

TEORI ALBINO ZAVASCKI

PROCESSO COLETIVO

Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS

347.919.6(81)
Z39p



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Zavascki, Teori Albino

Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos / Teori Albino Zavasckie - São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Bibliografia.

ISBN 85-203-2881-4

1. Direitos coletivos - Brasil 2. Processo coletivo - Brasil 3. Tutela jurisdicional Brasil 1. Título.

06-2047 CDU-347.91(81)

índices para catálogo sistemático: 1. Brasil: Processo coletivo: Direito processual 347.91 (81)

347.919.6(81)
Z39p



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

| | |
|--|----|
| 1. EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TUTELA JURISDICIONAL: DO INDIVIDUAL AO COLETIVO | 17 |
| 1.1 Bases do sistema original do Código de Processo Civil | 17 |
| 1.2 Modificações da primeira fase: novos mecanismos | 18 |
| 1.3 Modificações da segunda fase: a reforma do próprio Código de Processo Civil | 23 |
| 1.4 Conseqüência da mudança: renovação do sistema | 26 |
| 2. O SUBSISTEMA DO PROCESSO COLETIVO: TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS E TUTELA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS | 29 |
| 2.1 Antecedentes históricos | 29 |
| 2.2 A "revolução" brasileira no domínio do processo coletivo | 37 |
| 2.3 Tutela coletiva e direito coletivo: importância da adequada conceituação | 39 |
| 2.4 Direitos transindividuais (coletivos <i>lato sensu</i>) e direitos individuais homogêneos: definições | 41 |
| 2.5 Quadro comparativo das distinções | 43 |
| 2.6 Situações jurídicas heterogêneas | 46 |
| 2.7 Danos morais transindividuais? | 48 |
| 2.8 Interesses sociais como direitos coletivos | 50 |
| 2.9 Direitos individuais homogêneos como direitos acidentalmente coletivos | 54 |
| 2.10 Instrumentos de tutela jurisdicional de direitos coletivos e de direitos individuais homogêneos | 56 |
| 2.11 O controle concentrado de constitucionalidade como instrumento de tutela coletiva de direitos | 58 |

PARTE I

TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS)

| | |
|--|----|
| 3. A TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS POR AÇÃO CIVIL PÚBLICA | 63 |
| 3.1 Gênese da ação civil pública | 63 |
| 3.2 Direitos transindividuais como finalidade específica | 66 |
| 3.3 Cumulação de pedidos | 69 |

347.919.6(81)
Z39p



| | | |
|--------|---|-----|
| 3.3.1 | Cumulação de tutelas preventiva e reparatória e de prestações com distinta natureza | 69 |
| 3.3.2 | Cumulação de pedidos para tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos | 73 |
| 3.4 | Legitimação ativa e interesse de agir | 74 |
| 3.5 | Legitimação ativa e regime de substituição processual | 76 |
| 3.6 | Sentença e coisa julgada | 76 |
| 3.7 | Efeito secundário da sentença de procedência | 80 |
| 3.8 | Cumprimento das sentenças | 81 |
| 4. | AÇÃO POPULAR: O CIDADÃO EM DEFESA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS | 83 |
| 4.1 | Origem e evolução legislativa | 83 |
| 4.2 | A natureza transindividual dos interesses tutelados | 85 |
| 4.3 | Objeto da ação popular: "anular ato lesivo" | 88 |
| 4.4 | Lesividade e ilegalidade do ato | 89 |
| 4.5 | Lesão à moralidade administrativa | 91 |
| 4.6 | Lesão ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural | 96 |
| 4.7 | Tutela preventiva e providências de recomposição do estado anterior | 97 |
| 4.8 | Medidas cautelares e antecipatórias | 98 |
| 4.9 | Aspectos processuais da ação popular | 99 |
| 5. | A TUTELA DO DIREITO TRANSINDIVIDUAL À PROIBIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A AÇÃO DE IMPROBIDADE | 103 |
| 5.1 | Origem da ação de improbidade administrativa | 103 |
| 5.2 | Caráter repressivo da ação | 105 |
| 5.3 | Sanções legais para a improbidade | 107 |
| 5.4 | Tipificação dos atos de improbidade | 110 |
| 5.5 | Sujeito ativo do ilícito | 113 |
| 5.6 | A dupla face da ação | 114 |
| 5.7 | Ônus da prova | 116 |
| 5.8 | Prerrogativa de foro | 116 |
| 5.9 | Aplicação da pena | 119 |
| 5.10 | Tutela cautelar na ação de improbidade | 122 |
| 5.10.1 | Medidas para garantia da execução: indisponibilidade e seqüestro de bens | 123 |
| 5.10.2 | Medida para garantia da instrução: o afastamento do cargo | 125 |
| 5.11 | Processo e procedimento na ação de improbidade | 127 |

347.919.6(81)
Z39p



| | |
|---|-----|
| 6. A TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO | 132 |
| 6.1 Legitimação ativa como função institucional | 132 |
| 6.2 Organização do Ministério Público mediante distribuição interna de atribuições | 134 |
| 6.3 Repartição das atribuições para promover demandas judiciais: critério geral | 135 |
| 6.4 Repartição de atribuições para promover demandas perante a Justiça Comum | 136 |
| 6.4.1 Distribuição da competência jurisdicional comum entre Justiça Federal e Justiça Estadual | 136 |
| 6.4.2 Fixação da competência jurisdicional na ação civil pública | 139 |
| 6.5 Repartição de atribuições entre Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual para ações civis públicas | 141 |
| 6.6 Ação civil pública para tutela do patrimônio público | 143 |
| 6.7 Regime da legitimação ativa: substituição processual | 146 |
| 6.8 Impossibilidade de celebrar transação | 147 |
| 6.9 Inviabilidade da desistência da ação | 150 |

PARTE II TUTELA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS

| | |
|--|-----|
| 7. TUTELA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS: A AÇÃO CIVIL COLETIVA | 155 |
| 7.1 Estrutura dos direitos individuais homogêneos | 155 |
| 7.2 Tutela coletiva: do litisconsórcio ativo à ação coletiva | 157 |
| 7.3 Características da ação coletiva | 162 |
| 7.3.1 Repartição da atividade cognitiva | 162 |
| 7.3.2 Legitimação ativa por substituição processual | 164 |
| 7.3.3 Sentença genérica | 165 |
| 7.3.4 Liberdade de adesão do titular do direito individual | 170 |
| 7.4 Legitimação ativa para ações coletivas | 173 |
| 7.4.1 Ações coletivas nas relações de consumo | 173 |
| 7.4.2 A tutela de direitos individuais homogêneos pelo Ministério Público | 174 |
| 7.4.3 Legitimação das entidades associativas | 175 |
| 7.5 Espécies de tutela cabíveis na ação coletiva | 177 |
| 7.5.1 Tutela preventiva | 178 |
| 7.5.2 Tutela repressiva (reparatória) e as várias espécies de sanção jurídica | 180 |
| 7.5.3 Tutela repressiva constitutiva | 183 |
| 7.5.4 Tutela repressiva condenatória | 184 |

347.919.6(81)
Z39p



| | |
|---|-----|
| 7.5.5 Tutela de urgência (cautelar e antecipatória) | 185 |
| 7.6 Restrições à ação coletiva impostas pelo legislador ordinário | 187 |
| 7.7 Procedimento da ação coletiva | 188 |
| 7.7.1 Visão Geral | 188 |
| 7.7.2 Coisa julgada | 189 |
| 7.7.3 Relação entre ação coletiva e ação individual | 190 |
| 7.7.4 Aplicação subsidiária a outras ações coletivas | 191 |
| 7.8 A Ação de cumprimento: liquidação e execução da sentença genérica | 192 |
| 7.8.1 Natureza, procedimento e competência | 192 |
| 7.8.2 Objeto da ação de cumprimento, na fase de liquidação | 194 |
| 7.8.3 Natureza da "sentença" de liquidação | 195 |
| 7.8.4 Procedimento da liquidação | 197 |
| 7.8.5 Fase de execução | 198 |
| 7.8.6 Sucumbência na ação de cumprimento | 198 |
| 7.8.7 Legitimação ativa para a ação de cumprimento | 200 |
| 7.9 Ação coletiva e prescrição | 202 |
| | |
| 8. TUTELA COLETIVA POR MANDADO DE SEGURANÇA | 205 |
| 8.1 Mandado de segurança individual e coletivo: fundamento constitucional | 205 |
| 8.2 O mandado de segurança como ação coletiva | 207 |
| 8.3 Legitimação ativa de partidos políticos | 211 |
| 8.4 Legitimação ativa das organizações sindicais, entidades de classe e associações | 213 |
| 8.5 Processo e procedimento da ação coletiva de mandado de segurança: critérios para a sua construção | 216 |
| 8.5.1 Aplicação, por analogia, das normas e princípios do mandado de segurança individual | 218 |
| 8.5.2 Aplicação, por analogia, das normas e princípios das ações coletivas | 219 |
| 8.6 Litispendência e coisa julgada | 221 |
| | |
| 9. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS | 223 |
| 9.1 Legitimação do Ministério Público e direitos individuais disponíveis: a questão constitucional | 223 |
| 9.2 Hipóteses de legitimação previstas expressamente em lei | 224 |
| 9.3 Fundamento constitucional da legitimação | 227 |
| 9.4 Outros direitos individuais homogêneos | 230 |

347.919.6(81)
Z39p



| | |
|--|-----|
| 9.4.1 Auto-aplicabilidade do art. 127 da Constituição como norma de legitimação processual | 234 |
| 9.4.2 Conteúdo da norma de legitimação para tutela de interesses sociais | 237 |
| 9.5 Procedimento e limites da legitimação | 240 |
| 9.6 Suma conclusiva | 241 |

PARTE III
PROCESSO COLETIVO, LEI EM TESE E PROCESSO OBJETIVO

| | |
|--|-----|
| 10. PROCESSO COLETIVO, INTERPRETAÇÃO DA LEI EM TESE E CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE | 245 |
| 10.1 Jurisdição, fato e norma | 245 |
| 10.2 Eficácia objetiva da coisa julgada | 246 |
| 10.3 Tutela coletiva e sentença genérica | 248 |
| 10.4 Inviabilidade de ação coletiva contra lei em tese | 251 |
| 10.5 Tutela coletiva e controle incidental de constitucionalidade | 252 |
| 10.6 Sentença com eficácia <i>erga omnes</i> e controle incidental de constitucionalidade | 252 |
| 10.7 Ação popular e mandado de segurança coletivo contra lei em tese | 255 |
| 11. TUTELA COLETIVA POR AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE | 258 |
| 11.1 Supremacia da Constituição e controle de constitucionalidade | 258 |
| 11.2 Controle concentrado de constitucionalidade e tutela coletiva | 261 |
| 11.3 A norma em abstrato como objeto do processo | 262 |
| 11.4 Os sujeitos do processo: função institucional | 262 |
| 11.5 A dupla face da demanda e das sentenças | 264 |
| 11.6 Tutela antecipada: a "medida cautelar" | 266 |
| 11.7 Eficácia executiva das liminares | 269 |
| 11.8 Revogação da liminar e ajustamento das situações jurídicas atingidas | 271 |
| 11.9 A eficácia das sentenças | 272 |
| 11.9.1 Eficácia material (declaratória e <i>ex tunc</i>) | 272 |
| 11.9.2 Eficácia processual (<i>erga omnes</i> e vinculante) | 274 |
| 11.10 Eficácia executiva: o cumprimento das sentenças | 275 |
| CONCLUSÕES | 279 |
| BIBLIOGRAFIA | 289 |

347.919.6(81)
Z39p

