

JOÃO PAULO LORDELO

**A Tutela de Interesses
Difusos, Coletivos e
Individuais Homogêneos**

2ª EDIÇÃO

Revista e atualizada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 2

REGIME JURÍDICO DAS AÇÕES COLETIVAS

1. O MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO

1.1 Aspectos gerais

Como já referido, no Brasil, as ações coletivas se organizam a partir de um microsistema processual coletivo, cujo núcleo é formado pela Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). A existência de tal microsistema é amplamente reconhecida não apenas pela doutrina¹, mas também pela jurisprudência².

O aludido núcleo é somado a outros diplomas normativos, que dão ensejo a outras ações coletivas, para além do rito comum da ação civil pública, a saber: ação popular (Lei 4.717/1965 e art. 5º,

¹ MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema de tutela coletiva. In: GOMES JR., Luiz Manoel (coord), *Ação Popular – Aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei 4717/65*. São Paulo: RCS, 2006. Como ressaltam Fredie Didier Jr. e Hermes Zani Jr., “os diplomas que tratam da tutela coletiva são intercambiantes entre si, ou seja, apresentam uma ruptura com os modelos codificados anteriores que exigiam completude como requisito mínimo, aderindo a uma intertextualidade intrassistemática” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018, v. 4, p. 60).

² “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” (Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma, REsp nº 1085218/RS, Relator: Ministro Luiz Fux, DJe 6.11.2009).

LXXIII, da CRFB/1988), mandado de segurança coletivo (Lei 12.016/2009 e art. 5º, LXX, da CRFB/1988), mandado de injunção coletivo (Lei 13.300/2016) e ação de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992).

O reconhecimento – pacífico – da existência desse sistema traz inúmeras consequências, notadamente a aplicação subsidiária e supletiva das normas que o compõem. São exemplos: a) a aplicação dos conceitos de direitos coletivos do art. 81 do CDC a todo processo coletivo; b) a aplicação do regime da coisa julgada do art. 103 do CDC como regra geral das ações coletivas; c) a aplicação do regramento da remessa (ou reexame) necessária do art. 19 da Lei da Ação Popular a outras espécies de ações coletivas etc.

Mas há mais. Como já esclarecido no primeiro capítulo, compreendemos que também os incidentes de julgamento de casos repetitivos (IRDR e recursos repetitivos) são espécies de processos coletivos. Como consequência, é preciso reconhecer que não apenas os diplomas legais que disciplinam as ações coletivas (em especial a LACP, o CDC e a LAP) compõem o núcleo do microsistema processual coletivo, mas também as regras do CPC que cuidam do incidente de resolução de demandas repetitivas e dos recursos extraordinário e especial repetitivos, estabelecendo-se um diálogo entre tais fontes. Tal entendimento, embora venha ganhando força nos últimos tempos, ainda não se encontra consolidado.

1.2. Espécies de ações coletivas

1.2.1. Procedimento comum e procedimentos especiais

A Lei 7.347/1985 (LACP), ao ser editada, preocupou-se inicialmente com a defesa dos chamados direitos transindividuais (difusos e coletivos em sentido estrito), marcados pela indivisibilidade do objeto. Somente em 1990, o núcleo do microsistema processual coletivo recebeu a sua segunda metade: o CDC, especialmente vocacionado à tutela dos direitos individuais homogêneos.

Esse arranjo legal fez com que, em um primeiro momento, os autores se referissem a duas espécies de ações coletivas em sentido amplo: a ação civil pública – para a tutela de direitos difusos e coletivos em sentido estrito – e a ação coletiva para a defesa de direitos individuais homogêneos³.

³ É o caso de Teori Albino Zavascki, para quem seria inaplicável o rito da LACP às “ações coletivas”, voltadas à tutela dos direitos individuais homogêneos e marcadas pela “sentença

Atualmente, essa divisão perdeu sentido, em especial a partir do reconhecimento da complementaridade mútua das normas que compõem o núcleo do microsistema processual coletivo, cujas técnicas podem ser compartilhadas. Assim, é possível conceber a expressão “ação coletiva” como um gênero que apresenta, entre outras, as seguintes espécies: a) ação civil pública (para a tutela dos direitos coletivos em geral, quaisquer que sejam); b) ação popular (regulada pela Lei 4.717/1965); c) mandado de segurança coletivo (Lei 12.016/2009); d) mandado de injunção coletivo (Lei 13.300/2016); e) *habeas corpus* coletivo etc.

Há, portanto, um procedimento-padrão, disciplinado pela LACP e pelo CDC de forma integrada, que rege a ação civil pública. Em outras palavras, a ACP consiste no procedimento comum da tutela coletiva, que se diferencia do procedimento comum do CPC especialmente em razão das regras concernentes aos institutos da legitimidade, coisa julgada e litispendência, competência e execução.

Para além dele, existem os procedimentos especiais, a exemplo daqueles acima citados, que possuem elementos diferenciadores, a serem oportunamente explorados.

1.2.2. Princípios da não taxatividade e atipicidade da tutela coletiva

É importante ter em mente que a existência de um procedimento comum da tutela coletiva, bem como de procedimentos especiais, não afasta os princípios da não taxatividade e atipicidade da tutela coletiva.

Tais princípios informam que: a) é possível o ajuizamento de ações coletivas para a defesa de quaisquer direitos coletivos (art. 1º, IV, da LACP), os quais podem ser atípicos; c) é possível cumular pedidos relativos a pretensões ou direitos coletivos distintas (difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo) em uma única ação coletiva, a exemplo da condenação em obrigação de fazer, prestação pecuniária e pedido desconstitutivo; b) todos os procedimentos podem ser coletivizados, pois, de acordo com o art. 83 do CDC, “[p]ara a defesa dos

genérica”, conforme previsto no Código de Defesa do CONsumidor (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 57-58).

direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”⁴.

Daí se extrai, por exemplo, a possibilidade de ajuizamento de *habeas corpus* coletivo, ação possessória coletiva, reclamação coletiva, ação rescisória coletiva, protesto coletivo etc., mesmo ausente previsão legal expressa nesse sentido. É possível, assim, veicular um pedido de reintegração de posse em uma ação coletiva, independentemente da nomenclatura utilizada (“ação possessória coletiva” ou “ação civil pública”). Para fins de reconhecimento e admissibilidade, o nome dado à ação será irrelevante, sendo relevante apenas a sua substância.

1.3. O enquadramento da ação de improbidade no microssistema processual coletivo

O enquadramento da ação de improbidade administrativa (AIA) no microssistema da tutela coletiva é tema que suscitou polêmica no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, especialmente no que concerne à aplicação da regra especial do reexame necessário prevista no art. 19 da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965).

Em 2014, ao julgar o REsp nº 1.220.667/MG, sob a relatoria do ministro Napoleão Nunes Maia Filho (DJe 10.12.2014), a Primeira Turma do STJ entendeu que a AIA contemplaria um “rito próprio e tem objeto específico”, o que afastaria a “analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, para importar instituto criado em lei diversa”.

Opostos embargos de divergência pelo Ministério Público, a Primeira Seção, sob a relatoria do ministro Herman Benjamin (DJe 30.6.2017), decidiu em sentido contrário, por compreender a AIA como espécie de ação coletiva sujeita às regras do seu microssistema processual.

Esse entendimento, que tem prevalecido na Corte, comporta críticas, diante do inegável caráter sancionador da referida ação. Enquanto as ações coletivas legalmente previstas – ação civil pública, ação popular, mandado de injunção coletivo, mandado de segurança coletivo e *habeas corpus* coletivo – objetivam tutelar, de forma direta, um direito coletivo em sentido amplo, a ação de improbidade é vocacionada à aplicação de

⁴ Nesse sentido: ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 575.

sanções taxativas à parte ré, bem como a promoção do ressarcimento ao erário.

De forma mais específica, afirma-se, nas ações coletivas em geral, uma situação jurídica coletiva: um grupo, por meio de um legitimado coletivo, atribui-se uma posição de credor. Na AIA, por outro lado, o legitimado ativo possui a tarefa de requerer a aplicação de determinadas sanções àquele que violou a legalidade administrativa, em resposta à violação de um dever (e não um direito coletivo).

À semelhança do que ocorre no processo penal, não parece haver uma situação jurídica coletiva ativa, nem passiva, mas um estado de sujeição de um indivíduo em face do Estado. Fazendo-se um paralelo, dizer que a AIA consiste em uma ação coletiva é o mesmo que reconhecer a ação penal como uma demanda em defesa da vítima, o que não nos parece correto, muito embora se reconheça o seu interesse. Por óbvio, se alguém é vítima de um delito – a exemplo de um furto (art. 155, CP) ou roubo (art. 157, CP) –, será legitimado ao ajuizamento de ação civil, postulando a condenação do autor do delito em danos materiais ou morais. Aí sim, haverá a defesa de um direito em juízo, que poderá até mesmo ser coletivo, no caso de a vítima consistir em uma coletividade, como ocorre nos chamados “crimes vagos” (ex.: crimes ambientais). Aquele que comete um crime ambiental pode ser demandado civilmente, por um legitimado coletivo, para que repare o dano ambiental.

No caso do processo penal – e, da mesma forma, com a AIA –, o que existe é uma resposta estatal a um ilícito, de forma retributiva e, em tese, pedagógica e ressocializadora. Aqui, não se trata de reparar um dano ambiental, mas sim de aplicar a sanção legalmente prevista. Absolutamente, o Estado poderia aplicá-la independentemente da existência de um processo. Afinal, possui o monopólio da violência legítima para tanto, diferentemente das vítimas, que não possuem meios para fazer valer a sua pretensão indenizatória. Mas não seria democrático fazê-lo sem antes ofertar o contraditório. O que se percebe, portanto, é que o processo punitivo existe para legitimar a decisão final (eventualmente, a sanção), como forma de contenção do poder estatal – e não como forma de instrumentalização de um direito.

Na AIA, eventual ressarcimento será direcionado ao erário, ou seja, à pessoa jurídica lesada, que não se confunde com uma coletividade. Demais disso, em apego às garantias próprias do sistema punitivo, o regime da coisa julgada, a legitimidade e a participação não parecem se encaixar na

lógica do microsistema processual coletivo. A título de exemplo, o regime de produção da coisa julgada *secundum eventum probationis* permitiria à Fazenda Pública e ao Ministério Público, enquanto não consumada a prescrição, uma posição excessivamente privilegiada para processos dessa natureza, abrindo-se a oportunidade para relitigações constantes, com fundamento na descoberta de provas novas. Não parece ser essa a resposta adequada em um sistema de garantias constitucionais processuais.

Esse parece ter sido o espírito reformador da Lei 14.230/2021, que acrescentou à LIA o art. 17-D, de modo a estabelecer que “A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”.

É necessário esclarecer, porém, o entendimento adotado neste livro, embora encontre amparo na própria LIA, sofre resistência até mesmo no Superior Tribunal de Justiça, para quem a LIA compõe o microsistema de tutela dos interesses ou direitos coletivos. Em setembro de 2024, a corte decidiu:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREJUÍZO AO ERÁRIO MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS. VIOLAÇÃO DO ART. 329, II, DO CPC. MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE AÇÃO POPULAR. NULIDADE. PRETENSÃO DE REEXAME DOS FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. PREJUÍZO AUSÊNCIA. PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF.

I - Na origem, trata-se de ação por improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a Prefeita do Município de Piquete e outros.

II - Na sentença, julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos a fim de reconhecer a nulidade dos contratos do Pregão Presencial n. 18/2016, Decreto n. 4.221/16 e consectário termo de permissão onerosa de uso de espaço público n. 01/2016, bem como as despesas deles decorrentes. Ainda, reconhecer que os requeridos praticaram de atos de improbidade administrativa (arts. 10, VIII, e 11, caput, ambos da LIA), condenando-os às penalidades previstas no art. 12, II, da LIA. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada. Esta Corte não conheceu do recurso especial.

III - Não há possibilidade de admissão do recurso da recorrente quanto à alegada violação do art. 329, II, do Código de Processo Civil.

IV - O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que as disposições do Código de Processo Civil aplicam-se de forma subsidiária às normas insertas nos diplomas que compõem o microsistema de tutela dos interesses ou direitos coletivos.

V - A esse respeito, vale dizer que compõem o aludido microsistema: 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, ECA e Estatuto do Idoso (Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.085.218/RS, relator Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador T1, Primeira Turma, Data da publicação DJe 6/11/2006).

VI - Deste modo, a supressão das lacunas legais deve ser, a priori, buscada dentro do próprio microsistema, aplicando-se, de forma subsidiária, as disposições genéricas do Código de Processo Civil.

VII - O STJ possui o entendimento de que a lei de ação popular tem aplicação estendida às ações civis públicas diante das funções assemelhadas a que se destinam à proteção do patrimônio público no sentido lato sensu, bem como por ambas pertencerem ao microsistema processual da tutela coletiva. Precedentes: (AgInt no REsp n. 1.883.545/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 4/10/2021, DJe de 7/10/2021 e AgInt no REsp n. 1.749.850/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1º/6/2023.)

[...]

Por outro lado, em 2025, a corte fixou precedente no sentido de que “a Defensoria Pública não possui legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa.”⁵ Na oportunidade, registrou que, “embora ambas as ações civis públicas (a geral da Lei n. 7.347/1985 e a de improbidade administrativa da Lei n. 8.429/1992) tenham algum ponto de aproximação, notadamente por serem instrumentos de proteção a direito transindividual, pelo que integram, em caráter global, o microsistema da tutela coletiva, elas diferenciam-se bastante no aspecto ontológico. É que as ações de improbidade são revestidas de caráter punitivo/sancionador próprio, sem equivalente na ação civil pública geral, e, por isso, aquela é regida por regras especiais, inclusive no que concerne à legitimidade ativa”.

⁵ Processo em segredo de justiça, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por maioria, julgado em 19/8/2025.

1.4. Ações coletivas passivas

1.4.1. Aspectos gerais

Como já referido, é possível conceituar o processo coletivo de forma mais ampla, tendo por particularidade o fato de nele ser postulado um direito coletivo em sentido amplo (situação jurídica coletiva ativa) ou a existência de uma situação jurídica coletiva passiva.

É possível, portanto, o ajuizamento de ações coletivas passivas, em que a coletividade figura como parte ré. Em tais casos, postula-se um direito prestacional ou potestativo em face da coletividade, a quem se imputa um dever ou estado de sujeição.

Não se desconhecem as opiniões doutrinárias que rejeitam a existência de ações coletivas passivas. Segundo Edilson Vitorelli, conquanto disseminado, o reconhecimento do processo coletivo passivo no Brasil “é equivocado e expressa uma compreensão errônea do conceito de ação coletiva passiva, tal como praticada nos Estados Unidos”⁶.

Não concordamos com tal orientação⁷, por uma série de motivos.

De início, porque o art. 5º, § 2º, da LACP permite o ingresso do Poder Público e das associações como litisconsortes de “qualquer das partes”, sendo possível, portanto, que os legitimados coletivos se coloquem ao lado da parte ré, em uma ação coletiva, defendendo uma determinada coletividade. Compreende-se por “Poder Público” todos os demais legitimados que não as associações (Ministério Público, Administração Pública, Defensoria Pública).

Além disso, o art. 83 do CDC dispõe que, “[p]ara a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. As ações coletivas passivas estão contempladas na genérica expressão “todas as espécies de ações”.

Como se não bastasse, se acaso não fosse admitida a ação coletiva passiva, como seria possível explicar hipóteses como o ajuizamento de

⁶ VITORELLI, Edilson. Ações coletivas passivas: por que elas não existem nem deveriam existir? *Revista de processo*, São Paulo, v. 278, p. 297-335, 2018.

⁷ Para uma maior compreensão do assunto, cf. PEIXOTO, Ravi. Presente e futuro da coisa julgada no processo coletivo passivo: uma análise do sistema atual e as propostas dos anteprojetos, *Revista de Processo*, São Paulo, v. 256, p. 229-254, 2016.

ação rescisória pelo réu da ação coletiva originária, os embargos à execução coletiva ou o mandado de segurança impetrado pelo réu da ação coletiva contra ato judicial? Em todos esses casos, a parte ré é uma coletividade que exerceu a função de parte autora em processo originário.

Por fim, é possível extrair do art. 554, § 1º, do CPC hipótese expressa de ação coletiva passiva, no âmbito possessório. De acordo com a regra em questão, no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local “e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública”.

O dispositivo oferta ao Ministério Público e à Defensoria Pública algumas opções. Poderá o MP escolher atuar como fiscal da ordem jurídica, em posição de imparcialidade, ou então juntar-se, na qualidade litisconsorte, a qualquer uma das partes. Se, nessa qualidade, optar por defender a coletividade ré identificada, configurada estará a ação coletiva passiva.

À Defensoria Pública também são ofertados dois possíveis caminhos. Poderá, de um lado, atuar individualmente, advogando em favor de determinadas pessoas hipossuficientes identificadas. De outro lado, poderá exercer a função de legitimado coletivo, em defesa da coletividade ré.

Em ambos os casos, a atuação coletiva é corroborada pelo § 2º do art. 5º da LACP. O art. 554, § 1º, do CPC, inova ao prever a possibilidade de uma ação inicialmente ajuizada como uma demanda individual se converter em coletiva, algo bastante natural no contexto dos conflitos agrários, em razão das dificuldades na identificação dos indivíduos ou coletividades envolvidas.

Um bom exemplo de ações duplamente coletivas (ativa e passivamente) são os litígios trabalhistas coletivos, em cujos polos figuram sindicatos das categorias profissionais (empregado e empregador), na qualidade de substitutos processuais. Discutem-se, em tais casos, situações jurídicas coletivas. Cuida-se, em realidade, dos primeiros exemplos de ações coletivas passivas⁸.

⁸ Cf. MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro*

1.4.2. Reconhecimento jurisprudencial

No ano de 2010, a Terceira Turma do STJ, no julgamento do REsp nº 1051302⁹, afastou expressamente o cabimento de ações coletivas passivas “nas hipóteses de direitos individuais homogêneos”. Na origem, o caso cuidava de ação coletiva ajuizada por sindicato na defesa de direitos individuais homogêneos de integrantes da categoria profissional. Em tais autos, o réu apresentou pedido de declaração incidental, em face do sindicato-autor. O pedido foi formulado com o objetivo de atribuir eficácia de coisa julgada à decisão quanto à extensão dos efeitos de cláusula de quitação contida em transação assinada com os trabalhadores.

A controvérsia central residia em saber se o sindicato teria também legitimidade passiva para substituir a coletividade de trabalhadores em face de pedido formulado contra eles. Compreendeu o STJ que a atribuição de legitimidade ativa não implica, automaticamente, legitimidade passiva dessas entidades para figurarem, como rés, em ações coletivas, “salvo hipóteses excepcionais”. Registrou ainda que, pelo panorama legislativo, a disciplina da coisa julgada nas ações coletivas concernentes aos direitos individuais homogêneos seria incompatível com o pedido de declaração incidental formulado pelo réu, em face do sindicato-autor. Isso porque pretensão a que se declare a extensão dos efeitos de cláusula contratual, com eficácia de coisa julgada, implicaria, por via transversa, burlar a norma do art. 103, III, do CDC, que estabelece o regime da coisa julgada “erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores”.

Do ano de 2010 para os tempos atuais, o tema passou a receber uma maior atenção doutrinária e também jurisprudencial. Apesar de ainda bastante polêmicas, as ações coletivas passivas têm sido cada vez mais visíveis na prática forense.

Em 2014, a Terceira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), no julgamento dos Edcl nos Edcl na AR nº 0078760-95.2000.4.01.0000, admitiu o processamento de ação rescisória de sentença

de processos coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 319. No mesmo sentido: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019, v. 4, p. 561.

⁹ Superior Tribunal de Justiça, Terceira Turma, REsp nº 1051302/DF, Relatora: Ministra Nancy Andrichi, DJe 28.4.2010.

proferida em ação coletiva ajuizada por entidade sindical (SINICON). Na oportunidade, registrou que, “quando se atribui à entidade sindical a tutela dos direitos e interesses de determinada categoria profissional ou econômica, passíveis de tutela por meio de ação coletiva, sua posição jurídica é, sempre, de substituto processual (CPC, art. 6º)”. Acrescentou que “a entidade é parte no processo, tanto no polo ativo (direito de ação), quanto no polo passivo (na defesa da categoria)”. Consequentemente, em sede de ação rescisória, devem figurar como partes “as mesmas que integraram a ação originária, invertidos os polos da relação processual”¹⁰. No caso concreto, como o SINICON havia atuado, na ação originária, como substituto processual, foi reconhecida a sua legitimidade para figurar como parte ré na ação rescisória ajuizada em desfavor da coletividade. Temos aqui uma ação coletiva passiva derivada, por decorrer de um processo coletivo ativo precedente.

Um exemplo de ação coletiva passiva original – sem processo coletivo antecedente – consistiu na “ação declaratória de nulidade de greve e inibitória”, movida pela União em face da Federação Única dos Petroleiros e diversas outras entidades sindicais, com o objetivo de impedir o movimento grevista então previsto para os dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 2018. Entre os pedidos formulados, encontrava-se o de determinação da “imediata manutenção de 100% dos trabalhadores que prestam serviços no âmbito da Petrobras e suas subsidiárias, sob pena de multa diária”.

Referida ação foi proposta diretamente perante o Tribunal Superior do Trabalho (Autos nº 1000376-17.2018.5.00.0000), tendo sido deferida a medida liminar pleiteada em desfavor da coletividade de trabalhadores, substituída pelas entidades sindicais. Até o fechamento da presente edição, os autos se encontravam conclusos ao Ministério Público do Trabalho, para pronunciamento.

1.4.3. Questões controvertidas

Uma vez reconhecidas as ações coletivas passivas – posição defendida na presente obra –, alguns temas precisam ser enfrentados, em especial dois.

¹⁰ Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Seção, Edcl nos Edcl na AR nº 0078760-95.2000.4.01.0000, Relator: Desembargador Federal Néviton Guedes, Dje 10.12.2014.

1.4.3.1. *Legitimidade*

O primeiro deles recai sobre os legitimados coletivos passivos, na medida em que o rol estabelecido no art. 5º da LACP se refere àqueles que “[t]êm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar”. Seriam os legitimados passivos os mesmos sujeitos aptos para o ajuizamento de uma ação coletiva? Diante da omissão legislativa, compreendemos que sim. Em realidade, no âmbito da tutela coletiva, não parece haver razão para separar os legitimados ativos dos legitimados passivos. Afinal, se a lei confia a determinado sujeito o papel de condução do processo em defesa de interesses alheios, do mesmo modo deve confiar na sua atuação defensiva.

O caso é, portanto, de aplicação subsidiária das regras do processo coletivo ativo.

1.4.3.2. *Coisa julgada*

O segundo tema diz respeito ao regime da coisa julgada. Como será mais bem explorado em tópicos posteriores, nas ações coletivas ativas, a improcedência do pedido não impede que os particulares que compõem a coletividade ajuízem ações indenizatórias individuais. É dizer: se a coletividade perde, os seus membros conservam as pretensões individuais; se vence, os seus membros podem executar o título judicial em seu benefício, o que tem sido chamado de extensão *in utilibus* da coisa julgada (art. 103, § 1º a 3º, do CDC). É essa a razão pela qual, em 2010, a Terceira Turma do STJ, no julgamento do REsp nº 1051302, compreendeu que as ações coletivas passivas seriam incompatíveis com o regime da coisa julgada relativa aos direitos individuais homogêneos, marcados pela divisibilidade do objeto.

A verdade é que, inicialmente, é preciso perceber que as ações coletivas passivas não tratam verdadeiramente de *direitos*, mas sim de *deveres* coletivos – ou de um estado de sujeição passivo. Assim, fazendo-se um paralelo com a classificação legal, é possível reconhecer a existência de *deveres* difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Para elas, de fato, o regramento estabelecido pelo CDC carece de sentido. Imagine-se, por exemplo, uma ação possessória coletiva ajuizada em desfavor de uma coletividade invasora de um determinado imóvel rural. A procedência do pedido de reintegração em desfavor do grupo

será extensível aos seus membros? O regime do art. 103 do CDC, ao desenhar a disciplina geral da coisa julgada coletiva, foi construído com os olhos nas ações coletivas ativas, especialmente como forma de proteção dos direitos fundamentais. No caso das coletividades passivas, por outro lado, em lugar de um direito coletivo existe um dever ou estado de sujeição coletivo. Poderíamos falar, a depender da situação, até mesmo em deveres fundamentais, que também exigem uma tutela judicial adequada.

Consequentemente, compreendemos que, no caso das ações coletivas passivas, julgado procedente o pedido, os membros das coletividades deverão ser necessariamente afetados, sob pena de absoluta inutilidade do procedimento. Com o objetivo de salvaguardar o direito ao contraditório, porém, no caso de pretensões divisíveis, deve ser amplamente ofertada aos membros da coletividade passiva a possibilidade de intervenção nos autos, o que dependerá de uma adequada divulgação da demanda.

1.5. Ações pseudoindividuais, ações individuais sobre relações plurilaterais e ações individuais com alcance coletivo

Não é incomum, na prática forense, observar o ajuizamento de ações supostamente individuais, mas com veiculação de pretensão coletiva. Trata-se *de ações pseudoindividuais*. Em tais casos, a parte autora acredita estar ajuizando uma ação individual, mas formula um pedido em favor de uma coletividade. Imagine-se, de forma exemplificativa, que um indivíduo ajuíze ação com o pedido de invalidação de um edital de um concurso público. Como destacam Didier Jr. e Zaneti Jr., se, em tal demanda, a pessoa pedisse para que o edital não incidisse em sua esfera jurídica, apenas, a ação seria individual.¹¹

O que o julgador deve fazer diante das ações pseudoindividuais? O primeiro caminho será a determinação da intimação da parte autora, para que promova a emenda da petição inicial, corrigindo o pedido. A depender do caso, porém, fará mais sentido promover a sucessão processual para que um legitimado coletivo possa encampar a ação. Nesta segunda

¹¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol IV. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023, p. 138.

hipótese, o legitimado individual poderá permanecer como litisconsorte, em conformidade com a regra do art. 64 do CDC.¹²

Coisa distinta é o *ajuizamento de ação que veicula pedido verdadeiramente individual, mas que objetiva solucionar problema relativo a uma relação jurídica plurilateral*, impondo-se, por sua natureza ou em virtude de lei, um tratamento uniforme aos interessados. Nesses casos, identifica-se a cotitularidade de direito indivisível (“direito individual que possui cotitulares”¹³). Exemplo: condômino que ajuíza ação possessória em defesa de bem condominial (cotitularidade do direito de propriedade e comosse). O contexto permitiria a formação de litisconsórcio facultativo unitário ativo. Em situações dessa natureza, por inexistir o exercício de uma pretensão coletiva – mas individual plurilateral –, é permitida a intervenção de terceiros provocada pelo juízo (intervenção *iussu iudicis*), de modo a comunicar aos demais cotitulares sobre a existência da demanda, podendo intervir como assistentes litisconsorciais.¹⁴

Finalmente, uma terceira situação consiste nas *ações individuais com alcance coletivo*. Isso ocorre quando a satisfação do pedido individual implica, inexoravelmente, a tutela de um direito coletivo difuso ou em sentido estrito. O exemplo mais comum é o ajuizamento de ação individual por pessoa que objetiva a cessação de excessivo barulho causado por seu vizinho. Como apontado pela doutrina, não há como o barulho ser sustado apenas para um dos vizinhos, de modo que o incômodo de vizinhança (questão individual) e a poluição sonora (questão difusa) serão solucionados pela mesma decisão.¹⁵ O mesmo ocorre com o pedido de anulação de questões de concursos públicos – se o indivíduo postula apenas para si, temos uma ação individual; se postula a anulação da questão de uma forma geral, a pretensão é coletiva.

O que fazer então? Na redação originária do art. 333, I, do CPC, a questão seria solucionada com a conversão da ação individual em

¹² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol IV. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023, p. 138.

¹³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol IV. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023, p. 138.

¹⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol IV. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023, p. 139.

¹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol IV. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023, p. 138.

coletiva, promovendo-se a sucessão processual. Ocorre que o dispositivo foi vetado. Nada parece impedir, porém, que o juízo adote a providência estabelecida no art. 7º da LACP: “Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis”. Uma segunda possibilidade é a manutenção da ação individual – em prestígio ao acesso à justiça –, adotando-se medidas de ampliação participativa, a exemplo da intervenção do Ministério Público, intervenção de *amici curiae*, instauração de incidente de assunção de competência (se o processo estiver em tribunal) etc.

1.6. O cabimento do *habeas corpus* coletivo

Em 2018, o julgamento do HC nº 143.641 pelo Supremo Tribunal Federal atraiu fortemente as atenções do cenário jurídico. Dita ação foi impetrada por advogados membros do Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu) diretamente no STF, em benefício de “todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças”.

Como *amici curiae* (art. 138, do CPC) participaram as defensorias públicas de diversos estados e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos (IDDD), figurando a Defensoria Pública da União como impetrante, após determinação do ministro relator, Ricardo Lewandowski.

É importante notar, de início, que os pacientes do aludido HC consistem em um grupo, uma coletividade. Quanto a isso, a primeira pergunta que deve ser feita é: afinal, é cabível a figura do *habeas corpus* coletivo, ou seja, que tenha por paciente uma coletividade?

Entende-se por ação coletiva aquela proposta por um legitimado extraordinário (ou substituto processual), em defesa de um direito naturalmente ou acidentalmente coletivo, apta à produção de uma decisão final cujos efeitos são extensíveis a uma comunidade ou coletividade.

Ao disciplinar, junto com a LACP (Lei 7.347/1985), o microsistema processual coletivo, o CDC deixou claro que “[p]ara a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.” (art. 83).

Sendo o *habeas corpus* uma ação destinada à proteção do direito à liberdade de locomoção – “sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”, na dicção do art. 5º, LXVIII, da Constituição –, a literalidade do texto caminha no sentido do reconhecimento da sua impetração na modalidade coletiva. Esse é, aliás, um ponto bastante relevante do processo coletivo: é possível conceber o seu manejo para os mais diversos tipos de ação (ação monitória coletiva, ação possessória coletiva etc.).

A rigor, portanto, diante do princípio da atipicidade das ações coletivas previsto no art. 83 do CDC, carece de sentido a afirmação de que não é cabível o HC coletivo, por ausência de previsão legal.

Nesse sentido, ao julgar o HC nº 143.641, a Segunda Turma do STF decidiu pelo cabimento da figura processual, invocando, por analogia, o art. 12 da Lei 13.300/2016 (Lei do Mandado de Injunção Coletivo) para a definição da legitimidade ativa, assegurada ao Ministério Público, partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação (para a defesa dos direitos de seus membros ou associados) e defensorias públicas.

No âmbito da Primeira Turma, por outro lado, é possível encontrar decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes, negando seguimento liminarmente em *habeas corpus* coletivo, por ausência de indicação, de maneira individualizada, do específico constrangimento ilegal sofrido pelos pacientes (HC nº 148.459).

É preciso, contudo, atentar a um detalhe: mesmo que reconhecido o cabimento do *habeas corpus* coletivo (o que temos defendido, na linha da Segunda Turma do STF), é necessário que, como qualquer outra ação coletiva, haja uma adequada delimitação do grupo favorecido, por meio da especificação da questão comum (o que os americanos chamam de *commonality*).

Em outras palavras, “para que uma ação seja cabível na forma coletiva, é preciso que a situação do caso concreto permita uma decisão unitária da lide”, o que demanda que “existam questões de fato ou de direito comuns aos membros do grupo (*common questions*), colocando todos em uma situação semelhante (*similarly situated*)”¹⁶.

¹⁶ GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 79.