

EXTENSIVO

DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL

TURMA 2025

Difusos e Coletivos

Princípios e noções gerais – Parte 01



SUMÁRIO

DIFUSOS E COLETIVOS	4
1. Evolução histórica da ação coletiva no Brasil e no mundo.....	4
2. Princípios do Processo Coletivo	5
2.1 Acesso à ordem jurídica justa	5
2.2 Princípio da participação.....	6
2.3 Economia processual.....	6
2.4 Princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito do processo coletivo.....	7
2.5 Princípio da máxima prioridade jurisdicional da tutela coletiva	7
2.6 Princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva.....	7
2.7 Princípio da não taxatividade da ação coletiva.....	8
2.8 Princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva comum	9
2.9 Princípio da obrigatoriedade da execução coletiva pelo Ministério Público	11
2.10 Princípio da ampla divulgação da demanda	11
2.11 Princípio da informação aos órgãos legitimados.....	12
2.12 Princípio da integração entre a LACP e o CDC.....	12
2.13 Princípio da competência adequada	14
3. Condições da ação.....	18
3.1 Legitimidade <i>ad causam</i>	18
3.1.1 Legitimidade ativa	18
3.1.2 Natureza jurídica: concorrente e disjuntiva	19
3.1.3 Legitimidade da Defensoria Pública: aprofundamento.....	20
3.1.4 Legitimidade ordinária e extraordinária	29
3.1.5 Representatividade adequada (ou adequacy representation)	29
3.1.6 O Ministério Público.....	30
3.1.7 Entes da Administração direta	31
3.1.8 Entes da Administração indireta.....	32
3.1.9 Associações.....	32
3.1.10 Legitimidade ativa subsidiária.....	40
3.1.11 Legitimidade passiva	40
3.1.12 Ação coletiva passiva (legitimidade extraordinária passiva).....	41
3.2 Interesse processual.....	42
3.2.1 Ações pseudocoletivas	42
4. Litisconsórcio	43
4.1 Litisconsórcio ativo inicial de colegitimados.....	43



4.2 Litisconsórcio ativo superveniente de colegitimados.....	44
5. Conexão, continência e litispendência.....	44
5.1 Efeito da conexão ou continência: prorrogação da competência	45
5.2 Prorrogação de competência e os limites territoriais da coisa julgada coletiva.....	46
5.4 Efeito da litispendência	48



DIFUSOS E COLETIVOS

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO COLETIVA NO BRASIL E NO MUNDO

Faaaaaala, galera. Vamos falar hoje de uma disciplina bem legal para DPE: difusos e coletivos, ou também chamada por alguns editais de **tutela coletiva**.

Bom, sabemos que ainda não há, no Brasil, um código específico que regule o processo coletivo. Deste modo, diversos são os diplomas que fazem parte do sistema de tutela coletiva. E no aspecto processual, os de mais importância são notadamente o CDC, o NCPC (*no que tange à teoria dos precedentes*) e a Lei da Ação Civil Pública.

Além disso, a própria CF/88 traz os princípios que regem o processo coletivo (artigos 5º, *caput*, I, XXXV, LIII, LIV, LV, LVI, LX, LXXVIII; 93, IX), bem como, especificamente, da tutela do consumidor, do meio ambiente e de outros direitos difusos (artigos 5º, XXXII, LXX, LXXIII, 127, 129, 170, 225 etc.)

Contudo, também há outras leis que se referem ao processo coletivo, como a Lei da Ação Popular, o ECA, a Lei de Improbidade Administrativa, o Estatuto da Cidade, entre outras.

No que tange à influência internacional no Direito Brasileiro, trago o escólio de Patrícia Miranda em sua obra sobre Tutela Coletiva (2020, p. 47):

(...) As fontes de inspiração das normas contidas no CDC são o *Code de la Consommation*, as leis gerais da Espanha, de Portugal, do México e de Quebec, além da Rule 23 norte-americana etc. Ressalte-se a importância dos movimentos sociais (trabalhadores, negros, consumidores) ocorridos nas décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos para o desenvolvimento da ação coletiva.⁹ Também a doutrina italiana exerceu grande influência sobre os autores do anteprojeto, especialmente em razão de duas obras coletivas resultantes de dois Congressos realizados na década de 1970 (...), bem como de uma obra monográfica pioneira de Vincenzo Vigoritti. O Congresso de Pavia contou com a participação de muitos juristas, como Vittorio Denti, Mauro Cappelletti, Andrea Proto Pisani e outros, tendo produzido importantes trabalhos, que incentivaram o estudo do processo coletivo. Podem ser citados a *Relazione introduttiva*, de Vittorio Denti, bem como os artigos de **Mauro Cappelletti** (*Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*), Stefano Rodotà (*Le azioni civilistiche*) e outros.

O Congresso de Salerno, por sua vez, promovido pela *Associazione Italiana di Diritto Comparato*, naquela ocasião presidida por Mauro Cappelletti, também gerou valiosos frutos, especialmente no que tange à análise do direito comparado, pois demonstrou como vinha sendo tratada à época a tutela coletiva nos ordenamentos estrangeiros.



Mauro Cappelletti, no artigo supracitado, aborda alguns pontos fundamentais. Inicia tratando da tradicional dicotomia público-privado e da sua inadequação na sociedade contemporânea. Sustenta ser essa dicotomia insuficiente, superada pela realidade de uma sociedade de massa, de conflitos de massa, muito mais complexa e articulada do que aquela simplista dicotomia tradicional. Preocupa-se depois o autor em demonstrar a inadequação do processo civil tradicional (com seus institutos fundamentais, do contraditório à prova, à coisa julgada) à proteção dos direitos coletivos. Cuida da necessidade de adequação do processo e das instituições processuais às exigências de tutela de tais novos interesses, afirmando que o antigo tema da necessidade de tutela e de acesso à justiça assume uma configuração nova, enfatizando o desencontro entre as duas concepções de processo civil (que resolve lides interindividuais e que resolve lides envolvendo a coletividade) e as dificuldades de ordem política (porque a várias forças interessa manter o status quo) e psicológica (a resistência natural do homem à novidade) do superamento da concepção tradicional. A legislação brasileira é, hoje, uma das melhores do mundo quanto à ação coletiva, pois houve uma preocupação em criar regras não apenas de direito material, mas também de direito processual, o que propicia uma proteção ao direito coletivo muito mais efetiva do que ocorre em outros países, em que as normas de direito material são boas, mas não encontram no sistema processual um meio adequado e eficaz de proteção”.¹ (GRIFOS NOSSOS).

2. PRINCÍPIOS DO PROCESSO COLETIVO

2.1 Acesso à ordem jurídica justa

A doutrina estabelece que o acesso à ordem jurídica **justa** decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, pois esse tem dois aspectos:

(...) a relação entre a jurisdição e a solução administrativa de conflitos e o acesso à ordem jurídica justa, que dá novos contornos ao princípio, firme no entendimento de que a inafastabilidade somente existirá concretamente por meio do oferecimento de um processo que efetivamente tutele o interesse do titular do direito material.²

Esse princípio também é chamado de “acesso à tutela jurisdicional adequada”.

¹ PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva, Processo Coletivo e Técnicas de Padronização das decisões**. Ed. Revista dos Tribunais, 2020.

² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo: volume único**. 4. Ed. atual, e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p.115/116.



2.2 Princípio da participação

Para Daniel Assumpção Neves (em sua obra sobre Processo Coletivo, 2020), podemos falar ainda em um chamado “**princípio da participação**”.

Isso porque “diferente do que ocorre com o processo individual, o resultado positivo do processo coletivo afetará uma quantidade considerável de pessoas, levando-se em conta que os titulares do direito serão a coletividade ou um grupo, classe ou categoria de pessoas. Portanto, se a participação pelo processo é garantida a uma quantidade razoável de sujeitos que compõem a coletividade ou comunidade tutelada, é correto concluir que esses sujeitos não terão participação no processo em que se busca a tutela de direitos materiais. O resultado, afinal, terá repercussão subjetiva significativa e a tutela do direito material proveniente do processo coletivo fará com que os sujeitos que não puderam participar do processo sejam diretamente beneficiados pelo seu resultado. Conforme já teve oportunidade de afirmar acertadamente a doutrina, no processo coletivo existe uma menor participação no processo e uma maior participação pelo processo”.³

Cleber Masson, Landolfo Andrade e Adriano Andrade, dissertando sobre esse mesmo princípio, pontuam que:

“Pode-se falar em **dois** tipos de princípios processuais da **participação**: o que assegura a “participação no processo” e o que contempla a “participação pelo processo”. Participar **no processo**, em suma, é ter assegurado o direito ao contraditório, ou seja, de ser informado acerca dos atos processuais e de praticá-los. Participar **pelo processo**, diversamente, é utilizá-lo para influir nos destinos da nação e do Estado, ou seja, é empregá-lo com vistas ao seu escopo político.” (2017, p. 41).

2.3 Economia processual

Para este princípio, o direito deve resolver os conflitos de interesse, empregando o **mínimo possível** de atividades processuais.

DEMANDAS FRÍVOLAS: As demandas frívolas materializam-se quando o litigante propõe a demanda, mesmo com a consciência de que o benefício a ser obtido ao final será muito inferior ao custo de tramitação do feito. A frivolidade também está presente no ato de resistência infundada ao direito do autor e no caso de interposição de recursos meramente protelatórios. Decorre dos estudos da análise econômica do direito que defende que a tomada de decisões dos sujeitos processuais deve partir de cálculos limitadamente racionais sobre os custos e benefícios associados à judicialização de demandas.

Segundo alguns doutrinadores, a multiplicidade de demandas frívolas no Brasil decorre dos baixos custos judiciais (pois as custas são subsidiadas pelo Governo) e na multiplicidade de percepções das partes quanto ao resultado do julgamento, em razão da jurisprudência lotérica. Pessoal, jurisprudência lotérica diz respeito ao

³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo: volume único**. 4. Ed. atual, e ampl. Salvador: Ed. JusPo-divm, 2020, p. 120.



mesmo fato receber várias interpretações diferentes por juízes e tribunais diferentes. Basicamente, o resultado da demanda vai depender de qual juiz ou câmara o processo vai cair. Isso incentiva o ajuizamento dessas demandas, pois a parte pensa que tem chances de ter sucesso, a depender de onde seu processo for parar.

2.4 Princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito do processo coletivo

Para a doutrina, no âmbito processual coletivo é necessário o **abandono do formalismo excessivo**, devendo o magistrado dar prioridade ao conhecimento do mérito do processo coletivo.

2.5 Princípio da máxima prioridade jurisdicional da tutela coletiva

Alguns motivos recomendam que se dê prioridade ao processamento e julgamento dos feitos coletivos em relação aos individuais:

- A resolução de processos coletivos evita a proliferação de diversas demandas individuais;
- Afasta a existência de diversas decisões conflitantes;
- Em regra, o interesse social prevalece sobre o individual, o que justificaria a preferência às ações coletivas.

2.6 Princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva

Tendo em vista a relevância social, em regra **não** se pode **desistir das ações coletivas**. Segundo a doutrina, para este princípio:

(...) a desistência infundada ou o abandono da ação coletiva demandam a assunção do polo ativo pelo Ministério Público ou por outro legitimado (LACP, art. 5º, § 3º; LAP, art. 9º).

Se a desistência for fundada (motivada), até mesmo o Ministério Público estará dispensado de assumir o polo ativo. Quando o autor da ação for o Ministério Público, o magistrado poderá se opor a uma desistência que considere infundada ou ao abandono da ação, submetendo tal ato ao controle de um outro órgão do Parquet.

Defendemos que tal órgão deve ser o Conselho Superior do Ministério Público, por analogia ao art. 9º, §4º, da LACP, embora haja quem entenda que o órgão apropriado, por analogia ao art. 28 do CPP, seja o chefe da instituição (Procurador-Geral de Justiça ou Procurador-Geral da República).

De todo modo, urge atentar que tal princípio refere-se à **disponibilidade da ação, mas não de seu objeto**. Deste, o **autor da ação jamais poderá abrir mão, uma vez que não é seu titular, ou, pelo menos, não é seu titular exclusivo, e sim um mero**



portador (representante adequado, legitimado extraordinário) dos interesses levados a juízo".⁴ (GRIFOS NOSSOS).

CAIU NA DPE-BA-2021-FCC: Sobre o processo coletivo, em caso de desistência infundada ou abandono da ação civil pública por associação legitimada, somente o Ministério Público poderá assumir a titularidade ativa da ação.⁵

CAIU NA DPE-SP-2019-FCC: O sistema brasileiro de ações coletivas inspirou-se em modelos internacionais como, por exemplo, nos sistemas italiano e norte-americano, contudo, sem deixar de construir sua própria identidade. No processo civil coletivo, no Brasil, em tese, quando o Ministério Público ou outro legitimado ativo desistir da ação coletiva sem motivação idônea, o juiz deve imediatamente nomear a Defensoria Pública como sua nova "autora", com ordem de pronta intervenção.⁶

2.7 Princípio da não taxatividade da ação coletiva

Antes do CDC, a Lei da Ação Civil Pública estabelecia, no art. 1º, as espécies de bens que poderiam ser defendidos por meio de ACP. Basicamente eram: meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Acontece, contudo, que o CDC incluiu o inciso IV ao art. 1º da LACP, que assim passou a constar:

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

Ainda, o art. 90 do CDC estabeleceu o **diálogo das fontes** e a aplicação subsidiária da LACP ao CDC:

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei da **Ação Civil Pública** inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

Já o art. 21 da Lei de Ação Civil Pública estabeleceu o seguinte:

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu **o Código de Defesa do Consumidor**. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)

Desta forma, como salienta a doutrina:

"A integração entre o artigo 90 do CDC e o artigo 21 da LACP, também se tomou possível a defesa, via ação civil pública, **de quaisquer espécies de interesses**

⁴ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, 43.

⁵ **ERRADO**. Em caso de desistência ou abandono, é possível que o MP ou outro legitimado assumam a titularidade ativa.

⁶ **ERRADO**.



individuais homogêneos. Não se pode, desde então, falar em taxatividade dos bens defensáveis por ações coletivas.”⁷

2.8 Princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva comum

Esse princípio quer dizer, em outras palavras, que os efeitos da sentença de procedência de uma ação coletiva têm **o condão de beneficiar as vítimas e sucessores**, que poderão invocar o direito nela reconhecido e proceder à liquidação e execução do título de maneira individual. Ou seja, havendo uma decisão em uma ação coletiva que beneficie aquela determinada vítima/sucessor, não será mais necessário o ajuizamento de uma ação individual visando obter o título judicial.

A doutrina chama esse fenômeno de **transporte ou extensão *in utilibus* da coisa julgada coletiva**, e é assegurado no art. 103, § 3º, do CDC. Aplica-se às ações coletivas comuns em geral (ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo). Chamo sua atenção para esse tema, porque já caiu algumas provas da Defensoria. É importante que você conheça o art. 103 e o art. 104 do CDC:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - *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, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, **não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista**

⁷ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, 44.



neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Art. 104. 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* a que aludem os incisos II e III do artigo anterior 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.

O artigo 104 autoriza que, aquele indivíduo que já tenha ajuizado sua ação individual, seja informado do ajuizamento da ação coletiva e exerça a escolha de vincular-se aos efeitos da demanda coletiva, aproveitando-se do transporte *in utilibus*, suspendendo sua ação individual em 30 dias, ou opte por prosseguir com a sua demanda individual, não se vinculando ao resultado da ação coletiva (aquilo que a doutrina chama de *right to opt out*), fugindo dos efeitos da coisa julgada coletiva.

CAIU NA DPE-BA-2021-FCC: Sobre o processo coletivo, em ação coletiva que veicula direitos individuais homogêneos, a coisa julgada, no caso de procedência ou improcedência, atinge os interessados que participaram da ação; aqueles que não participaram da ação poderão ajuizar ação individual.⁸

CAIU NA DPE-SP-2019-FCC O sistema brasileiro de ações coletivas inspirou-se em modelos internacionais como, por exemplo, nos sistemas italiano e norte-americano, contudo, sem deixar de construir sua própria identidade. No processo civil coletivo, no Brasil, na ação coletiva sobre direitos ou interesses difusos, caso ela seja julgada improcedente, os efeitos da coisa julgada não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, tendo ou não os interessados intervindo no processo.⁹

CAIU NA PROVA PARA PROMOTOR-MP-SC-2019-CONSUPLAN: No regime jurídico da coisa julgada, nos processos coletivos, existe a possibilidade do aproveitamento do resultado do processo na esfera jurídica individual, que se denomina transporte *in utilibus*.¹⁰

CAIU NA DPE-GO-2010-INSTITUTO CIDADES: Tratando-se da defesa do consumidor em juízo, é correto afirmar:

- A) Admite-se o transporte, *in utilibus*, dos efeitos da coisa julgada produzida em ação coletiva para as ações individuais de reparação de danos.
- B) Os legitimados ativos para a propositura da ação coletiva são obrigados ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, em caso de sucumbência

⁸ CERTO.

⁹ CERTO.

¹⁰ CERTO.



- C) A improcedência do pedido por insuficiência de prova na ação coletiva que tutela direito difuso impede a propositura de nova ação coletiva, mesmo que colacionada nova prova.
- D) A coisa julgada na ação coletiva, que tutela direitos coletivos em sentido estrito, terá eficácia erga omnes entre as partes litigantes e o grupo, categoria ou classe.
- E) O Ministério Público é parte ilegítima para a propositura da ação coletiva que tutela interesses individuais homogêneos.¹¹

2.9 Princípio da obrigatoriedade da execução coletiva pelo Ministério Público

No processo coletivo comum, caso o autor da ação deixe de executar a sentença, o Ministério Público é obrigado a fazê-lo. Na ACP, essa obrigação torna-se necessária **DEPOIS** do trânsito em julgado (art. 15, LACP):

Art. 15. Decorridos **60 dias** do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)

Contudo, na Lei da Ação Popular, obrigação existirá tanto em relação à execução **definitiva** (já transitada em julgado), como em relação à execução provisória (contudo, nas ações populares, apenas a sentença de **segunda instância** é passível de execução provisória, nos termos do art. 16 da LAP).

Art. 16. Caso decorridos **60 dias** da publicação da sentença condenatória de **segunda instância**, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução. o representante do Ministério Público a promoverá nos **30 dias seguintes**, sob pena de falta grave.

Diferentemente do princípio da indisponibilidade mitigada da ação coletiva, o princípio da indisponibilidade da execução coletiva é absoluto, não admitindo mitigação.

2.10 Princípio da ampla divulgação da demanda

Previsto no art. 94 do CDC:

Art. 94. Proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, **sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social** por parte dos órgãos de defesa do consumidor.

A doutrina entende que muito embora tal dispositivo seja especificamente voltado para as ações coletivas em prol das vítimas das **relações de consumo**, isso não impede que a regra seja aplicada, com as devidas adaptações, às ações coletivas em geral.

¹¹ Gabarito: A.



Tem por objetivo evitar a proliferação de ações individuais, por meio da comunicação sobre a existência de uma ação coletiva.

2.11 Princípio da informação aos órgãos legitimados

Busca estimular a propositura da ação coletiva. Estabelecido no art. 6º e 7º da LACP:

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7º 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.

2.12 Princípio da integração entre a LACP e o CDC

Este princípio informa que o microsistema da tutela coletiva adota a teoria do diálogo das fontes, ou “**diálogo sistemático de coerência**”, o qual admite a aplicação simultânea de duas leis, podendo uma servir de base conceitual para a outra, visando a harmonia e a integração.

Trata-se do resultado da conjugação do art. 90 do CDC com o art. 21, que ele introduziu na LACP.

As principais normas de direito coletivo partem do núcleo básico formado pela LACP + CDC, pois, como vimos, não existe um Código ou uma lei que trata especificamente do processo coletivo.

Assim, a ACP e o CDC são consideradas **NORMAS DE REENVIO**, pois o CDC, art. 90, manda aplicar, para tudo que ele trata, a LACP; e a LACP, em seu art. 21, manda aplicar o CDC em tudo que ela trata. Vejam:

Art. 90 do CDC. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

Art. 21 da LACP. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Sobre o núcleo básico (ACP + CDC), são aplicadas todas as demais normas que integram o microsistema da tutela coletiva: Ação Popular, ECA, MS Coletivo, MI coletivo.

Prof., mas integratividade é a mesma coisa que subsidiariedade? Não. Vamos diferenciar:



A **integratividade** do microsistema processual coletivo é aplicada por meio da interpenetração recíproca de todas as leis que tratam de processo coletivo. Se distingue da **subsidiariedade**, pois permite a aplicação das normas independentemente de existir a norma ou não na lei específica. Deve-se analisar o sistema como um todo. Na subsidiariedade, só se aplica uma lei quando não existir lei específica para aquela situação.

Um exemplo da aplicação integrativa do sistema coletivo: os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos estão no CDC, e são aplicados a todas as ações coletivas, tais como ACP e AP, mesmo que não verse sobre direito do consumidor, e mesmo que não haja previsão específica na Lei da ACP, da AP, etc.

E o CPC, faz parte desse sistema **integrativo** do microsistema coletivo?

Não. O CPC não faz parte do sistema integrativo que compõe o diálogo das fontes, sendo sua aplicação **subsidiária** e **supletiva**. Ex.: prazo de apelação (que não é tratado pelas leis do microsistema).

NCPC. Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Assim, o CPC não é aplicado integrativamente com as normas que formam o microsistema da tutela coletiva (ACP, CDC, ECA, MS etc.), mas apenas **subsidiariamente**, isto é, quando o microsistema coletivo não dispuser sobre a questão, como no exemplo que demos acima sobre o prazo da apelação.

CAIU NA DPE-PB-2014-FCC: Quanto à legislação aplicável às relações de consumo, é correto afirmar:

- A) Pelo princípio da especialidade, a regra geral é a adoção do Código de Defesa do Consumidor - CDC, aplicando-se subsidiariamente o Código Civil ou outra legislação específica apenas quando omissa o CDC e no que com ele não conflitar.
- B) Pelo princípio da especialidade, nas ações coletivas que têm por objeto relações de consumo, aplica-se preferencialmente o Código de Defesa do Consumidor e, apenas em caso de omissão, subsidiariamente deve ser aplicado o Código de Processo Civil e a Lei de Ação Civil Pública.
- C) No âmbito penal, configurada a relação jurídica de consumo, apenas as condutas tipificadas no Código de Defesa do Consumidor são puníveis, restando a aplicação do Código Penal apenas quanto à sua parte geral.
- D) Ante o exaustivo regime contratual estabelecido pelo Código de Defesa do Consumidor, entende-se que não se aplicam às relações de consumo os defeitos do negócio jurídico previstos no Código Civil.
- E) Pela teoria do diálogo das fontes, deve-se buscar a aplicação, tanto quanto possível, de todas as normas que tratam do tema, gerais ou especiais, de modo a garantir a tutela mais efetiva ao grupo vulnerável protegido pela lei, o que pode levar, por exemplo, à aplicação do Código Civil em detrimento do Código de Defesa do Consumidor quando o primeiro for mais favorável.¹²

¹² Gabarito: E



2.13 Princípio da competência adequada

É possível que as regras de competência territorial façam surgir, no caso concreto, foros concorrentes para que o autor escolha onde deseja ajuizar a demanda, exceto quando houver apenas uma comarca ou uma seção judiciária competente para o caso concreto, em hipótese de menor repercussão.

No entanto, a regra é que a escolha será do autor, que a fará mediante um juízo de oportunidade e conveniência.

Contudo, o princípio da competência adequada, segundo a doutrina, retira do autor essa liberdade, apontando para a existência de uma obrigatoriedade do foro que se mostrar o **MAIS ADEQUADO** ao caso concreto.

Esse princípio deriva do direito internacional e do direito-americano, chamado de *forum non conveniens*, que servirá para excluir o *forum shopping*, ou seja, a liberdade do autor em escolher entre mais de um foro que a lei prevê como competentes.

Sobre o ponto abordado, importante são as palavras da doutrina:

(...) As razões para a exigência de um determinado foro no caso concreto, independentemente da vontade das partes, ainda que existam outros previstos como competentes pela lei, parece ter como fundamento as mesmas razões que levaram o legislador a tornar absoluta a regra de competência territorial no processo coletivo. Dessa forma, a proximidade do ato ilícito discutido no processo, bem como de suas repercussões nocivas mais diretas, além da facilidade na atuação jurisdicional, em especial no tocante à colheita de provas, leva parcela da doutrina a defender o princípio da competência adequada. (...) **A regra consagrada no art. 93 do CDC, em especial no tocante aos danos regionais e nacionais, causa distorções à própria regra de que a competência para a ação civil pública é do foro do local do dano. Ao exigir a competência da comarca da Capital do Estado ou do Distrito Federal, é plenamente possível que a escolha do autor afaste a ação do local do dano, bastando para isso pensar na possibilidade de escolha da comarca do Distrito Federal em dano regionalizado em Estados de uma das regiões do Brasil. Que sentido teria uma ação coletiva voltada a impugnar ato ilícito que gera danos aos Estados da região Norte tramitar no Distrito Federal? Nesse sentido, entendo que o princípio ora analisado é interessante e por vezes até mesmo necessário para evitar situações como a descrita, nas quais a própria razão de ser da competência absoluta do local do dano é colocada em xeque.** Registre-se, entretanto, que os precedentes do Superior Tribunal de Justiça que tratam expressamente do **forum non conveniens e do forum shopping** o entendimento foi em sentido contrário à aplicação da tese ora sugerida, com o fundamento, de que, mesmo sendo reconhecido em países estrangeiros, não encontra respaldo nas regras processuais



brasileiras”¹³. Por outro lado, ainda que não fazendo qualquer menção às expressões *forum non conveniens* e do *forum shopping*, há interessante decisão do Superior Tribunal de Justiça em ação de improbidade administrativa na qual o tribunal, apesar da competência corrente de três comarcas de Capitais, indicou como competente aquela na qual o maior número de atos ilícitos havia sido praticado e na qual haveria a maioria dos documentos necessários ao julgamento da demanda”. No julgamento, o entendimento foi fundado nos princípios da celeridade processual, ampla defesa e duração razoável do processo, mas não resta dúvida de que bem poderia ser explicado pelo princípio ora analisado.¹⁴

Com base na competência adequada, o STJ, ao julgar caso envolvendo a tragédia do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, fixou a escolha do foro competente a partir do Juízo com melhores condições de dirimir as controvérsias decorrentes do acidente ambiental. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AFORADAS NO JUÍZO ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. DANOS SOCIOAMBIENTAIS. RIO DOCE. BEM PÚBLICO PERTENCENTE À UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FORO COMPETENTE. SITUAÇÃO DE MULTICONFLITUOSIDADE. IMPACTOS REGIONAIS E NACIONAL. CONEXÃO ENTRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETO DO CONFLITO E OUTRAS QUE TRAMITAM NA 12ª VARA FEDERAL DE BELO HORIZONTE/ MG. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. Conflito de competência suscitado pela empresa Samarco Mineração S.A. em decorrência da tramitação de ações civis públicas aforadas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, com o objetivo de determinar a distribuição de água mineral à população valadarense, em virtude da poluição do Rio Doce ocasionada com o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. (...) FORO COMPETENTE (BELO HORIZONTE). 9. A problemática trazida nos autos deve ser analisada à luz do microsistema do processo coletivo, notadamente no que diz respeito à tutela de interesses difusos e metaindividuais, decorrentes todos eles de um único evento, qual seja, o desastre ambiental consistente no rompimento da barragem de Fundão, no dia 5 de novembro de 2015, ocorrido na unidade industrial de Germano, entre os distritos de Mariana e Ouro Preto (cerca de 100 km de Belo Horizonte). **10. Nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85, o legislador atrelou dois critérios fixadores ou determinativos de competência, sendo o primeiro o local do fato - que conduz à chamada competência “relativa”, prorrogável, porque fundada no critério territorial, estabelecida, geralmente, em função do interesse das partes; o outro – competência funcional - que leva à competência “absoluta”, improrrogável e**

¹³ STJ, 3ª turma. REsp 1.633.275/SC, rei. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 08/11/2016, DJe 14/11/2016; STJ, 3ª Turma, MC 15.398/RJ, rei. Min. Nancy Andrighi, j. 02.04.2009, DJe 23.04.2009

¹⁴ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 157.



inderrogável, porque firmada em razões de ordem pública, em que se prioriza a **higidez do próprio processo**. 11. A questão que se coloca como premente na hipótese, decorrente da tutela dos interesses difusos, caracterizados pela indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do objeto, é como se dará a fixação do foro competente quando o dano vai além de uma circunscrição judiciária. Outra resposta não há, senão pela prevenção. 12. Muito embora o conflito positivo de competência aqui erigido tenha se instaurado entre o Juízo estadual e o Juízo federal de Governador Valadares, há outras questões mais amplas a serem consideradas para que se possa definir, com a maior precisão possível, o foro federal em que devem ser julgadas as ações em comento. (...) 17. **Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só a reparação ambiental stricto sensu, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de mais efetividade, que não corram o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos, além de contemplar o maior número de atingidos.** EXCEÇÕES À REGRA GERAL. 18. Há que se ressaltar, no entanto, as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia (tais como o ressarcimento patrimonial e moral de vítimas e familiares, combate a abuso de preços etc.) ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais, as quais poderão ser objeto de ações individuais ou coletivas, intentadas cada qual no foro de residência dos autores ou do dano. Nesses casos, devem ser levadas em conta as circunstâncias particulares e individualizadas, decorrentes do acidente ambiental, sempre com base na garantia de acesso facilitado ao Poder Judiciário e da tutela mais ampla e irrestrita possível. Em tais situações, o foro de Belo Horizonte não deverá prevalecer, pois significaria óbice à facilitação do acesso à justiça, marco fundante do microsistema da ação civil pública. 19. Saliendo que em outras ocasiões esta Corte de Justiça, valendo-se do microsistema do processo coletivo, aplicou a regra específica de prevenção estabelecida na Lei de Ação Civil Pública para definir o foro em que deveriam ser julgadas as ações coletivas. Precedentes. DISPOSITIVO. (...) STJ, CC 144.922/MG, Rel. Min. DIVA MALERBI, j. 22/06/2016.

E sobre a tragédia de **Brumadinho**, o STJ também elegeu o foro mais adequado para à defesa do meio ambiente, afastando a regra geral do foro do local do domicílio do autor da ação popular:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. DIREITO AMBIENTAL. DESASTRE DE BRUMADINHO. ROMPIMENTO DE BARRAGEM DA EMPRESA VALE DO RIO DOCE. AÇÃO



POPULAR. LEI 4.717/1965. COMPETÊNCIA PARA JULGAR A AÇÃO POPULAR QUANDO JÁ EM ANDAMENTO AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBJETO ASSEMELHADO. DISTINGUISHING. TEMA AMBIENTAL. FORO DO LOCAL DO FATO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. HISTÓRICO DA DEMANDA (...) A JURISPRUDÊNCIA DO STJ À LUZ DAS CIRCUNSTÂNCIAS PECULIARES DO CASO CONCRETO 3. **Não se desconhece a jurisprudência do STJ favorável a que, sendo igualmente competentes o juízo do domicílio do autor popular e o do local onde houver ocorrido o dano (local do fato), a competência para examinar o feito é daquele em que menor dificuldade haja para o exercício da Ação Popular.** A propósito: CC 47.950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, DJ 7/5/2007, p. 252; CC 107.109/RJ, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 18/3/2010. 4. **Malgrado isso, as circunstâncias do caso concreto devem ser analisadas de forma que se ajuste o Direito à realidade. Para tanto, mister recordar os percalços que envolveram a definição da competência jurisdicional no desastre de Mariana/MG, o que levou o STJ a eleger um único juízo para todas as ações, de maneira a evitar decisões conflitantes e possibilitar que a Justiça se realize de maneira mais objetiva, célere e harmônica.** 5. **A hipótese dos autos apresenta inegáveis peculiaridades que a distinguem dos casos anteriormente enfrentados pelo STJ, o que impõe adoção de solução mais consentânea com a imprescindibilidade de se evitar tumulto processual em demanda de tamanha magnitude social, econômica e ambiental. Assim, necessário superar, excepcionalmente, a regra geral contida nos precedentes invocados, nos moldes do que dispõe o art. 489, § 1º, VI, do CPC/2015. De fato, a tragédia ocorrida em Brumadinho/ MG invoca solução prática diversa, a fim de entregar, da melhor forma possível, a prestação jurisdicional à população atingida. Impõe-se, pois, ao STJ adotar saída pragmática que viabilize resposta do Poder Judiciário aos que sofrem os efeitos da inominável tragédia.** DISTINGUISHING: AÇÃO POPULAR ISOLADA E AÇÃO POPULAR EM COMPETIÇÃO COM AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBJETO ASSEMELHADO 6. A solução encontrada é de distinguishing à luz de peculiaridades do caso concreto e não de revogação universal do entendimento do STJ sobre a competência para a ação popular, precedentes que devem ser mantidos, já que lastreados em sólidos e atuais fundamentos legais e justificáveis argumentos políticos, éticos e processuais. 9. **Assim, a regra geral do STJ não será aplicada aqui, porque deve ser usada quando a Ação Popular for isolada. Contudo, na atual hipótese, tem-se que a Ação Popular estará competindo e concorrendo com várias outras Ações Populares e Ações Cíveis Públicas, bem como com centenas, talvez milhares, de ações individuais, razão pela qual, em se tratando de competência concorrente, deve ser eleito o foro do local do fato. (...) COMPETÊNCIA DO LOCAL DO FATO** 12. Na presente hipótese, é mais razoável determinar que o foro competente para julgamento desta Ação Popular seja o do local do fato. **Logo, como medida para assegurar a efetividade da prestação jurisdicional e a defesa do meio ambiente,** entende-se que a competência para processamento e julgamento do presente feito é da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais. CONCLUSÃO 13. Conflito de Competência conhecido para



declarar competente o Juízo suscitante. STJ, CC 164.362/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, j. 12/06/2019.

Por fim, vale lembrar que, em 2021, o STF reconheceu, com repercussão geral, ser **inconstitucional o art. 16 da Lei nº 7.347/85, alterada pela Lei nº 9.494/97**. Com isso, em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei nº 8.078/90 (CDC). Além disso, a Corte entendeu que ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas. STF. Plenário. RE 1101937/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 7/4/2021 (Repercussão Geral – Tema 1075) (Info 1012).

3. CONDIÇÕES DA AÇÃO

São condições da ação a legitimidade *ad causam* e o interesse processual. A possibilidade jurídica do pedido, de acordo com o NCPC, é matéria de mérito.

Sabemos que a ausência de qualquer dessas condições leva à extinção do processo **sem** resolução do mérito, por carência da ação. Além disso, a análise das condições da ação é feita, inicialmente, **in statu assertionis**. Isso quer dizer que o magistrado simplesmente se baseia na descrição fático-jurídica apresentada na petição inicial.

3.1 Legitimidade *ad causam*

Também chamada de legitimação *ad causam*, trata-se da qualidade necessária para ser autor (legitimidade ativa) ou réu (legitimidade passiva) em uma determinada ação. Começaremos com a legitimidade **ativa**.

3.1.1 Legitimidade ativa

Nas ações civis públicas em geral, a legitimidade é extraída da combinação do art. 129, III, e § 1º, da CF, o art. 5º, *caput* e § 4º, da LACP, e os arts. 82, *caput* e § 1º, e 91, ambos do CDC.

Da leitura desses dispositivos, percebemos que o modelo adotado no Brasil para distribuir a legitimidade ativa nas ACPs é diferente do sistema vigente na *class action* dos EUA, vejamos:

“(…) Lá (nos EUA), qualquer pessoa física ou jurídica, desde que possua representatividade adequada, pode ser autor de um *class action*. Idêntico poder não foi atribuído aos nossos cidadãos. Não obstante, isso não permite concluir que nosso modelo adotou uma **solução publicista**, uma vez que a legitimidade não foi atribuída apenas a entes públicos, mas também a instituições privadas (associações). **Conclui-se,**



portanto, que nosso sistema é misto ou pluralista, em que tanto entes públicos como privados (associações) estão legitimados a agir.¹⁵ (GRIFOS NOSSOS).

Ademais, cabe distinguir a natureza jurídica da legitimidade (concorrente e disjuntiva).

3.1.2 Natureza jurídica: concorrente e disjuntiva

- **Concorrente:** porque a legitimidade não foi deferida com exclusividade a determinado ente. Desde que preenchidos os requisitos legais, todos aqueles previstos nas citadas normas podem propor a ação civil pública (Ex.: Defensoria, MP, associações, entidades da administração, etc.).
- **Disjuntiva:** cada legitimado pode agir sozinho, caso queira. O litisconsórcio com qualquer ou quaisquer dos outros legitimados é facultativo.

IMPORTANTE: No que diz respeito à Lei de Improbidade Administrativa, com a reforma ocorrida por intermédio da Lei nº 14.230/2021, a legitimidade para propor ação por improbidade passou a ser **exclusiva do MP**, diferente da sua redação original, em que seu artigo 17 estabelecia a legitimidade do **Ministério Público e da pessoa jurídica interessada**. Porém, como se vê abaixo, esse dispositivo foi declarado inconstitucional pelo STF.

INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

Inconstitucionalidade da restrição da legitimidade para ajuizamento da ação e para a realização de acordo. Segundo a Lei nº 14.230/2021, somente o Ministério Público teria legitimidade para propor ação de improbidade e para celebrar acordo de não persecução cível. A Lei buscou excluir essa possibilidade da pessoa jurídica interessada.

O STF, contudo, decidiu que essa alteração foi inconstitucional.

Os entes públicos que sofreram prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados, de forma concorrente com o Ministério Público, a propor ação e a celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos.

Desse modo, fica **restabelecida a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil.**

STF. Plenário. ADI 7042/DF e ADI 7043/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 31/8/2022 (Info 1066).¹⁶

¹⁵ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, 59.

¹⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Pessoa jurídica interessada continua com legitimidade para propor ação de improbidade e para celebrar acordo; não existe obrigatoriedade de a assessoria jurídica fazer a defesa do agente público acusado de improbidade**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/ff6a45350791d8eeadcf9666c7848835>>. Acesso em: 12/12/2022



3.1.3 Legitimidade da Defensoria Pública: aprofundamento

De fato, o microsistema de tutela coletiva confere legitimidade ativa à Defensoria Pública (art. 5º da LACP). Embora isso seja relativamente “óbvio” hoje, nem sempre foi assim.

É que essa previsão legislativa foi fruto de alteração feita, em 2007, na LACP, embora mesmo antes da previsão expressa, já havia entendimento no sentido da legitimidade da Defensoria por se tratar de órgão da administração pública.

Nesse sentido o STJ:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA. INTERESSE. CONSUMIDORES. A Turma, por maioria, entendeu que a defensoria pública tem legitimidade para propor ação civil pública na defesa do interesse de consumidores. Na espécie, o Nudecon, órgão vinculado à defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro, por ser órgão especializado que compõe a administração pública direta do Estado, perfaz a condição expressa no art. 82, III, do CDC. (...). (STJ, 3ª Turma, REsp 555.111/RJ, Rel. Min. Castro Filho, j. 5.9.2006)

Por outro lado, é curioso lembrar que essa alteração promovida em 2007, que inseriu a Defensoria Pública no rol dos legitimados à propositura de ação civil pública, gerou discussão na doutrina e na jurisprudência acerca da constitucionalidade da regra, assim como dos limites na sua aplicação. A prova disso é que foi promovida uma ADI pela CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) com o objetivo de reconhecer a inconstitucionalidade da referida lei que deu legitimidade à DP.

Que coisa, não?

Contudo, o STF, ao julgar a ADI 3.943, em 2015, entendeu pela **constitucionalidade** da Lei nº 11.448/2007, que alterou a Lei da Ação Civil Pública, prevendo que Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Indo além, o STF também entendeu que a Constituição Federal não assegura ao Ministério Público a legitimidade **exclusiva** para o ajuizamento de ação civil pública (STF, Plenário, ADI 3943/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 6 e 7/5/2015, Info 784).

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGÊNCIA: CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (INC. II DO ART. 5º DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS DE INTERPRETAÇÃO QUE GARANTEM A EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS INCS. XXXV, LXXIV E LXXVIII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA



REPÚBLICA. A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA NÃO ESTÁ CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO PRÉVIA DA HIPOSSUFICIÊNCIA DOS POSSÍVEIS BENEFICIADOS PELA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO OU OBSCURIDADE. A QUESTÃO SUSCITADA PELA EMBARGANTE FOI SOLUCIONADA NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 733.433/MG, EM CUJA TESE DA REPERCUSSÃO GERAL SE DETERMINA: “A DEFENSORIA PÚBLICA TEM LEGITIMIDADE PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM ORDEM A PROMOVER A TUTELA JUDICIAL DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS DE QUE SEJAM TITULARES, EM TESE, PESSOAS NECESSITADAS” (DJ 7.4.2016). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. (STF, Plenário, BEM. DECL. ADI 3943/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 18/05/2018, DJe 31-07-2018)

Entendimento que também já vinha sendo compartilhado pelo STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TARIFA SOCIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. REDUÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Verifica-se que o acórdão recorrido analisou todas as questões necessárias ao desate da controvérsia, só que de forma contrária aos interesses da parte. Logo, não padece de vícios de omissão, contradição ou obscuridade, a justificar sua anulação por esta Corte. Tese de violação do art. 535 do CPC repelida. 2. O entendimento desta Corte é no sentido de que a Defensoria Pública possui legitimidade para propor ações coletivas em defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. 3. Na espécie, o Tribunal de origem consignou que a questão referente à legitimidade ativa da Defensoria Pública já havia sido objeto de decisão proferida em agravo de instrumento interposto contra a concessão da tutela antecipada, sem que houvesse recurso da parte interessada. Contudo, a parte recorrente não impugnou tal fundamento em suas razões recursais, visto que insiste na tese de ilegitimidade ativa da recorrida, o que torna o recurso deficiente em sua fundamentação, a atrair o óbice da Súmula 283/STF. 4. No mérito, o acórdão recorrido, ao contrário do alegado pela recorrente, não questiona a legalidade dos requisitos exigidos pela legislação estadual para concessão da tarifa social, mas sim entendeu ser abusiva a supressão do benefício sob o argumento de suspensão do programa, considerando que não houve prova de que tal suspensão obedeceu as formalidades legais. Assim, o recurso, quanto ao ponto, carece de fundamentação razoável, o que atrai a incidência da Súmula 284/STF. 5. A jurisprudência desta Corte admite o cabimento de danos morais coletivos em sede de ação civil pública. 6. Entendimento pacífico do STJ no sentido de que a quantia estipulada a título de danos morais, quando não exorbitante ou irrisória, não pode ser revista, em razão da Súmula 7 desta Corte Superior. 7. Agravo regimental não provido. (STJ,



AgRg no REsp 1404305/RJ, 2ª. T., rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, j. 25/08/2015, DJe 03/09/2015). (grifo nosso)

Em resumo, a Defensoria tem legitimidade para a propositura de ação coletiva destinada a tutela de **qualquer espécie de direito**, seja coletivo, difuso ou individual homogêneo.

“Entende-se que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação coletiva, destinada à tutela de qualquer tipo de direito coletivo, seja difuso, coletivo ou individual homogêneo, **desde que haja, no grupo atingido, algum necessitado (no caso do direito difuso, como os seus titulares são indeterminados e indetermináveis, a Defensoria sempre tem legitimidade)**. Se antes da alteração da LACP, já era possível sustentar a legitimidade da Defensoria, por se tratar de órgão da Administração Pública, com maior razão, com a previsão expressa no artigo 5º da LACP, entende-se pela existência de tal legitimidade. Como a sentença de procedência no processo coletivo produz coisa julgada erga omnes ou ultra partes, conforme o tipo de direito tutelado, a ação proposta pela Defensoria Pública pode beneficiar, além dos necessitados, os não necessitados, o que não retira a legitimidade da instituição. Trata-se de uma consequência do caráter especial da coisa julgada no processo coletivo. Também não parece correto afirmar que a sentença deva, em tal hipótese, beneficiar apenas os necessitados. Vale dizer que, na hipótese de direito difuso, os seus titulares sequer podem ser identificados e, no caso do direito coletivo stricto sensu, embora os seus titulares sejam identificáveis, como o objeto é indivisível, a coisa julgada atinge toda a classe, grupo ou categoria.” (2020, p. 170).¹⁷

CAIU NA DPE-SP–2023–FCC: Na tutela coletiva, a Defensoria Pública possui legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, superadas as discussões jurisprudenciais acerca da obrigatoriedade de beneficiar vulneráveis.¹⁸

Não podemos esquecer que ainda há certa discussão na doutrina a respeito do conceito de necessitado.

Para uma parcela da doutrina, com a qual **não** devemos aderir, sobretudo em provas abertas, o conceito de necessitado se restringe apenas à perspectiva econômica. Por outro lado, há quem sustente, e com razão, que tal conceito não se restringe apenas ao aspecto econômico.

Esse é o entendimento, inclusive, da saudosa Ada Pellegrini Grinover:

¹⁷ PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela Coletiva, Processo Coletivo e Técnicas de Padronização das decisões**. Ed. Revista dos Tribunais, 2020.

¹⁸ **ERRADO**. Entende-se que a Defensoria Pública tem, de fato, legitimidade para a propositura de ação coletiva, destinada à tutela de qualquer tipo de direito coletivo, seja difuso, coletivo ou individual homogêneo, **desde que haja, no grupo atingido, a possibilidade de beneficiar vulneráveis (não necessariamente financeiro)**.



“Existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista **organizacional**. Ou seja, **todos aqueles que são socialmente vulneráveis**: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc.”¹⁹.

Nesse sentido as decisões mais recentes do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA N. 284/STF. DEFENSORIA PÚBLICA. **LEGITIMIDADE PARA PROPOR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA. HIPOSSUFICIÊNCIA JURÍDICA.** SÚMULA N. 83/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211/STJ. ASTREINTES. CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N. 7/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973. II – O recurso cinge-se a alegações genéricas e, por isso, não demonstra, com transparência e precisão, qual seria o ponto omissis do acórdão recorrido, bem como a sua importância para o deslinde da controvérsia, o que atrai o óbice da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal. **III – O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual a Defensoria Pública possui legitimidade ativa para o ajuizamento de ações coletivas buscando a tutela de direitos difusos, coletivos stricto sensu e individuais homogêneos. Na presente demanda, a Defensoria Pública da União busca, em ação civil pública, a concessão de atendimento de saúde a pessoas com obesidade mórbida, restando evidente a hipossuficiência jurídica dos representados para atuar na defesa dos interesses de toda a coletividade.** Aplicação da Súmula n. 83/STJ. (...). (STJ, AgInt no REsp 1704581 / MG, rel. Min. REGINA HELENA COSTA, 1ª. T., j. 03/05/2018, DJe 14/05/2018). (GRIFO NOSSO)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES. CONCESSÃO DE AUXÍLIO TRANSPORTE. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS OU INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. EXISTÊNCIA. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL**

¹⁹ Ada Pellegrini Grinover, parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública”. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. (Coord.). Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 483; GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. In: Revista de Processo, São Paulo, n. 165, 2008, p. 308.



FEDERAL. CONCEITO DE NECESSITADO. CONCEPÇÃO AMPLIATIVA PARA ABRANGER OS HIPOSSUFICIENTES JURÍDICOS. PRECEDENTE DESTA CORTE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 3.943/DF, declarou a constitucionalidade do art. 5º, II, da Lei n. 7.347/85, com redação dada pela Lei n. 11.448/07, consignando ter a Defensoria Pública legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos difusos, coletivos, e individuais homogêneos. III – O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar os requisitos legais para a atuação coletiva da Defensoria Pública, encampa exegese ampliativa da condição jurídica de "necessitado", de modo a possibilitar sua atuação em relação aos necessitados jurídicos em geral, não apenas dos hipossuficientes sob o aspecto econômico. Caso concreto que se inclui no conceito apresentado. IV – A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V – Agravo Interno improvido. (STJ, AgInt no REsp 1510999 / RS, rel. Min. REGINA HELENA COSTA, 1ª. T., j. 08/06/2017, DJe 19/06/2017). (GRIFO NOSSO)

Embora exista, também, precedente do STJ do ano de 2014 em sentido contrário:

Processual civil. Ação civil pública. Embargos infringentes. **Legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública.** Limitador constitucional. **Defesa dos necessitados.** Plano de saúde. Reajuste. **Grupo de consumidores que não é apto a conferir legitimidade àquela instituição.** 1. São cabíveis embargos infringentes quando o acórdão não unânime houver reformado, em grau de apelação, a sentença de mérito, ou houver julgado procedente a ação rescisória (CPC, art. 530). Excepcionalmente, tem-se admitido o recurso em face de acórdão não unânime proferido no julgamento do agravo de instrumento quando o Tribunal vier a extinguir o feito com resolução do mérito. 2. Na hipótese, no tocante à legitimidade ativa da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública, não bastou um mero exame taxativo da lei, havendo sim um controle judicial sobre a representatividade adequada da legitimação coletiva. Com efeito, para chegar à conclusão da existência ou não de pertinência temática entre o direito material em litígio e as atribuições constitucionais da parte autora acabou-se adentrando no terreno do mérito. 3. A Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da CF, “é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. É, portanto, vocacionada pelo Estado a prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que “comprovarem insuficiência de recursos” (CF, art. 5º, LXXIV), dando concretude a esse direito fundamental. 4. **Diante das funções institucionais da Defensoria Pública, há, sob o aspecto subjetivo, limitador constitucional ao exercício de sua finalidade específica – “a defesa dos necessitados” (CF, art. 134) –, devendo os demais normativos**



serem interpretados à luz desse parâmetro. 5. A Defensoria Pública tem pertinência subjetiva para ajuizar ações coletivas em defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, sendo que no tocante aos difusos, sua legitimidade será ampla (basta que possa beneficiar grupo de pessoas necessitadas), haja vista que o direito tutelado é pertencente a pessoas indeterminadas. No entanto, em se tratando de interesses coletivos em sentido estrito ou individuais homogêneos, diante de grupos determinados de lesados, a legitimação deverá ser restrita às pessoas notadamente necessitadas. 6. No caso, a Defensoria Pública propôs ação civil pública requerendo a declaração de abusividade dos aumentos de determinado plano de saúde em razão da idade. 7. Ocorre que, ao optar por contratar plano particular de saúde, parece intuitivo que não se está diante de consumidor que possa ser considerado necessitado a ponto de ser patrocinado, de forma coletiva, pela Defensoria Pública. Ao revés, trata-se de grupo que ao demonstrar capacidade para arcar com assistência de saúde privada evidencia ter condições de suportar as despesas inerentes aos serviços jurídicos de que necessita, sem prejuízo de sua subsistência, não havendo falar em necessitado. 8. Diante do microsistema processual das ações coletivas, em interpretação sistemática de seus dispositivos (art. 5º, § 3º, da Lei n. 7.347/1985 e art. 9º da Lei n. 4.717/1965), deve ser dado aproveitamento ao processo coletivo, com a substituição (sucessão) da parte tida por ilegítima para a condução da demanda. Precedentes. 9. Recurso especial provido. (STJ. 4ª Turma. REsp 1.192.577/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 15/5/2014, Info 541). (GRIFO NOSSO)

CAIU NA DPE-TO-2022-CESPE: Exige-se a comprovação da hipossuficiência do público-alvo para fins de propositura de ação civil pública pela Defensoria Pública.²⁰

CAIU NA DPE-SC-2021-FCC: Na ADI 3943 (relatora Min. Cármen Lúcia), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do art. 5º, II, da Lei no 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da Lei nº 11.448/2007. Nessa decisão, cristalizou-se o entendimento de que a legitimidade ativa da Defensoria Pública na propositura de ação civil pública

- A) está condicionada à ausência de interesse do Ministério Público.
- B) está condicionada à possibilidade de identificação de que todos os beneficiários da tutela pretendida são pessoas necessitadas.
- C) exclui a tutela de interesses difusos.
- D) não está condicionada à comprovação prévia da hipossuficiência dos possíveis beneficiados pela prestação jurisdicional.
- E) abrange apenas os interesses difusos e coletivos, excluindo os individuais homogêneos.²¹

²⁰ ERRADO.

²¹ Gabarito: D.



Na ADI 4636/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 3/11/2021 (Info 1036), o STF entendeu que a Defensoria Pública pode prestar assistência jurídica às pessoas jurídicas que preencham os requisitos constitucionais.

“A Defensoria Pública, por obrigação, deve prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Todavia, suas funções a essas não se restringem ao aspecto econômico. A Defensoria Pública deve zelar pelos direitos e interesses de todos os necessitados, não apenas sob o viés financeiro, mas também sob o prisma da hipossuficiência e vulnerabilidade decorrentes de razões outras (idade, gênero, etnia, condição física ou mental etc.). Conclui-se que a Defensoria Pública, agente de transformação social, tem por tarefa assistir aqueles que, de alguma forma, encontram barreiras para exercitar seus direitos. Naturalmente, sua atribuição precípua é o resguardo dos interesses dos carentes vistos sob o prisma financeiro. Todavia não é a única. Isso porque, como sabemos, as desigualdades responsáveis pela intensa instabilidade social não são apenas de ordem econômica. Não há, em princípio, impedimento insuperável a que pessoas jurídicas venham, também, a ser consideradas titulares de direitos fundamentais, não obstante estes, originalmente, terem por referência a pessoa física. As expressões “insuficiência de recursos” e “necessitados” podem aplicar-se tanto às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas. Portanto, há a possibilidade de que pessoas jurídicas sejam, de fato, hipossuficientes e, portanto, sejam assistidas pela Defensoria Pública. STF. Plenário. ADI 4636/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 3/11/2021 (Info 1036).²²

CAIU NA DPE-RO-2023-CESPE: De acordo com a Lei Complementar Federal n.º 80/1994, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar Federal n.º 132/2009, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o defensor público poderá atuar em favor de pessoas jurídicas, desde que estas sejam economicamente necessitadas.²³

CAIU NA DPE-PB-2022-FCC: “Diante do descumprimento de direitos assegurados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional a pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade, em situação de ilegal coação ao direito de ir e vir que caracteriza estado de coisas inconstitucional, a Defensoria Pública paraibana tem legitimidade para a tutela coletiva dos direitos da população encarcerada:

A) tanto para a proposição de ação civil pública, como também pela impetração de habeas corpus coletivo – instrumento que não tem previsão expressa na lei, mas é reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais Superiores.

B) tanto para a proposição de ação civil pública, como também pela impetração de habeas corpus coletivo – instrumento que tem previsão expressa na lei, mas que não apresenta a defensoria pública do rol de legitimados, de modo que é necessária a interpretação a partir do microsistema de tutela coletiva.

²² CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A Defensoria Pública pode prestar assistência jurídica às pessoas jurídicas que preenchem os requisitos constitucionais.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/818cdcf067c824a4e34f9293de3b15a9>>. Acesso em: 16/02/2022

²³ CERTO.



- C) somente por meio de habeas corpus, individual ou coletivo – sendo que este último instrumento não tem previsão expressa na lei, mas é reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais Superiores
- D) somente por meio de ação civil pública, mas não pela impetração de habeas corpus coletivo, uma vez que este instrumento não tem expressa previsão na lei, tampouco é admitido pela jurisprudência dos Tribunais Superiores.
- E) tanto para a proposição de ação civil pública, como também pela impetração de habeas corpus coletivo – instrumento que tem previsão expressa na lei, que prevê expressamente a legitimidade ativa da defensoria pública.”²⁴

CAIU NA DPE-PR-2022-AOCP: Em relação à legitimidade da Defensoria Pública nas ações coletivas, analise as assertivas a seguir e assinale a alternativa correta.

I. Conforme disposto na Lei n.º 7.347/85, dentre outros legitimados, a Defensoria Pública pode instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

II. Conforme decidiu o STJ, a Defensoria Pública possui legitimidade ativa ad causam para propor ação civil pública em nome próprio com o objetivo de defender interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos de consumidores lesados em razão de relações firmadas com as instituições financeiras.

III. Conforme decidiu o STJ, a Defensoria Pública detém legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, considerando a interpretação adotada pelo STF no julgamento do RE 733433, que serviu de *leading case* para o tema 0607.

IV. Segundo estabelece a Lei n.º 8.429/92, a ação para apurar a prática de atos de improbidade administrativa poderá ser proposta, dentre outros legitimados, pela Defensoria Pública e seguirá o procedimento comum previsto na Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

V. Segundo dispõe a Lei n.º 13.300/16, o mandado de injunção coletivo pode ser promovido, dentre outros legitimados, pela Defensoria Pública, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

- A) Apenas as assertivas II, III e IV estão incorretas.
- B) Apenas as assertivas I, II e III estão incorretas.
- C) Apenas as assertivas II, III e V estão corretas.
- D) Apenas as assertivas I, II e V estão corretas.
- E) Apenas as assertivas II e V estão corretas.²⁵

²⁴ **Gabarito: A.** Inicialmente, sobre a possibilidade de habeas corpus coletivo, a sua impetração advém de entendimento jurisprudencial (e não de lei). Nesse sentido, colaciona-se jurisprudência do STF permitindo a impetração de habeas corpus coletivo em situações específicas: “O STF admitiu a possibilidade de habeas corpus coletivo. O habeas corpus se presta a salvaguardar a liberdade. Assim, se o bem jurídico ofendido é o direito de ir e vir, quer pessoal, quer de um grupo determinado de pessoas, o instrumento processual para resgatá-lo é o habeas corpus, individual ou coletivo. A ideia de admitir a existência de habeas corpus coletivo está de acordo com a tradição jurídica nacional de conferir a maior amplitude possível ao remédio heroico (doutrina brasileira do habeas corpus). Apesar de não haver uma previsão expressa no ordenamento jurídico, existem dois dispositivos legais que, indiretamente, revelam a possibilidade de habeas corpus coletivo. Trata-se do art. 654, § 2º e do art. 580, ambos do CPP. O art. 654, § 2º estabelece que compete aos juízes e tribunais expedir ordem de habeas corpus de ofício. O art. 580 do CPP, por sua vez, permite que a ordem concedida em determinado habeas corpus seja estendida para todos que se encontram na mesma situação. Assim, conclui-se que os juízes ou Tribunais podem estender para todos que se encontrem na mesma situação a ordem de habeas corpus concedida individualmente em favor de uma pessoa. STF. 2ª Turma.HC 143641/SP. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/2/2018 (Info 891).” Já em relação a ação civil pública, esta é possível a fim de que haja a tutela coletiva dos direitos da população encarcerada.

²⁵ **GAB: E.**



CAIU NA DPE-RS–2022–CESPE: A legitimação constitucional conferida à Defensoria Pública para a propositura do mandado de injunção coletivo está ligada a sua finalidade essencial na tutela de interesse difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses tutelados, especialmente relevantes para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5.º da Constituição Federal. ²⁶

CAIU NA DPE-PA-2022-CESPE: A legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública não se limita à atuação em nome dos carentes de recursos econômicos, abrangendo também outras formas de vulnerabilidade social, conforme a jurisprudência do STJ. ²⁷

CAIU NA DPE-PA-2022-CESPE: Considerando a jurisprudência majoritária e atual do STF a respeito da legitimidade da DP para o ajuizamento de ação civil pública, assinale a opção correta.

- A) O STF entendeu que a referida questão é infraconstitucional e depende do exame da legislação processual, tendo negado a existência de repercussão geral sobre o tema.
- B) A DP tem legitimidade ampla para a propositura de ação civil pública que vise promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos.
- C) A DP não possui legitimidade para a propositura de ação civil pública. Contudo, pode atuar no polo ativo como assistente do MP na defesa dos direitos dos hipossuficientes e das pessoas necessitadas.
- D) A DP tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.
- E) A DP não possui legitimidade para a propositura de ação civil pública, uma vez que apenas o MP possui legitimidade para defender em juízo direitos difusos e coletivos. ²⁸

²⁶ CERTO.

²⁷ CERTO. O STJ entendeu exatamente isso, que não há limitação da atuação da Defensoria Pública aos vulneráveis econômicos, podendo abranger outros tipos de vulnerabilidade social.

²⁸ GABARITO: D. "A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de **direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, as pessoas necessitadas**. STF. Plenário. RE 733433/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/11/2015 (repercussão geral - Tema 607) (Info 806)". Ademais, a legitimidade da DP não é ampla, uma vez que a de nenhum dos legitimados é irrestrita: "Por que se diz que a legitimidade da Defensoria não é irrestrita? Porque a legitimidade de **nenhum dos legitimados do art. 5º é irrestrita, nem mesmo do Ministério Público**. O STJ já decidiu, por exemplo, que "o Ministério Público não tem legitimidade ativa para propor ação civil pública na qual busca a suposta defesa de um pequeno grupo de pessoas - no caso, dos associados de um clube, numa óptica predominantemente individual." (REsp 1109335/SE, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 21/06/2011) A Defensoria só tem adequada representação se estiver defendendo interesses relacionados com seus objetivos institucionais e que se encontram previstos no art. 134 da CF. Em outras palavras, a **Defensoria Pública somente poderia propor uma ACP se os direitos nela veiculados, de algum modo, estiverem relacionados à proteção dos interesses dos hipossuficientes ("necessitados", ou seja, indivíduos com "insuficiência de recursos")**. Esse é o entendimento tanto do STF (RE 733433/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/11/2015)." Fonte: CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Legitimidade da Defensoria Pública para propor ACP na tutela de direitos difusos e coletivos de pessoas necessitadas. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://buscador.direito.com.br/jurisprudencia/detalhes/fc79250f8c5b804390e8da280b4cf06e>>. Acesso em: 10/11/2022



3.1.4 Legitimidade ordinária e extraordinária

Distinção feita pela doutrina ²⁹	
Ordinária	Extraordinária
A legitimação é <u>ordinária</u> quando a parte na relação jurídica processual se diz titular do direito subjetivo material por ela invocado. Na legitimação ordinária, há pertinência subjetiva, ou seja; há identidade entre o autor da ação e aquele que, segundo se alega na petição inicial, é o titular do direito material.	A legitimação é <u>extraordinária</u> quando a parte na relação jurídica processual diz estar defendendo direito subjetivo material de terceiro. Na definição mais popular, inspirada no art. 6º do CPC/1973, diz-se que a legitimação é ordinária quando se defende, em nome próprio, direito próprio, e que é extraordinária quando se defende, em nome próprio, direito alheio . Logo, na legitimação extraordinária, não há pertinência subjetiva, pois não há identidade entre o autor da ação e aquele que, segundo se alega na petição inicial, é o titular do direito material.

3.1.5 Representatividade adequada (ou *adequacy representation*)

No sistema “*class action*”, adotado nos EUA, o controle da representatividade adequada é feito pelo juiz, em face de cada caso concreto. Diferentemente, no Brasil os requisitos estão previstos quase que exclusivamente pela lei, havendo pouquíssima discricionariedade para o magistrado avaliá-la.

Por exemplo, veja o que estabelece o art. 5º da LACP:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

É bom lembrar que a **pertinência temática** nada mais é do que a finalidade institucional da associação, que deve haver relação com o direito que se busca proteger na ação coletiva. Além disso, nos termos do art. 5º, § 4º da LACP, o requisito da associação estar constituída há mais de 01 ano poderá ser **dispensado** no caso concreto.

²⁹ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, 60.



Art. 5º, § 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: De acordo com Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), o requisito da pré-constituição anual pode ser dispensado pelo juiz quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.³⁰

Veremos mais sobre associações à frente.

3.1.6 O Ministério Público

Não nos aprofundaremos sobre esse legitimado ativo, apenas veremos os pontos principais, pois serão o suficiente para nossa prova.

Bem! A própria Constituição Federal incumbe o MP de propor ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social e do meio ambiente (art. 129, III). Mas não é só isso. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - LPNMA (Lei nº 6.938/1981), no seu art. 14, § 1.º, concede-lhe a legitimidade para promover as ações voltadas à responsabilidade civil por danos ambientais (direitos difusos). Enquanto isso, a Lei nº 7.853/1989 atribui-lhe a propositura de ações civis públicas para a proteção dos direitos difusos e coletivos das pessoas “portadoras” de deficiência (art. 3.º).

A Lei nº 7.913/1989 também confere legitimação ao MP para a propositura de ação de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários (direitos individuais homogêneos).

O próprio ECA traz o MP em como uma espécie “defensor” dos direitos supraindividuais afetos às crianças e adolescentes (arts. 201, V, e 210).

Já o CDC confere ao MP a defesa coletiva dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores e das vítimas (art. 82, I, c/c o art. 81, parágrafo único);

O Estatuto do Idoso outorga ao Ministério Público, por exemplo, a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos do **idoso** (art. 74, I).

A LACP, por fim, traz o MP como legitimado à ACP em seu art. 5º, inciso I.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

³⁰ CERTO.



Inclusive, recentemente, o STJ entendeu que o Ministério Público possui legitimidade para propor ação civil pública que trate de contrato de honorários advocatícios abusivos quando houver litigantes hipossuficientes e repercussão social que transcenda a esfera dos interesses particulares, como nos de beneficiários da Previdência Social. STJ. 3ª Turma. REsp 2.079.440-RO, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 20/2/2024 (Info 801).

Em 2018, o STJ aprovou a presente súmula:

Súmula 601-STJ: O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público.

CAIU NA DPE-RO – 2023 – CESPE: O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de prevenir ou cessar qualquer tipo de poluição ambiental, inclusive a sonora.³¹

CAIU NA DPE-TO-2022-CESPE: O Ministério Público não atuará nas ações propostas pela Defensoria Pública que visem, exclusivamente, à defesa dos referidos direitos.³²

CAIU NA DPE-RO-2017-VUNESP: O Ministério Público, se não ajuizar a ação, terá a faculdade de atuar como fiscal da lei, nas ações que versam sobre essa natureza de direitos coletivos.³³

3.1.7 Entes da Administração direta

A LACP, em seu art. 5º, III, confere à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a legitimidade para a propositura das ações civis públicas em prol dos bens arrolados no art. 1º.

O CDC faz o mesmo no art. 82, II, no que toca à defesa do consumidor.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

³¹ CERTO.

³² ERRADO.

³³ ERRADO. CDC: "Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei".



3.1.8 Entes da Administração indireta

O art. 5º da LACP confere legitimidade à autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, que são entes da Administração indireta.

Por outro lado, o art. 82, III, do CDC refere-se genericamente a entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

É bom lembrar que diferente do que ocorre em relação aos entes da Administração **direta**, a legitimação dos entes da Administração **indireta** está condicionada à existência de **pertinência temática**, veja-se a jurisprudência nesse sentido:

A legitimidade ativa na ação civil pública das pessoas jurídicas da administração pública indireta depende da pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o interesse tutelado. STJ. 4ª Turma. REsp 1.978.138-SP, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, julgado em 22/03/2022 (Info 731).

3.1.9 Associações

De acordo com a LACP, art. 5º, têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos **1 (um) ano** nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: De acordo com Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), tem legitimidade para propor a ação a associação que esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e, concomitantemente, inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.³⁴

³⁴ CERTO.



Como vimos, o ordenamento jurídico brasileiro **não** adotou o sistema utilizado nos Estados Unidos (*class action*), cuja análise da representatividade adequada cabe no caso concreto. No Brasil, caso a associação esteja constituída há pelo menos um ano e tenha a finalidade estatutária de defesa dos direitos do consumidor (ou de direitos coletivos em geral), ela tem **legitimidade** para a propositura da ação coletiva.

As associações possuem legitimidade para defesa dos direitos e dos interesses coletivos ou individuais homogêneos, independentemente de autorização expressa dos associados. STJ. 2ª Turma. REsp 1796185/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 28/03/2019.

Essa autorização é um traço que distingue a legitimidade das **entidades associativas** (art. 5º, XXI) em relação à legitimidade das **entidades sindicais** (art. 8º, III):³⁵

AÇÃO COLETIVA PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO	AÇÃO COLETIVA PROPOSTA POR ENTIDADES SINDICAIS
Art. 5º (...) XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;	Art. 8º (...) III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
A associação atua como representante processual (atua em nome dos associados).	O sindicato atua como substituto processual (em nome próprio defendendo direito alheio).
A associação precisa da autorização dos associados para propor a ação coletiva na defesa de seus interesses. A associação é obrigada a apresentar a relação nominal dos associados que autorizaram a demanda juntamente com a petição inicial da ação proposta.	O sindicato não precisa da autorização dos membros da categoria (trabalhadores) para propor a ação coletiva na defesa de seus interesses. O sindicato não precisa apresentar a relação nominal dos substituídos juntamente com a petição inicial da ação proposta.

As associações de classe atuam como representantes processuais, sendo obrigatória a autorização individual ou assemblear dos associados - STF, RE 573.232. Esse entendimento, todavia, não se aplica na hipótese de a associação buscar em juízo a tutela de interesses ou direitos difusos - art. 82, IV, do CDC. STJ. 4ª Turma. AgInt no REsp 1335681/SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 26/02/2019.

Por se tratar do regime de **substituição processual**, a autorização para a defesa do interesse coletivo em sentido amplo é estabelecida na definição dos objetivos institucionais, no próprio ato de criação da associação, sendo desnecessária nova autorização ou deliberação assemblear. As teses de repercussão geral resultadas do julgamento do RE 612.043/PR e do RE 573.232/SC tem seu alcance expressamente restringido às ações coletivas de **rito ordinário**, as quais tratam de interesses meramente individuais, sem índole coletiva, pois, nessas situações, o autor se limita a representar os titulares do direito controvertido, atuando na defesa de interesses alheios e em nome alheio. STJ. 3ª Turma. REsp 1649087/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado

³⁵ Tabela disponível em: <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2020/08/info-670-stj.pdf>. Acesso em: 24/04/2024.



em 02/10/2018. STJ. 3ª Turma. AgInt no REsp 1719820/MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 15/04/2019.

Resumindo:

As associações precisam de autorização específica dos associados para ajuizar ação coletiva? A resposta é depende³⁶:

1) Ação coletiva de rito ordinário proposta pela associação na defesa dos interesses de seus associados:

SIM. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela **representação** no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial. STF. Plenário. RE 573232/SC, rel. orig. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, julgado em 14/5/2014 (repercussão geral) (Info 746).

Neste caso, a associação atua como representante processual dos seus associados que autorizaram expressamente a propositura da ação, podendo tal autorização ser dada em assembleia ou individualmente, sendo insuficiente a autorização prevista no estatuto da associação. Neste caso, estamos tratando de ação coletiva de rito ordinário – que não se confunde com a ACP e demais demandas coletivas – em que a associação defende os interesses dos associados, na qualidade de representante processual.

2) Ação civil pública (ação coletiva proposta na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos):

NÃO. As associações possuem legitimidade para defesa dos direitos e dos interesses coletivos ou individuais homogêneos, independentemente de autorização expressa dos associados. STJ. 2ª Turma. REsp 1796185/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 28/03/2019.

Nesse caso, estamos falando da atuação da associação em prol de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, de titularidade da coletividade, e não de interesse dos seus associados. Por isso, diz-se que a associação atua como substituta processual ao ajuizar ACP para a proteção de tais direitos, sendo dispensada a

³⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **As associações possuem legitimidade para defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, independentemente de autorização expressa dos associados.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/219c507b38ddfc07899fc1f01ff40c44>. Acesso em: 24/04/2024.



autorização dos associados, já que não estão em jogo os direitos deles. O rito é o do processo coletivo, e segue as diretrizes das normas que integram o microsistema coletivo.

Com relação ao mandado de segurança coletivo, o STJ entendeu que este configura hipótese de **substituição processual**, por meio da qual o impetrante, no caso a associação, atua em nome próprio defendendo direito alheio, pertencente aos associados ou parte deles, sendo desnecessária, para a impetração do mandamus, apresentação de autorização dos substituídos ou mesmo lista nominal. Por tal razão, os efeitos da decisão proferida em mandado de segurança coletivo beneficiam todos os associados, ou parte deles cuja situação jurídica seja idêntica àquela tratada no decísum, **sendo irrelevante se a filiação ocorreu após a impetração do writ**. STJ. 2ª Turma. AgInt no REsp 1841604-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 22/04/2020 (Info 670).

No caso do MS coletivo, a CF não exige a autorização dos associados para a sua impetração, seja ela por parte das associações, seja por parte dos sindicatos. Trata-se de substituição processual.³⁷

Ademais, em **março de 2024**, o STJ reafirmou que nas ações coletivas em que a associação representa seus associados por legitimação ordinária o entendimento que deve ser aplicado é o firmado no Tema 499 do STF:

Nas ações coletivas em que a associação representa seus associados por legitimação ordinária, nos termos do art. 5º, XXI, da CF/88, o entendimento que deve ser aplicado é o firmado no Tema n. 499 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 (STF. Plenário. RE 612043/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/5/2017) (Repercussão Geral – Tema 499) (Info 864).

STJ. Corte Especial. EREsp 1.367.220-PR, Rel. Min. Raul Araújo, julgado em 6/3/2024 (Info 803).³⁸

CAIU NA DPE-PA-2022-CESPE: De acordo com a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, caso seja julgada procedente ação civil pública proposta por associação para tutela de direitos individuais homogêneos

³⁷ Vale lembrar que, segundo o STJ, a Defensoria Pública não detém legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, não se enquadrando no rol taxativo dos artigos 5º, LXX, da CF e 21 da Lei 12.016/2009. STJ. 1ª Turma. RMS 51.949/ES, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 23/11/2021.

³⁸ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Nas ações coletivas em que a associação representa seus associados por legitimação ordinária o entendimento que deve ser aplicado é o firmado no Tema 499 do STF**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/e5fb88b398b042f6ccce46bf3fa53e8>>. Acesso em: 24/04/2024



de consumidores, com fundamento na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, possuirão legitimidade para a liquidação e a execução da sentença

- A) apenas os indivíduos que sejam filiados à autora no momento da propositura da ação e que tenham dado autorização para ajuizamento da ação.
- B) apenas os indivíduos filiados à autora no momento da propositura da ação, independentemente de autorização específica para ajuizamento da ação.
- C) apenas os indivíduos que sejam filiados à autora no momento da decisão condenatória e que tenham dado autorização para ajuizamento da ação.
- D) apenas os indivíduos filiados à autora no momento da decisão condenatória, independentemente de autorização específica para ajuizamento da ação.
- E) todos aqueles beneficiados pela procedência do pedido, independentemente de serem filiados à associação autora da ação.³⁹

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado pela sistemática da repercussão geral, fixou a tese de que "*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*". Nesse sentido, veja-se o seguinte precedente:

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. AÇÃO COLETIVA ORDINÁRIA PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA DECISÃO. TEMA N. 499 DO STF. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA RECONHECER A ILEGIMIDADE DE EXEQUENTE NÃO ABRANGIDO PELA LIMITAÇÃO TERRITORIAL. AGRAVO INTERNO. DECISÃO MANTIDA. [...] IV - A Suprema Corte, no julgamento do RE n. 612.043/PR (Tema n. 499), em regime de repercussão geral, fixou o entendimento no sentido de que 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. V - Nessa linha, está bem delimitado e evidenciado no referido acórdão do STF 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 ou a ação civil pública. [...] (AgInt no REsp n.

³⁹ **Gabarito: E.** O enunciado da questão baseia-se no entendimento do STJ formulado no Informativo nº 694 de 3 de maio de 2021. Nesse julgado, o STJ entendeu: "*Em ação civil pública proposta por associação, na condição de substituta processual, possuem legitimidade para a liquidação e execução da sentença todos os beneficiados pela procedência do pedido, independentemente de serem filiados à associação promotora.* REsp 1.438.263/SP, Rel. Min. Raul Araújo, Segunda Seção, por maioria quanto à redação da tese, julgado em 24/03/2021. (Tema 948)."



1.993.350/RN, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/9/2022, DJe de 21/9/2022.).

O Superior Tribunal de Justiça - STJ entende que a eficácia subjetiva da sentença coletiva abrange os substituídos domiciliados em todo o território nacional **desde que proposta por entidade associativa de âmbito nacional, em desfavor da União, na Justiça Federal do Distrito Federal**. Confira-se o precedente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVOS REGIMENTAIS NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO COLETIVA. LIMITAÇÃO SUBJETIVA. ART. 2º-A DA LEI 9.494/97. AÇÃO PROPOSTA NO DISTRITO FEDERAL CONTRA A UNIÃO POR ENTIDADE ASSOCIATIVA DE ÂMBITO NACIONAL. EFICÁCIA SUBJETIVA DA SENTENÇA COLETIVA A TODOS OS SUBSTITUÍDOS DOMICILIADOS NO TERRITÓRIO NACIONAL. CORREÇÃO MONETÁRIA A PARTIR DE 29/6/2009. IPCA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DE IMEDIATO. PENDÊNCIA DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS. SOBRESTAMENTO. DESNECESSIDADE. 1. **A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que a sentença proferida em ação coletiva somente surte efeito nos limites da competência territorial do órgão que a proferiu e exclusivamente em relação aos substituídos processuais que ali eram domiciliados à época da propositura da demanda. Aplicação do disposto no art. 2º-A da Lei n. 9.494/1997. Precedentes. 2. A eficácia subjetiva da sentença coletiva abrange os substituídos domiciliados em todo o território nacional desde que: 1) proposta por entidade associativa de âmbito nacional; 2) contra a União; e 3) no Distrito Federal**. Interpretação do art. 2º-A da Lei n. 9.494/1997 à luz do disposto no § 2º do art. 109, § 1º do art. 18 e inciso XXI do art. 5º, todos da CF. [...] (AgRg nos EDcl no AgRg no Ag n. 1.424.442/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/3/2014, DJe de 28/3/2014).

Ainda, segundo o STJ, em ação civil pública, é possível a **substituição** da associação autora por outra associação caso a primeira venha a ser **dissolvida**:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE PREMISSE INSUBSISTENTE NO ACÓRDÃO EMBARGADO. RECONHECIMENTO. INAPLICABILIDADE DA TESE FIRMADA PELO STF NO RE N. 573.232/SC À HIPÓTESE. VERIFICAÇÃO. REJULGAMENTO DO RECURSO. NECESSIDADE. **AÇÃO COLETIVA. ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. EXPRESSA AUTORIZAÇÃO ASSEMBLEAR. PRESCINDIBILIDADE. SUCESSÃO PROCESSUAL NO POLO ATIVO. ADMISSÃO. PRECEDENTES DESTA CORTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES PARA JULGAR IMPROVIDO O RECURSO ESPECIAL DA PARTE ADVERSA.** 1. Constatada a inaplicabilidade do entendimento adotado pelo STF à hipótese dos autos, tal como posteriormente esclarecido pela própria Excelsa Corte, é de se reconhecer, pois, a insubsistência da premissa levada a efeito pelo acórdão embargado, assim como a fundamentação ali deduzida, a ensejar, uma vez superado o erro de premissa, o



rejulgamento do recurso. 2. Não se aplica ao caso vertente o entendimento sedimentado pelo STF no RE n. 573.232/SC e no RE n. 612.043/PR, pois a tese firmada nos referidos precedentes vinculantes não se aplica às ações coletivas de consumo ou quaisquer outras demandas que versem sobre direitos individuais homogêneos. Ademais, a Suprema Corte acolheu os embargos de declaração no RE n. 612.043/PR para esclarecer que o entendimento nele firmado alcança tão somente as ações coletivas submetidas ao rito ordinário. 3. O microsistema de defesa dos interesses coletivos privilegia o aproveitamento do processo coletivo, possibilitando a sucessão da parte autora pelo Ministério Público ou por algum outro colegitimado, mormente em decorrência da importância dos interesses envolvidos em demandas coletivas. 4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para julgar improvido o recurso especial interposto pela parte adversa. (EDcl no REsp 1405697/MG, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/09/2019, DJe 17/09/2019)

E em caso de dissolução, por decisão judicial, da associação autoral de ação civil pública é possível a **assunção do polo ativo pelo MP ou outro legitimado, como ocorre nos casos de desistência infundada ou de abandono da ação** (STJ, AgInt no Resp 1.582.243-SP, Rel. j 14.02.2023).

Imperioso lembrar que na ADPF 165/DF, o STF já entendeu que associação privada, na condição de autora de uma ação civil pública, **pode fazer transação com o réu e pedir a extinção do processo**, nos termos do art. 487, III, “b”, do CPC.

O art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) prevê que os órgãos públicos podem fazer acordos nas ações civis públicas em curso, não mencionando as associações privadas. Apesar disso, a ausência de disposição normativa expressa no que concerne a associações privadas não afasta a viabilidade do acordo. Isso porque a existência de previsão explícita unicamente quanto aos entes públicos diz respeito ao fato de que somente podem fazer o que a lei determina, ao passo que aos entes privados é dado fazer tudo que a lei não proíbe. STF. Plenário. ADPF 165/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 1º/3/2018 (Info 892).⁴⁰

Gente, também é importante comentarmos acerca de um precedente importante do STJ sobre honorários sucumbenciais em ACP. Para a Corte, a parte que foi vencida em ação civil pública **não tem o dever de pagar honorários advocatícios em favor do autor da ação, como regra.**

A justificativa para isso está no princípio da simetria. Isso porque se o autor da ACP perder a demanda, ele não irá pagar honorários advocatícios, salvo se estiver de má-fé (art. 18 da Lei nº 7.347/85). **Logo, pelo princípio da simetria, se o autor vencer a ação, também não deve ter direito de receber a verba. Desse modo, em**

⁴⁰ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É possível que as associações privadas façam transação em ação civil pública.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/00c17237d011cca999f55a43db2ce040>>. Acesso em: 13/03/2023



razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, de igual sorte como ocorre com a parte autora. STJ. Corte Especial. EAREsp 962250/SP, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 15/08/2018.

Existe precedente do STJ que faz uma ressalva: se a ação tiver sido proposta associações e fundações privadas e a demanda tiver sido julgada procedente, neste caso, o demandado terá sim que pagar honorários advocatícios. Assim, o entendimento do STJ manifestado no EAREsp 962.250/SP "não se deve aplicar a demandas propostas por associações e fundações privadas, pois, do contrário, barado de fato estaria um dos objetivos mais nobres e festejados da Lei 7.347/1985, ou seja, viabilizar e ampliar o acesso à justiça para a sociedade civil organizada." (STJ. 2ª Turma. REsp 1796436/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 09/05/2019).⁴¹

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: De acordo com Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.⁴²

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: Acerca da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e das ações coletivas, nas ações não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.⁴³

CAIU NA DPE-PR-2022-AOCP: Em ação civil pública, não é possível a substituição da associação autora por outra associação caso a primeira venha a ser dissolvida, já que a legitimidade deve ser apurada no momento da propositura da ação.⁴⁴

⁴¹ *Idem*. Em regra, o demandado que for sucumbente na ACP não tem o dever de pagar honorários advocatícios. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/8aa2c95dc0a6833d2d0cb944555739cc>>. Acesso em: 16/02/2022

⁴² **CERTO.** Lei da ACP. Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

⁴³ **CERTO.** Lei da ACP. Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

⁴⁴ **ERRADO.** Na verdade, sugere-se essa substituição caso a associação autora seja dissolvida. Veja-se jurisprudência do STJ: "Caso ocorra dissolução da associação que ajuizou ação civil pública, é possível sua substituição no polo ativo por outra associação que possua a mesma finalidade temática. O microsistema de defesa dos interesses coletivos privilegia o aproveitamento do processo coletivo, possibilitando a sucessão da parte autora pelo Ministério Público ou por algum outro colegitimado (ex: associação), mormente em decorrência da importância dos interesses envolvidos em demandas coletivas. STJ. 3ª Turma. EDcl no REsp 1405697-MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 10/09/2019 (Info 665)."



3.1.10 Legitimidade ativa subsidiária

Legitimidade ativa subsidiária é a estabelecida no § 3º do art. 5º da LACP, que dispõe que, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

Neste caso, chamamos de subsidiária porque quem assume o polo ativo o faz em substituição ao autor original.

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: De acordo com Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, a Defensoria Pública poderá assumir a titularidade ativa.⁴⁵

3.1.11 Legitimidade passiva

Vimos que os legitimados ativos à ação coletiva estão previstos em lei (rol fechado). Por outro lado, o CDC e a LACP nada estabelecem sobre a **legitimação passiva**, de modo a concluir que qualquer pessoa, física ou jurídica, que seja responsável pelo dano ou pela ameaça de dano a direito difuso, coletivo, ou individual homogêneo, poderá ser réu.

De igual maneira, até mesmos os entes despersonalizados podem figurar no polo passivo, quando dotados de personalidade **judiciária** (ex.: condomínios, massas falidas, sociedades de fato etc.).

Praticamente todas as pessoas que podem figurar no polo ativo também podem estar no polo passivo de uma ACP, exceto os órgãos estatais destituídos de personalidade jurídica. É o caso, por exemplo, da Defensoria Pública ou do Ministério Público.

Vejam:

“Na hipótese de o *Parquet* causar dano ou ameaça de dano a um interesse supraindividual, não poderá ser réu na ação civil pública, que deverá ser proposta em face do respectivo ente federativo (a União, no caso do MPT, MPM, MPF ou MPDFT; ou o respectivo Estado, tratando-se de MPE).”⁴⁶

O mesmo se dá com relação aos órgãos despersonalizados da Administração direta ou indireta.

⁴⁵ CERTO.

⁴⁶ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, 97.



CAIU NA DPE-PA-2022-CESPE: A Lei da Ação Popular permite o deslocamento de pessoa jurídica de direito público, apontada como ré na petição inicial, do polo passivo para o polo ativo da relação processual, caso essa medida se demonstre útil ao interesse público.⁴⁷

3.1.12 Ação coletiva passiva (legitimidade extraordinária passiva)

Estudamos que determinados entes (Defensoria, MP, associações etc.) podem propor, em nome próprio, ações civis públicas em defesa de interesses da coletividade, ou de determinada classe, grupo ou categoria de pessoas. Isso nada mais é do que a legitimidade **ativa** extraordinária.

Até aí tudo bem!

No entanto, seria possível propor uma ACP contra determinado ente, que defenderia, em nome próprio, interesses de uma classe, grupo ou categoria de pessoas? Ou seja, inverter a ação coletiva?

No direito norte-americano isso é completamente possível, por meio da figura das *defendant class actions*.

Perceba que se trata de situação **inversa** à legitimidade extraordinária **ativa**, sendo conhecida pela doutrina como legitimidade extraordinária **passiva**, o que faz ocorrer uma possível “ação coletiva **passiva**”. Esse tema já caiu em algumas provas orais da Defensoria Pública.

No Brasil, temos algumas posições.

- o **Cândido Ragel**⁴⁸: **minoritária**. Para o autor, não existe ação coletiva passiva, pois não há previsão legal para tanto.
- o **Ada Pellegrini**⁴⁹: Alega-se, em tal defesa, que o art. 5º, § 2º, da LACP facultaria ao Poder Público e as associações legitimadas se habilitarem como litisconsortes de quaisquer das partes, inclusive do réu. Nesta última hipótese, a ação teria sido proposta contra os interesses de determinada coletividade, e o litisconsorte passivo a estaria defendendo em legitimidade extraordinária passiva. Aduz-se, também, que os artigos 81 e 82 do CDC não restringem a defesa dos interesses transindividuais ao polo ativo. Seria mister, porém, para admitir a legitimação coletiva passiva, que o juiz controlasse, caso a caso, a representatividade adequada dos réus (controle da representatividade *ope judicis*), a exemplo do que se dá nos Estados Unidos. Ada Pellegrini cita, como hipóteses de aplicação dessa legitimação passiva, os seguintes exemplos de Kazuo Watanabe: uma ação civil pública ajuizada contra uma

⁴⁷ **CERTO**. De fato, a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965) prevê essa possibilidade: "Art. 6º, § 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente."

⁴⁸ DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 268-271

⁴⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ações Coletivas Ibero-americanas: Novas Questões sobre a Legitimação e a Coisa Julgada**. Revista Forense, Rio de Janeiro: Forense. v. 361, p. 7, maio-jun. 2002



associação de moradores de um bairro que decidisse bloquear o acesso de automóveis a determinadas ruas, ou outra em que o Ministério Público buscasse a proibição do ingresso das torcidas organizadas aos estádios de futebol.⁵⁰

É bom lembrar que o anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos estabelece o seguinte: “qualquer espécie de ação pode ser proposta **contra uma coletividade organizada**, mesmo sem personalidade jurídica, desde que apresente representatividade adequada, se trate de tutela de interesses ou direitos difusos e coletivos e a tutela se revista de interesse social”.

3.2 Interesse processual

Vimos, até o presente momento, a condição da ação “**legitimidade**”. Agora veremos o **interesse processual**, que também é chamado pela doutrina de interesse de agir ou interesse jurídico.

Sem nenhuma novidade, a legitimidade processual segue as regras do processo civil. Sobre o tema, trago uma excelente síntese:

“O interesse processual (também mencionado na doutrina como interesse de agir ou interesse jurídico) afigura-se quando o autor tem necessidade de buscar um provimento jurisdicional para concretizar sua pretensão, e desde que haja adequação entre o pedido por ele deduzido e a pretensão a ser satisfeita (em outros termos: aquele deve ser útil para a satisfação desta). No que se refere às ações civis públicas, um legitimado terá necessidade de ajuizá-la sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a um interesse supraindividual que lhe caiba tutelar, e não for possível afastá-la sem a propositura da ação perante o Poder Judiciário. Se o responsável pela lesão já a reparou integralmente, ou o causador da ameaça já tomou as medidas cabíveis para afastá-la, não haverá necessidade da propositura da ação, e, portanto, interesse processual. Já no que toca à adequação, deve-se aferir, em cada caso concreto, se o pedido (no que toca ao objeto imediato, ao provimento jurisdicional requerido) se mostra apto a afastar a lesão ou a ameaça de lesão ao interesse supraindividual narrada na causa de pedir.”⁵¹

3.2.1 Ações pseudocoletivas

Você já ouviu falar em “**ações pseudocoletivas**”?

Masson, Landolfo e Adriano, em seu curso de Tutela Coletiva⁵², lembram que “já houve casos em que associações, em substituição processual, intentaram ações com pedidos **individualmente concretos** em favor

⁵⁰ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 98.

⁵¹ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 99.

⁵² *Ibidem*, p. 98.



de seus membros. Nas espécies, pleiteou-se, concretamente, o levantamento dos valores de contas vinculadas do FGTS de seus associados. Como argumenta Araújo Filho, tais ações não se confundem com as verdadeiras ações coletivas, já que não buscam uma condenação genérica, tendo sido por ele classificadas como ações pseudocoletivas”:

(...) Nas ações **pseudocoletivas**, em realidade, conquanto tenha sido proposta a ação por um único legitimado extraordinário, na verdade estão sendo pleiteados, específica e concretamente, os direitos individuais de inúmeros substituídos, caracterizando-se uma pluralidade de pretensões que, em tudo e por tudo, é equiparável à do litisconsórcio multitudinário, na feliz e consagrada expressão de Cândido Rangel Dinamarco, devendo sua admissibilidade, portanto, submeter-se, em princípio, às mesmas condições, ou seja, somente poderiam ser consideradas admissíveis quando não prejudicassem o pleno desenvolvimento do contraditório ou o próprio exercício da função jurisdicional.⁵³

E ações pseudoindividuais?

São ações individuais cujos resultados geram necessariamente efeitos sobre toda uma coletividade, por ser a relação jurídica substancial incidível. Exemplo clássico da doutrina: anulação de uma prova de concurso. Nessas hipóteses, Kazuo Watanabe defende a vedação dos processos individuais, porém prevalece a posição defendida por Fred Didier, que descarta tal vedação por significar limitação ao acesso à justiça.

O projeto do novo CPC previa a coletivização das ações nesses casos, contudo tal dispositivo foi vetado.

4. LITISCONSÓRCIO

4.1 Litisconsórcio ativo inicial de colegitimados

Vimos que a legitimidade ativa nas ações coletivas é **concorrente** e **disjuntiva**. Deste modo, é correto afirmar que cada colegitimado pode ajuizar a ação civil pública isoladamente (porque a legitimação é concorrente e disjuntiva), mas isso não impede que dois ou mais colegitimados a proponham em litisconsórcio. Por exemplo, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro e o MPE-RJ podem propor, juntos, uma mesma ACP.

Assim, trata-se de litisconsórcio ativo facultativo **unitário**, porque o provimento de mérito será o mesmo para todos os litisconsortes (no exemplo, o MPE-RJ e a DPE-RJ terão uma sentença uniforme).

⁵³ ARAÚJO FILHO. Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 200. A alusão por ele feita a Cândido Rangel Dinamarco refere-se à obra *Litisconsórcio*. 4. ed., São Paulo, Malheiros. 1996, p. 344 e ss. Apesar da analogia com o litisconsórcio multitudinário, Araújo Filho não admite a possibilidade de o magistrado invocar o art. 46, parágrafo único, do CPC/1973 (no novo CPC, corresponde ao art. 113, § 1.0), para limitar o número de substituídos na ação pseudocoletiva. pois a legitimidade extraordinária das associações em geral e dos sindicatos em especial tem assento na própria Constituição Federal. De todo modo, para assegurar as garantias da ampla defesa e do devido processo legal, afirma que "caberia ao ente legitimado nomear e qualificar todos os substituídos, para permitir a identificação dos titulares dos direitos efetivamente pleiteados, bem como detalhar os elementos de cada uma das relações jurídicas" (op. cit. p. 201).



Art. 116, NCPC. O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.

4.2 Litisconsórcio ativo superveniente de colegitimados

Acima vimos o litisconsórcio ativo **INICIAL**, ou seja, quando os litisconsortes decidem ajuizar juntos uma ação coletiva (portanto no início do processo).

Por outro lado, a LACP autoriza, em seu art. 5º, § 2º, que o Poder Público e outras associações legitimadas que não tenham ajuizado a ação possam **posteriormente** habilitar-se como litisconsortes:

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo **habilitar-se como litisconsortes** de qualquer das partes.

Desta forma, a lei permite que os colegitimados se habilitem como litisconsortes "de qualquer das partes", o que permite concluir, em tese, pela existência do litisconsórcio ulterior **ativo** ou **passivo**.

Por fim, a doutrina entende que embora o § 2º visto acima estabeleça apenas ao Poder Público e às associações legitimadas, suas disposições aplicam-se a qualquer colegitimado, ou seja, qualquer deles poderá intervir posteriormente como litisconsorte de qualquer das partes.

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: De acordo com Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), as associações legitimadas não poderão habilitar-se como litisconsortes das partes quando outro legitimado já tiver habilitado.⁵⁴

CAIU NA DPE-TO-2022-CESPE: A intervenção de interessados na condição de litisconsortes nas ações coletivas propostas pela Defensoria Pública somente é permitida na fase de execução da sentença.⁵⁵

5. CONEXÃO, CONTINÊNCIA E LITISPENDÊNCIA

Reza o art. 55 do novo CPC que duas ações serão **conexas** quando lhes for comum o pedido (objeto) ou a causa de pedir.

Por outro lado, a **continência**, nos termos do art. 56 do NCPC, ocorrerá sempre que houver identidade quanto às partes e à causa de pedir de duas ou mais ações, mas o pedido (objeto) de uma, por ser mais amplo, abranger o da(s) outra(s).

Pois bem!

⁵⁴ ERRADO.

⁵⁵ ERRADO.



Inicialmente, saibam que são perfeitamente possíveis a conexão e a continência entre ações civis públicas. Abaixo, a doutrina traz um **exemplo prático de conexão** entre duas ações civis públicas:

“Um exemplo de conexão entre duas ações civis públicas dar-se-ia se elas fossem propostas tendo por causa de pedir a colocação, por um fornecedor, de produtos defeituosos no mercado, e, em uma delas, fosse requerida sua condenação na obrigação de consertá-los, substituí-los, ou recolhê-los, e devolver o dinheiro dos consumidores lesados (interesses individuais homogêneos - consumidores determináveis, objeto divisível), enquanto, em outra, fosse postulada sua condenação na obrigação de abster-se de comercializar novas unidades do produto defeituoso (interesses difusos- consumidores indetermináveis, objeto indivisível).”⁵⁶

Segundo o art. 55, § 1º do NCPC, os processos de ações conexas serão reunidos para decisão **conjunta**, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

Já como **hipótese de continência**, a doutrina aponta o seguinte exemplo:

(...) imaginem-se duas ações coletivas que tivessem por causa de pedir a utilização, por um fornecedor, de contratos de consumo com cláusulas abusivas, e, em uma das ações, fosse requerida a anulação integral de todos os contratos já celebrados, ao passo que, em outra, fosse postulada, simplesmente, a anulação das cláusulas ilegais: o pedido desta estaria contido no daquela.⁵⁷

E aqui eu vos lembro que também é **possível a conexão ou continência entre ações civis públicas e ações populares**. Igualmente, é admissível a conexão ou continência entre uma ação civil pública e um mandado de segurança coletivo.

SE LIGA: Súmula 489-STJ: Reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual.

CAIU NA DPE-PR-2022-AOCP: Reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Estadual as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça Federal.⁵⁸

5.1 Efeito da conexão ou continência: prorrogação da competência

Caso seja o caso de reunião de ações pela conexão ou continência, diz-se que o juiz onde se der a reunião tem sua competência "**prorrogada**", pois, graças à reunião de ações, tem sua jurisdição ampliada para

⁵⁶ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 157.

⁵⁷ *Ibidem*, loc. cit.

⁵⁸ **ERRADO**. É ao contrário. Caso haja continência, deverão ser reunidas na Justiça Federal, conforme entendimento sumulado do STJ (súmula 489).



abranger aquelas que tramitavam originariamente perante outros juízos. Tal reunião, em se tratando de conexão, perfaz-se no juízo prevento (art. 58 do novo CPC).⁵⁹

Contudo, em se tratando de **continência**, o STJ decidiu que a reunião deve dar-se não no juízo prevento, mas sim naquele onde tramitar a ação do pedido mais abrangente (ação continente)⁶⁰. O julgado está em consonância com o NCPC:

Art. 56. Dá-se a continência entre 2 (duas) ou mais ações quando houver identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais.

Art. 57. Quando houver continência e a ação continente tiver sido proposta anteriormente, **no processo relativo à ação contida será proferida sentença sem resolução de mérito**, caso contrário, as ações serão necessariamente reunidas.

CAIU NA DPE-PA-2022-CESPE: Conforme regra presente na Lei da Ação Civil Pública, uma vez constatada a conexão entre diversas ações civis públicas que tramitem em diferentes órgãos jurisdicionais da mesma comarca, estará prevento para julgamento conjunto das ações conexas o juízo

- A) em que ocorreu a propositura da primeira ação.
- B) da ação em que foi realizada a primeira citação válida.
- C) que atue na ação em fase processual mais avançada.
- D) que atue na ação com objeto mais amplo.
- E) indicado na lei de organização judiciária local para examinar ações coletivas conexas.⁶¹

5.2 Prorrogação de competência e os limites territoriais da coisa julgada coletiva

Veja o que dispõe o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública:

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 vimos, no recurso Extraordinário (RE) nº 1101937, que discutia a constitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que limita a eficácia dessas sentenças à competência territorial do órgão que a proferir, **o STF declarou a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), alterada pela Lei nº 9.494/1997.**

⁵⁹ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 159.

⁶⁰ REsp 1.318.917/BA, 4.º T., rei. Min. Antonio Carlos Ferreira. j. 12.03.2013, DJe 23.04.2013.

⁶¹ **GABARITO: A.** É o que determina a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85): "Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. Parágrafo único A **propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas** que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto."



Desta maneira, o STF fixou as seguintes teses:

“I - É inconstitucional o art. 16 da Lei nº 7.347/1985, alterada pela Lei nº 9.494 /1997.

II – Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei nº 8.078/1990.

III – Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas”. **Recurso Extraordinário (RE) 1101937, com repercussão geral reconhecida (Tema 1075).**

CAIU NA DPE-MG-2023-FUNDEP: Acerca da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e das ações coletivas, 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.⁶²

CAIU NA DPE-PB-2022-FCC: De acordo com a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à Lei nº 7.347/1985 (LACP), uma sentença proferida em sede de ação civil pública tem eficácia

A) inter partes, mas não se limita à competência territorial do órgão prolator; no caso de improcedência por insuficiência de provas, não haverá formação de coisa julgada, de modo que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, independentemente de prova nova.

B) inter partes e somente nos limites da competência territorial do órgão prolator; no caso de improcedência por insuficiência de provas, não haverá formação de coisa julgada, de modo que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, independentemente de prova nova.

C) erga omnes e não se limita à competência territorial do órgão prolator; no caso de improcedência por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de prova nova.

D) erga omnes somente nos limites da competência territorial do órgão prolator; no caso de improcedência por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de prova nova.

E) erga omnes somente nos limites da competência territorial do órgão prolator; no caso de improcedência por insuficiência de provas, a coisa julgada impede que qualquer legitimado intente outra ação com idêntico fundamento.⁶³

CAIU NA DPE-PR-2022-AOCP: Conforme jurisprudência remansosa do STJ, a eficácia da decisão proferida em Ação Civil Pública fica limitada ao território do juízo prolator da decisão.⁶⁴

⁶² ERRADO.

⁶³ **Gabarito: C.** Conforme vimos, o STF entendeu ser inconstitucional a delimitação dos efeitos da sentença proferida em sede de ação civil pública aos limites da competência territorial de seu órgão prolator. Além disso, se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova

⁶⁴ **ERRADO.** O STJ se posiciona no sentido de que a eficácia da decisão proferida em ação civil pública não deve ser limitada territorialmente: "A eficácia das decisões proferidas em ações civis públicas coletivas NÃO deve ficar limitada ao território da competência do órgão jurisdicional que prolatou a decisão. STJ. Corte Especial. EREsp 1134957/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 24/10/2016."



5.3 Litispendência

A litispendência ocorre quando há coincidência entre os elementos da ação (partes, causa de pedir e pedido) de duas ou mais ações em curso (novo CPC, art. 337):

§ 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.

§ 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso.

No processo coletivo, é possível haver litispendência entre ações civis públicas, ou entre elas e outras ações coletiva (mandado de segurança coletivo, ação popular etc.).

E uma coisa que precisa ficar clara para você diz respeito ao polo ativo. Isso porque sua identidade é desnecessária para configurar a litispendência nas ações coletivas, de modo que basta a identidade de réus, das causas de pedir e dos pedidos, para que haja identidade de ações (e, portanto, litispendência).

5.4 Efeito da litispendência

Segundo o art. 485, V, do NCPC, a litispendência é causa de extinção do processo sem resolução do mérito.

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

V - reconhecer a existência de perempção, de litispendência ou de coisa julgada;

A finalidade, como sabemos, é a de evitar conflito entre julgados. Por isso, o processo a ser extinto é aquele onde houver a citação válida mais tardia, isso porque, nos termos do art. 240 do NCPC, a citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência.

Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Essa mesma ideia se aplica na litispendência entre uma ação civil pública e outra ação coletiva (mandado de segurança coletivo ou ação popular).

Contudo, a doutrina estabelece que *“no último caso, e desde que as ações tenham sido propostas por autores diferentes, parte da doutrina sustenta ser melhor, em atenção ao ideal de efetividade do processo e à garantia do acesso à justiça, a reunião dos processos, mesmo porque a extinção de algum deles não impediria que seu autor interviesse no processo remanescente, como assistente litisconsorcial.”*⁶⁵

⁶⁵ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, 163.



Continuaremos esse assunto na próxima apostila.

Bom descanso.

Abraços, gente.