admitindo se houver apenas um mero receio subjetivo de lesão.

## 1.2. O prazo para o ajuizamento do mandado de segurança

Por se tratar de procedimento especial, a ser adotado em razão da ilegalidade ou abuso de autoridade, a lei previu prazo específico para o ajuizamento do mandado de segurança (art. 23, Lei nº 12.016/2009).

Nesse sentido, o impetrante terá o prazo de **cento e vinte dias** para ajuizar a ação, contado da ciência do ato impugnado. O transcurso do prazo acarreta a **decadência** do direito de impetrar o writ, **preservando-se**, contudo, o **direito subjetivo da parte**.

### Súmula 632, STF

É constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração do mandado de segurança.

Na ADI 4.296, o art. 23, da Lei nº 12.016/2009, foi julgado constitucional.

É importante que o(a) Futuro(a) analista fique bem atento(a) a esse prazo e ao seu termo inicial, **pois é constantemente exigido nas provas**. Por isso, seguem alguns apontamentos:

- a) o prazo será contado de forma contínua (e não em dias úteis, tal como ocorre com os prazos processuais);
- b) como regra, o prazo decadencial será contado da ciência do ato impugnado;
- c) tratando-se de mandado de segurança contra lei de efeito concreto, o prazo decadencial se inicia com a publicação da norma, ante a configuração de ato comissivo, único e de efeitos permanentes;
- d) se o ato impugnado importou na redução de vantagem, o prazo decadencial conta-se mês a mês, pois se trata de relação de trato sucessivo;
- e) de outro lado, se o ato impugnado vier a suprimir vantagem, o prazo se inicia da respectiva ciência (e não será contado mês a mês), não se configurando relação de trato sucessivo, mas ato único de efeitos concretos e permanentes, devendo este ser marco inicial para a contagem do prazo decadencial de cento e vinte dias;
- f) voltando-se a impetração contra ato omissivo, não se aplica o prazo de cento e vinte dias;
- g) somente após expirado o prazo de validade do concurso, inicia-se o lapso decadencial para a impetração da ação visando impugnar ato omissivo da autoridade consistente na não convocação para assumir o cargo.

### EXEMPLO DE QUESTÃO:

(Cespe – Analista Judiciário – Área Judiciária – TRE – PE/2017) Acerca do prazo decadencial para impetrar mandado de segurança contra a redução ilegal de vantagem integrante de remuneração de servidor

público e dos efeitos financeiros decorrentes de eventual concessão da ordem mandamental, assinale a opção correta de acordo com o entendimento do STJ.

A) O prazo renova-se mês a mês e os efeitos financeiros da concessão da ordem retroagem à data do ato impugnado.

Gabarito: letra "A".

<b>Atenção</b>	
<b>Redução da vantagem nos proventos ou vencimentos</b>	<b>Supressão de vantagem nos proventos ou vencimentos</b>
Configura relação de trato sucessivo, pois não equivale à negação do próprio direito, de modo que o prazo de cento e vinte dias renova-se mês a mês.	Não se configura relação de trato sucessivo, mas ato único de efeitos concretos e permanentes, devendo este ser marco inicial para a contagem do prazo decadencial de 120 dias.

### 1.3. Legitimidade ativa e passiva no mandado de segurança individual

A legitimidade para o ajuizamento do *mandamus* é ampla, permitida a pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Essa legitimação estende-se, também, a entes desprovidos de personalidade jurídica, muito embora possuam personalidade judiciária.

Como regra, a legitimidade para a impetração do mandado de segurança é ordinária, seguindo-se o art. 18, CPC, ou seja, o impetrante, em seu nome, defenderá interesse próprio.

Contudo, a Lei nº 12.016/2009 prevê também hipóteses de legitimidade extraordinária, pois o impetrante postulará, em seu nome, na defesa de interesse de outrem (art. 1º, § 3º e 3º).

São duas as hipóteses:

a) quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, permitindo-se a qualquer delas requerer o mandado de segurança (art. 1º, § 3º). Neste caso, o direito do impetrante não é dependente ou decorrente do direito de terceiro, podendo exercê-lo amplamente;

b) o titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de trinta dias, quando notificado judicialmente. Neste caso, o impetrante não pode ajuizar a ação sem antes notificar judicialmente o terceiro para que este exercite o seu direito.

Enfim, nas duas situações, o impetrante defenderá direito seu e de terceiro. Contudo, na primeira (art. 1º, § 3º), sua legitimação deriva do fato de a lesão ou a ameaça ofender diretamente interesse seu, bem como de terceiro. O impetrante pode agir independentemente da omissão de terceiro, e por isso não precisa de qualquer autorização. Na segunda, no entanto, a ação do impetrante é dependente da omissão de terceiro, que deveria agir, mas não o fez. Também para esse caso, o exercício do direito somente poderá ocorrer se observado o prazo decadencial de 120 dias.

Admite-se o litisconsórcio no mandado de segurança. Contudo, o litisconsórcio ativo ulterior não será permitido após o despacho da petição inicial (art. 10, § 2º). O despacho indicado refere-se àquele em que ocorre a admissibilidade da inicial do mandado de segurança, quando o juiz verifica a presença das condições de ordem genérica e específica, bem como determina a notificação da autoridade apontada como coatora e a intimação da representação judicial.

Por se tratar o mandado de segurança de *ação personalíssima*, o falecimento do impetrante acarretará a extinção do processo. Contudo, e aqui fica registrada a exceção, será cabível a habilitação de herdeiros na execução.

Embora teoricamente seja adequado dizer que o polo passivo no mandado de segurança deve ser ocupado pela pessoa jurídica de Direito público ou privado, que tem interesse imediato na composição da lide e no resultado do julgamento, pois será quem arcará com as consequências patrimoniais advindas da decisão judicial, há vários acórdãos na jurisprudência que indicam ser a autoridade coatora a ocupante do polo passivo.

Mesmo para os defensores de que a autoridade agiria como substituto procesual (defenderia, em seu nome, direito de outrem), tem-se a inviabilidade de que aquela figure na execução.

#### 1.4. A autoridade apontada como coatora

A autoridade é a aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para sua prática (art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009) e que ocupa determinado cargo ou função, quer em pessoa jurídica de Direito público, quer em pessoa jurídica de Direito privado. Não se confunde com o mero executor do ato.

Sendo indicada de forma errônea a autoridade coatora, o mandado de segurança deverá ser extinto, salvo se for possível a aplicação da *teoria da encampação*, observando-se a Súmula 628, do STJ:

**Súmula 628:** “A teoria da encampação é aplicada no mandado de segurança quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) existência de vínculo hierárquico entre a autoridade que prestou informações e a que ordenou a prática do ato impugnado;

- b) manifestação a respeito do mérito nas informações prestadas; e
- c) ausência de modificação de competência estabelecida na Constituição Federal”.

#### **Jurisprudência importante:**

O Tribunal de Justiça não pode ser considerado autoridade coatora, quando mero executor de decisão do Conselho Nacional de Justiça.<sup>1</sup>

A autoridade apontada como coatora deverá ser notificada para prestar as suas informações no prazo de dez dias. Inexistindo prejuízo, a falta de tal notificação não caracterizará nulidade no mandado de segurança.

### **1.5. O direito líquido e certo como requisito específico de admissibilidade**

O mandado de segurança tem um requisito específico de admissibilidade: o direito líquido e certo. Trata-se de condição da ação do writ que, se ausente, inviabiliza o exame do mérito. O direito líquido e certo não se refere ao direito subjetivo da parte, mas à comprovação dos fatos.

Assim, o impetrante terá direito líquido e certo se comprovar os fatos alegados na petição inicial por meio de documentos, não se admitindo a dilação probatória durante o processamento da ação.

Estando ausente o direito líquido e certo, o juiz não concederá a ordem pleiteada. Porém, poderá o impetrante ajuizar outro mandado de segurança, desde que o faça com observância do prazo decadencial (art. 6º, § 6º, da Lei n. 12.016/2009) e valha-se de outros meios de prova para a demonstração dos fatos. Tem-se a técnica da coisa julgada *secundum eventum probationis*.

### **1.6. Limitação à utilização do mandado de segurança**

Não se admite o mandado de segurança quando se tratar:

- I – de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;
- II – de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo;

**Súmula 267, do STF:** “Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição”.

O entendimento prevalece ainda quando ocorrer perda de bens ou até mesmo em prejuízo de terceiros, pois o mandado de segurança não é substitutivo de embargos de terceiros.

1. STJ, RMS 57.375/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje de 18/12/2018). Nesse sentido: STJ, AgRg no RMS 48.529/AL, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, Dje de 10/04/2018; RMS 61.982/MA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, Dje de 31/08/2020.

III – de decisão judicial transitada em julgado.

**Súmula 268, do STF:** “Não cabe mandado de segurança contra decisão judicial com trânsito em julgado”.

### 1.7. Competência

O mandado de segurança poderá ser de competência originária dos Tribunais (como, por exemplo, se impetrado contra ato do Presidente da República, em que será de competência do Supremo Tribunal Federal – art. 102, I, “d”, Constituição Federal). Se o ato impugnado for praticado por autoridade federal, a competência será da Justiça Federal (art. 109, VIII, CF).

Em especial aos atos praticados por autoridade federal, discutiu-se sobre a competência territorial. Enfim: o mandado de segurança deveria ser impetrado no juízo do autor da impetração ou da autoridade coatora? Haveria aplicabilidade, em sede de mandado de segurança, da regra contida no art. 109, § 2º, da Constituição Federal?

Como já foi visto quando do estudo da competência, futura(o) analista, as causas ajuizadas contra a União poderão ser promovidas no foro do domicílio do autor, naquele onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Sobre o tema, o STF e o STJ alinharam-se no sentido de que a regra do art. 109, § 2º, da Constituição Federal também se aplica ao mandado de segurança, podendo o impetrante propor a ação no foro de seu domicílio quando impetrado contra ato de autoridade integrante da Administração Pública Federal.

#### Importante

O impetrante poderá propor o mandado de segurança no foro de seu domicílio quando impetrado contra ato de autoridade integrante da Administração Pública Federal.

### 1.8. Tutela provisória

Admite-se o deferimento de tutela provisória em sede de mandado de segurança. A propósito, admite-se que o juiz suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica (art. 7º, III, Lei 12.016/2009, com constitucionalidade reconhecida na ADIN 4296).

Contudo, é importante que o(a) Futuro(a) analista fique bem atento(a) ao que foi decidido pelo STF na ADIN 4.296, pois foi reconhecida a inconstitucionalidade da limitação à concessão da tutela provisória prevista no § 2º, do art. 7º. Trata-se de tema certo para as próximas provas.

Dessa maneira:

**Não mais persiste** a limitação à concessão de liminar em mandado de segurança que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

Será decretada a perempção ou caducidade da medida liminar ex officio ou a requerimento do Ministério Público quando, concedida a medida, o impetrante criar obstáculo ao normal andamento do processo ou deixar de promover, por mais de três dias úteis, os atos e as diligências que lhe cumprirem.

### 1.9. Desistência da ação

Há uma particularidade no mandado de segurança. O impetrante poderá desistir do prosseguimento da demanda, de forma unilateral, sem anuência do impetrado, mesmo após a prolação da sentença de mérito (Tema 530, Repercussão Geral, STF).

#### Tese – Tema 530, Repercussão Geral, STF

É lícito ao impetrante desistir da ação de mandado de segurança, independentemente de aquiescência da autoridade apontada como coatora ou da entidade estatal interessada ou, ainda, quando for o caso, dos litisconsortes passivos necessários, a qualquer momento antes do término do julgamento, mesmo após eventual sentença concessiva do 'writ' constitucional, não se aplicando, em tal hipótese, a norma inscrita no art. 267, § 4º, do CPC/1973.

O próprio STF, contudo, admite excepcionar a regra, quando for de notório conhecimento que a conduta do impetrante desistente se dá em desrespeito à autoridade do Poder Judiciário, fazendo uso abusivo de seus direitos processuais.

### 1.10. Sentença e coisa julgada no mandado de segurança

A sentença no mandado de segurança *denegará* em duas situações: I) se não estiverem presentes os requisitos específicos da ação (como, por exemplo, o direito líquido e certo). Neste caso, não há que se falar em coisa julgada material, admitindo-se que o requerente, por ação própria, pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais; II) estando presentes os requisitos, se o direito não amparar o pleito da parte impetrante, hipótese em que o mérito da ação está sendo analisado, formando-se a coisa julgada material, não se admitindo que a matéria seja rediscutida em outro processo.

De outro lado, estando presentes os requisitos específicos e encontrando a pretensão amparo legal, o juiz concederá a ordem pleiteada, determinando-se a cassação



do ato impugnado. Neste caso, o juízo ingressou na análise do mérito, com formação da coisa julgada.

### 1.11. Cumprimento de Sentença

Formando-se a coisa julgada, é possível o cumprimento do julgado, especialmente com relação a seus efeitos patrimoniais, podendo ser objeto de execução, contra a pessoa jurídica, nos próprios autos do mandado de segurança, seguindo-se o regime de cumprimento de obrigação consubstanciada em título executivo judicial (arts. 535 e seguintes do CPC).

Porém, a execução englobará unicamente as prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial (art. 14, § 4º), não podendo ser incluídos valores pretéritos, pois o mandado de segurança não se equipara à ação de cobrança.

Dessa maneira, **em relação a valores pretéritos** (anteriores ao ajuizamento da ação), **deverá o requerente valer-se de ação de cobrança específica**, observando-se que a impetração do mandado de segurança interrompe a fluência do prazo prescricional, de modo que tão somente após o trânsito em julgado da decisão nele proferida é que voltará a fluir a prescrição da ação para cobrança das parcelas referentes ao quinquênio que antecedeu a propositura da ação.

A ausência do nome do interessado na relação de filiados apresentados pela associação ao ingressar com mandado de segurança coletivo não constitui impedimento para a execução individual do título executivo.

De se ressaltar, ainda, o entendimento de que a liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação coletiva podem ser ajuizadas no domicílio do benefício.

### 1.12. Os recursos no mandado de segurança

Dos pronunciamentos jurisdicionais, monocráticos e colegiados proferidos no mandado de segurança, serão cabíveis os seguintes recursos:

- a) *Das decisões interlocutórias proferidas pelos juízes de primeiro grau:* como já visto, o Código de Processo Civil adotou como regra a irrecorribilidade das decisões interlocutórias proferidas pelo juízo de primeiro grau, cujas questões decididas podem ser impugnadas tão somente quando da interposição do recurso de apelação, ou nas contrarrazões. Excepcionam a regra os casos mencionados no art. 1.015 do Código de Processo Civil, que traz rol das situações em que será cabível a impugnação por meio do recurso de agravo de instrumento.
- b) *Da sentença de indeferimento da inicial:* da sentença que importe no indeferimento da inicial caberá o recurso de apelação (art. 10, § 1º, da Lei 12.016/09).
- c) *Do indeferimento da inicial e da decisão que concede ou nega liminar pleiteada, por decisão monocrática de relator no mandado de segurança de competência*

*originária de tribunal*: é sabido que a Constituição Federal e as Constituições estaduais reservam aos tribunais a competência originária para o julgamento de mandados de segurança impetrados contra determinadas autoridades.

Nesse passo, incidindo quaisquer das hipóteses do art. 10, *caput*, da Lei 12.016/09, deverá o relator indeferir a petição inicial, proferindo pronunciamento sem a análise de mérito. Da mesma forma, competirá ao relator a análise da possibilidade ou não de concessão da liminar (art. 16, parágrafo único, da Lei 12.016/09). Contra decisão proferida pelo relator caberá agravo interno para o respectivo colegiado, observadas, quanto ao processamento, as regras do regimento interno do tribunal.

- d) *Sentença que julga o mérito do mandado de segurança, concedendo ou denegando a ordem*: da sentença que analisa o mérito é cabível o recurso de apelação.

Houve previsão da possibilidade de interposição do recurso pela própria autoridade coatora (art. 14, § 2º, da Lei 12.016/09). Tal situação é merecedora de algumas considerações.

Primeiro, a concessão de legitimidade recursal à autoridade apontada como coatora em momento algum exclui a possibilidade de recurso pela pessoa jurídica da qual aquela faz parte. Com efeito, a própria lei deixa claro que esse direito se estende à *autoridade coatora*.

Segundo, deverá a autoridade demonstrar interesse recursal, de modo que somente poderá recorrer quando for pessoalmente prejudicada pelo julgado, ou ao menos puder responder, via regressiva, pelas consequências do ato cassado.

- e) *Das decisões proferidas em única instância pelos Tribunais*: da decisão colegiada proferida em única instância pelos tribunais de Justiça ou tribunais regionais federais, caberá simultaneamente o recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça e o recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal. Nesse diapasão, a lei adequou a sistemática recursal à norma constitucional, especialmente ao contido nos arts. 102, III, e 105, III. No mesmo sentido, sendo denegada a ordem, competirá ao autor ingressar com recurso ordinário ao Superior Tribunal de Justiça, no caso de decisão emanada de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal (art. 105, II, b, da CF/1988), ou ao Supremo Tribunal Federal, quando proferida por Tribunal Superior (art. 102, II, a, da CF/1988).
- f) *Impossibilidade de interposição de embargos infringentes*: nos termos do art. 25 da Lei 12.016/09, não são cabíveis embargos infringentes das decisões proferidas pelos órgãos colegiados.

Os recursos interpostos das decisões proferidas em mandado de segurança terão prioridade de processamento, salvo quanto ao *habeas corpus*, devendo ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir à data em que forem conclusos ao relator, e o prazo para conclusão dos autos não poderá exceder cinco dias (art. 20, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 12.016/09).

Proferida nos recursos, a decisão deverá ser publicada em trinta dias contados da data do julgamento. Não respeitado esse prazo, o acórdão será substituído pelas respectivas notas taquigráficas, independentemente de revisão.

### 1.13. Mandado de Segurança Coletivo

O mandado de segurança também poderá ser espécie de ação coletiva para a tutela de determinados interesses.

Nesse sentido, assegura-se a possibilidade de ajuizamento do mandado de segurança coletivo por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX, da Constituição Federal).

O Superior Tribunal de Justiça também admite a legitimação ativa do Ministério Público para ao ajuizamento de mandado de segurança coletivo, defendendo-se que o *Parquet* pode se valer da ação necessária para a defesa de interesses metaindividuais.

O mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado para a defesa de direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

- I – coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;
- II – individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

### 1.14. Execução Individual da Sentença Coletiva

Concedida a ordem em mandado de segurança coletivo, poderá o beneficiado dar início à liquidação ao cumprimento de sentença e/ou o próprio cumprimento de sentença, se verificar que existem efeitos patrimoniais reflexos.

Em relação à execução individual, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o prazo prescricional para a execução individual é contado do trânsito em julgado da sentença coletiva, sendo desnecessária a providência de que trata o art. 94 da Lei n. 8.078/1990 (Resp 1.388.000/PR, representativo de controvérsia).

### 1.15. Sustentação oral em Tribunal

O art. 16 da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009) foi alterado para permitir a defesa oral do pedido de **liminar** na sessão em que tal medida for julgada, passando a ter a seguinte redação: “Art. 16. Nos casos de competência originária dos tribunais, caberá ao relator a instrução do processo, sendo assegurada a **defesa oral** na sessão do julgamento do mérito **ou do pedido liminar**” [grifo nosso].

## 2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

### 2.1. Interesses tutelados pela lei da Ação Civil Pública

A ação civil pública é a denominação para o procedimento instituído pela Lei 7.347/1985, que tem por finalidade promover a tutela de direitos transindividuais, que podem ser compreendidos como difusos, coletivos e individuais homogêneos.

**Interesses difusos:** são aqueles “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Compreendem grupos menos determinados de pessoas, e entre elas não existe vínculo jurídico preciso. O objeto desses interesses é indivisível, de modo que não é possível ser dividido entre os membros da coletividade.

**Interesses coletivos em sentido estrito:** os interesses coletivos referem-se aos *interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidas por uma relação jurídica básica comum*, conforme definição constante do art. 81, II, do Código de Defesa do Consumidor.

**Interesses individuais homogêneos:** “são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum, normalmente oriundos da mesma circunstância de fato” (art. 82, III, CDC).

**Em resumo:**

#### Direitos difusos

Natureza: transindividual.

Divisibilidade: indivisível.

Titularidade: pessoas indeterminadas.

Característica da relação jurídica: o direito pertence à sociedade como um todo, indistintamente, sem determinação individual.

#### Direitos coletivos em sentido estrito

Natureza: transindividual.

Divisibilidade: indivisível.

Titularidade: grupo, categoria ou classe de pessoas.

Característica da relação jurídica: o direito pertence a um grupo, mas é delimitado por uma relação jurídica existente, ou entre os seus integrantes, ou destes para com a parte contrária.

## Direitos individuais homogêneos

Natureza: individual.

Divisibilidade: divisível.

Titularidade: pessoas determinadas ou determináveis.

Característica da relação jurídica: pertencentes a indivíduos específicos.

Como é possível verificar, nem todo direito tutelado pela ação civil pública é propriamente coletivo. Desse modo, pode dizer que existem direitos:

- **Essencialmente coletivos:** são os metaindividuais, indivisíveis. Correspondem aos direitos difusos e aos coletivos em sentido estrito.
- **Acidentalmente coletivos:** são os individuais homogêneos.

É possível, então, fazer a diferenciação entre *tutela de direitos coletivos* e *tutela coletiva de direitos*. No primeiro caso, foca-se nos direitos difusos e coletivos, ao passo que no último tem-se a tutela dos direitos individuais homogêneos.

A tutela coletiva de direitos se vale do microsistema processual coletivo, formado a partir de várias leis e ações, que buscam a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Podem ser citados: Lei da Ação Civil Pública, da Ação Popular, Código de Defesa do Consumidor etc.

**Direito Processual Coletivo:** composto por várias ações que buscam tutelar os direitos metaindividuais. Pode ser dividido em **comum e especial**.

- **Comum:** composta por várias ações coletivas - ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção coletivo, dissídio coletivo, impugnação de mandato eletivo, entre outras.
- **Especial:** ações destinadas ao controle de constitucionalidade. Exemplo: ação direta de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental etc.

Quais são as principais características de uma ação coletiva? São duas principais: a legitimidade e o regime da coisa julgada diferenciados, conforme adiante se verificará.

**Portanto:** a ação civil pública é uma espécie de ação coletiva, que compõe o Direito Processual Coletivo Comum. Poderá ser ajuizada para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Por ação coletiva entende-se aquela que apresenta pretensão de natureza coletiva e que tenha, concomitantemente, três fatores: **legitimidade ativa coletiva, objeto coletivo em regime lato e regime de coisa julgada aplicável para beneficiar a coletividade em juízo**.

## 2.2. Dos entes legitimados

### Possuem legitimação para a propositura da ação civil pública:

- I – o Ministério Público;
- II – a Defensoria Pública;
- III – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios;
- IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos um ano; e b) inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumo, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Sobre a legitimação para a propositura da ação civil pública, destaca-se que se está diante de hipótese de **substituição processual**, de modo que o seu autor a ajuizará, em seu nome, para a defesa de interesse da coletividade.

De outro lado, se a **associação** estiver na defesa dos interesses de seus associados, tem-se hipótese de **representação processual**. **A propósito, vide Tema 499, Repercussão Geral, do STF:**

A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento.

Neste último caso, em que a associação ajuíza ação para a defesa dos interesses de seus associados, diz-se estar diante de *ação coletiva ordinária*.

Se a ação for ajuizada por sindicato, a hipótese será também de substituição processual, conforme já decidiu o STJ:

(...) 2. A Primeira Seção do STJ firmou a compreensão de que “a tese relativa à limitação territorial dos efeitos da decisão coletiva diz respeito apenas às Ações Coletivas de rito ordinário, ajuizadas por associação civil, que agem em representação processual, não se estendendo tal entendimento aos sindicatos, que agem na condição de substitutos processuais, nem a outras espécies de Ações Coletivas, como, por exemplo, o Mandado de Segurança Coletivo” (EResp n. 1.770.377/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe de 7/5/2020). 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1513726/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/02/2022, DJe 23/02/2022)

O Ministério Público é legitimado universal, podendo ajuizar a ação para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos sem a necessidade de comprovação da pertinência temática.

Em relação aos demais, embora legitimados à propositura da ação civil pública, devem demonstrar a existência de pertinência temática, ou seja, se a sua finalidade institucional autoriza o ajuizamento da ação coletiva.

O rol do art. 5º, da Lei nº 7.347/1985, trata da legitimação *concorrente* e *disjuntiva*, pois, todos os ali mencionados podem ajuizar a ação civil pública, não havendo necessidade de que ajam em litisconsórcio.

### 2.3. Competência

A competência na ação civil pública é **territorial absoluta**, devendo observar o **art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor**: I – do foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; II – do foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

### 2.4. Coisa julgada

O Código de Defesa do Consumidor disciplinou a coisa julgada nas ações coletivas, relacionando-a ao interesse tutelado, o que pode ser resumido no seguinte quadro:

Interesse	Coisa julgada
Difuso	<i>Erga omnes</i> , salvo se a improcedência decorrer da falta de provas.
Coletivo	<i>Ultra partes</i> , limitada ao grupo, categoria ou classe de lesados, salvo se a improcedência se der por falta de provas.
Individuais homogêneos	<i>Erga omnes</i> em caso de procedência, beneficiando vítimas e sucessores.

Como é possível observar do quadro, identifica-se também a coisa julgada segundo o resultado o processo, destacando-se a técnica da coisa julgada *secundum eventum litis*.

Desse modo, **no caso de sentença de procedência**, todos os lesados são beneficiados, salvo se se tratar de interesses coletivos em sentido estrito, quando o aproveitamento estará restrito ao grupo, categoria ou classe de pessoas atingidas.

De outro lado, **na sentença de improcedência**, deve-se verificar se houve ou não o esgotamento das provas, quando então será utilizada a técnica da coisa julgada *secundum eventum probationis*.

<b>Por falta de provas</b>	Outros legitimados poderão propor a ação civil pública, desde que fundada em nova prova.
<b>Por outro motivo</b>	Outros legitimados não poderão propor a ação civil pública, ainda que fundada em nova prova.

Julgado importantíssimo, Futuro(a) analista, tratou dos limites territoriais da coisa julgada impostos pelo art. 16, da Lei nº 7.347/1985, de acordo com a redação dada pela Lei nº 9.494/1997. De acordo com o dispositivo: “Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, **nos limites da competência territorial do órgão prolator**, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

Como é possível verificar, a redação atual do dispositivo restringiu a coisa julgada aos limites da competência territorial do órgão prolator, o que provocava prejuízo à eficiência da tutela coletiva, exigindo-se o ajuizamento de diversas ações coletivas.

Ao analisar a questão, o STF fixou tese no Tema 1.079, Repercussão Geral, registrando que:

“I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas”.

Portanto, diante do entendimento do STF, **não mais se aplica a limitação territorial**, devendo ser observada a redação anterior do dispositivo, ripristinado por ordem do Tribunal Superior: “Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

## 2.5. Litispendência para as ações individuais

As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único, do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou *ultra partes* não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

## 2.6. Inquérito civil

Poderá o Ministério Público instaurar, sob sua presidência, inquérito civil.

Trata-se de procedimento administrativo inquisitivo e presidido privativamente pelo Ministério Público e que tem a finalidade de apurar possível lesão a interesses coletivos. Diante das conclusões obtidas, o MP terá condições de adotar um posicionamento.



**FUTURO(A) ANALISTA: O INQUÉRITO CIVIL NÃO SEGUE O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO, MAS INQUISITIVO.**

**(Cespe – Analista Judiciário – Direito – TJ – AM/2019)** A respeito de ação de improbidade administrativa, mandado de segurança, ação popular e ação civil pública, julgue os itens a seguir.

De acordo com a Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), é nulo o inquérito civil que não observe o princípio do contraditório (assertiva errada).

## 2.7. Termo de ajustamento de conduta

Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

## 3. AÇÃO POPULAR

### 3.1. Definição

Trata-se de **remédio constitucional** que tem por finalidade **corrigir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.**

A Constituição Federal foi responsável pela ampliação de seu objeto, voltando-se também **à defesa de interesses metaindividuais, entre eles o meio ambiente.**

A ação popular pode ser estudada sob três enfoques: constitucional, administrativo e processual. Isso porque, a um só tempo, é uma **garantia constitucional**, que efetiva o **controle** dos atos administrativos pelo cidadão, sendo uma **ação civil.**

### 3.2. Legitimação para a propositura da ação popular

A legitimação para a propositura da ação popular consta na Constituição Federal (art. 5º, LXXIII) e nos arts. 1º e 4º, da Lei 4.717/65. Portanto, somente o **brasileiro** (nato ou naturalizado), que ostente a condição de **eleitor**, poderá ajuizá-la.

O autor popular agirá como substituto processual da coletividade e, por isso, se acaso abandonar a causa, poderá o polo ativo ser ocupado por outro legitimado. Supletivamente, poderá o Ministério Público assumir o polo ativo, se nenhum outro legitimado o fizer.<sup>2</sup>

Exclui-se a possibilidade de ser ajuizada por pessoa jurídica (Súmula 365, STF). Somente poderá ser ajuizada por aquele que se encontre no exercício pleno do direito político de eleger os representantes do povo.

O Superior Tribunal de Justiça também admite que a ação popular seja ajuizada pelo **Ministério Público**, legitimando-o a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos e coletivos, sob os ângulos material ou imaterial.<sup>3</sup>

2. REsp 638.011/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 25/04/2006, DJ 18/05/2006, p. 182.

3. AgRg no AREsp 746.846/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2015, DJe 05/02/2016.