

TEORI ALBINO ZAVASCKI

PROCESSO COLETIVO

Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos

6.ª edição
revista, atualizada e ampliada

- Ação Civil Pública
- Ação Popular
- Ação de Improbidade
- Ação Civil Coletiva
- Mandado de Segurança
- Ação Direta de Constitucionalidade

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

STJ00097834

PROCESSO COLETIVO

TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS

E

TUTELA COLETIVA DE DIREITOS

6.^a edição revista, atualizada e ampliada

TEORI ALBINO ZAVASCKI

1.^a edição: 2006; 2.^a edição: 2007; 3.^a edição: 2008; 4.^a edição: 2009; 5.^a edição: 2011



Este livro também pode ser
adquirido na versão eBook.
visite: livrariart.com.br

© desta edição [2014]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

GISELLE TAPAI

Diretora responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613.8400 – Fax 11 3613.8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: www.rt.com.br

Impresso no Brasil [01-2014]

Profissional

Fechamento desta edição [18.12.2013]



ISBN 978-85-203-5110-9

545:992898

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TUTELA JURISDICIONAL: DO INDIVIDUAL AO COLETIVO	13
1.1 Bases do sistema original do Código de Processo Civil.....	13
1.2 Modificações da primeira fase: novos mecanismos	14
1.3 Modificações da segunda fase: a reforma do próprio Código de Processo Civil	18
1.4 Consequência da mudança: renovação do sistema	20
2. O SUBSISTEMA DO PROCESSO COLETIVO: TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS E TUTELA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS	23
2.1 Antecedentes históricos	23
2.2 A “revolução” brasileira no domínio do processo coletivo	30
2.3 Tutela coletiva e direito coletivo: importância da adequada conceituação ...	32
2.4 Direitos transindividuais (coletivos <i>lato sensu</i>) e direitos individuais homogêneos: definições	33
2.5 Quadro comparativo das distinções	35
2.6 Situações jurídicas heterogêneas	38
2.7 Danos morais transindividuais?	40
2.8 Interesses sociais como direitos coletivos.....	43
2.9 Direitos individuais homogêneos como direitos acidentalmente coletivos..	47
2.10 Instrumentos de tutela jurisdicional de direitos coletivos e de direitos individuais homogêneos	48
2.11 O controle concentrado de constitucionalidade como instrumento de tutela coletiva de direitos	49

PARTE I

TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS)

3. A TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS POR AÇÃO CIVIL PÚBLICA..	53
3.1 Gênese da ação civil pública.....	53
3.2 Procedimento: instrumento de cognição integral e com múltipla aptidão ..	55
3.3 Cumulação de pedidos.....	58

3.3.1	Cumulação de tutelas preventiva e reparatória e de prestações com distinta natureza.....	58
3.3.2	Cumulação de pedidos para tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos	61
3.4	Legitimação ativa e interesse de agir.....	62
3.5	Legitimação ativa e regime de substituição processual.....	63
3.6	Sentença e coisa julgada	64
3.7	Efeito secundário da sentença de procedência	67
3.8	Cumprimento das sentenças	68
3.9	Prescrição da ação civil pública	69
3.9.1	Regra geral	69
3.9.2	A questão prescricional nas ações de ressarcimento de danos ao erário.....	70
3.10	Incidente de suspensão de liminar e de sentença	72
4.	ACÇÃO POPULAR: O CIDADÃO EM DEFESA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS.....	76
4.1	Origem e evolução legislativa.....	76
4.2	A natureza transindividual dos interesses tutelados.....	77
4.3	Objeto da ação popular: “anular ato lesivo”	80
4.4	Lesividade e ilegalidade do ato	81
4.5	Lesão à moralidade administrativa	82
4.6	Lesão ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.....	86
4.7	Tutela preventiva e providências de recomposição do estado anterior	87
4.8	Medidas cautelares e antecipatórias	89
4.9	Aspectos processuais da ação popular.....	89
5.	A TUTELA DO DIREITO TRANSINDIVIDUAL À PROIBIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A ACÇÃO DE IMPROBIDADE.....	93
5.1	Origem da ação de improbidade administrativa	93
5.2	Caráter repressivo da ação.....	95
5.3	Sanções legais para a improbidade	97
5.4	Tipificação dos atos de improbidade	99
5.5	Sujeito ativo do ilícito	103
5.5.1	Definição geral	103
5.5.2	Os agentes políticos.....	104
5.6	A dupla face da ação	108
5.7	Ônus da prova	109
5.8	Prerrogativa de foro.....	110
5.9	Aplicação da pena.....	114
5.10	Tutela cautelar na ação de improbidade.....	117

5.10.1	Medidas para garantia da execução; indisponibilidade e sequestro de bens.....	117
5.10.2	Medida para garantia da instrução: o afastamento do cargo	119
5.11	Processo e procedimento na ação de improbidade	121
6.	A TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	126
6.1	Legitimação ativa como função institucional	126
6.2	Organização do Ministério Público mediante distribuição interna de atribuições.....	127
6.3	Repartição das atribuições para promover demandas judiciais: critério geral	129
6.4	Repartição de atribuições para promover demandas perante a Justiça Comum	129
6.4.1	Distribuição da competência jurisdicional comum entre Justiça Federal e Justiça Estadual.....	129
6.4.2	Fixação da competência jurisdicional na ação civil pública	132
6.5	Repartição de atribuições entre Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual para ações civis públicas	134
6.6	Ação civil pública para tutela do patrimônio público	135
6.7	Regime da legitimação ativa: substituição processual	138
6.8	Impossibilidade de celebrar transação.....	139
6.9	Inviabilidade da desistência da ação	141

PARTE II
TUTELA COLETIVA DE
DIREITOS INDIVIDUAIS

7.	TUTELA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS: A AÇÃO CIVIL COLETIVA	145
7.1	Estrutura dos direitos individuais homogêneos	145
7.2	Tutela coletiva: do litisconsórcio ativo à ação coletiva	147
7.3	Características da ação coletiva	151
7.3.1	Repartição da atividade cognitiva.....	151
7.3.2	Legitimação ativa por substituição processual	152
7.3.3	Sentença genérica.....	153
7.3.4	Liberdade de adesão do titular do direito individual	157
7.4	Legitimação ativa para ações coletivas.....	160
7.4.1	Ações coletivas nas relações de consumo	160
7.4.2	A tutela de direitos individuais homogêneos pelo Ministério Público	161
7.4.3	Legitimação das entidades associativas	162
7.5	Espécies de tutela cabíveis na ação coletiva.....	164

7.5.1	Tutela preventiva.....	164
7.5.2	Tutela repressiva (reparatória) e as várias espécies de sanção jurídica.....	165
7.5.3	Tutela repressiva constitutiva.....	168
7.5.4	Tutela repressiva condenatória.....	170
7.5.5	Tutela de urgência (cautelar e antecipatória).....	171
7.6	Restrições à ação coletiva impostas pelo legislador ordinário.....	172
7.7	Procedimento da ação coletiva.....	173
7.7.1	Visão Geral.....	173
7.7.2	Coisa julgada.....	175
7.7.3	Relação entre ação coletiva e ação individual.....	176
7.7.4	Aplicação subsidiária a outras ações coletivas.....	177
7.8	A ação de cumprimento: liquidação e execução da sentença genérica....	178
7.8.1	Natureza, procedimento e competência.....	178
7.8.2	Objeto da ação de cumprimento, na fase de liquidação.....	180
7.8.3	Natureza da “sentença” de liquidação.....	181
7.8.4	Procedimento da liquidação.....	182
7.8.5	Fase de execução.....	183
7.8.6	Sucumbência na ação de cumprimento.....	183
7.8.7	Legitimação ativa para a ação de cumprimento.....	184
7.9	Ação coletiva e prescrição.....	188
8.	TUTELA COLETIVA POR MANDADO DE SEGURANÇA.....	190
8.1	Mandado de segurança individual e coletivo: fundamento constitucional..	190
8.2	O mandado de segurança como ação coletiva.....	192
8.3	Legitimação ativa de partidos políticos.....	195
8.4	Legitimação ativa das organizações sindicais, entidades de classe e associações.....	197
8.5	Processo e procedimento da ação coletiva de mandado de segurança: critérios para a sua construção.....	199
8.5.1	Aplicação, por analogia, das normas e princípios do mandado de segurança individual.....	201
8.5.2	Aplicação, por analogia, das normas e princípios das ações coletivas.....	202
8.6	Litispêndência e coisa julgada.....	204
9.	O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMO- GÊNEOS.....	209
9.1	Legitimação do Ministério Público e direitos individuais disponíveis: a questão constitucional.....	209
9.2	Hipóteses de legitimação previstas expressamente em lei.....	210
9.3	Fundamento constitucional da legitimação.....	213

9.4	Outros direitos individuais homogêneos.....	215
9.4.1	Auto aplicabilidade do art. 127 da Constituição como norma de legitimação processual	218
9.4.2	Conteúdo da norma de legitimação para tutela de interesses sociais	220
9.5	Procedimento e limites da legitimação	222
9.6	Suma conclusiva.....	223

PARTE III
PROCESSO COLETIVO, LEI EM TESE
E PROCESSO OBJETIVO

10.	PROCESSO COLETIVO, INTERPRETAÇÃO DA LEI EM TESE E CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE	225
10.1	Jurisdição, fato e norma	225
10.2	Eficácia objetiva da coisa julgada	226
10.3	Tutela coletiva e sentença genérica	228
10.4	Inviabilidade de ação coletiva contra lei em tese	230
10.5	Tutela coletiva e controle incidental de constitucionalidade	230
10.6	Sentença com eficácia <i>erga omnes</i> e controle incidental de constitucionalidade	231
10.7	Ação popular e mandado de segurança coletivo contra lei em tese	233
11.	TUTELA COLETIVA POR AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE	236
11.1	Supremacia da Constituição e controle de constitucionalidade	236
11.2	Controle concentrado de constitucionalidade e tutela coletiva	240
11.3	A norma em abstrato como objeto do processo	241
11.4	Os sujeitos do processo: função institucional.....	241
11.5	A dupla face da demanda e das sentenças	243
11.6	Tutela antecipada: a “medida cautelar”	244
11.7	Eficácia executiva das liminares	247
11.8	Revogação da liminar e ajustamento das situações jurídicas atingidas	248
11.9	A eficácia das sentenças.....	249
11.9.1	Eficácia material (declaratória e <i>ex tunc</i>)	249
11.9.2	Eficácia processual (<i>erga omnes</i> e vinculante)	250
11.10	Eficácia executiva: o cumprimento das sentenças	251
	CONCLUSÕES.....	255
	BIBLIOGRAFIA	263
	OUTRAS OBRAS DO AUTOR	272