

## **Ações coletivas: a tutela de direitos transindividuais na sociedade contemporânea**

**Collective actions: the protection of transindividual rights in contemporary society**

**Acciones colectivas: la protección de los derechos transindividuales en la sociedad contemporánea**

Recebido: 22/02/2022 | Revisado: 03/03/2022 | Aceito: 06/03/2022 | Publicado: 13/03/2022

**José Bruno Martins Leão**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5797-4303>

Universidade Paranaense, Brasil

E-mail: [jbmleao@gmail.com](mailto:jbmleao@gmail.com)

**Luiz Manoel Gomes Junior**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8111-4549>

Universidade Paranaense, Brasil

E-mail: [luizm@luizmconsultoria.com.br](mailto:luizm@luizmconsultoria.com.br)

**Miriam Fecchio Chueiri**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4658-5414>

Universidade Paranaense, Brasil

E-mail: [miriamfecchio@uol.com.br](mailto:miriamfecchio@uol.com.br)

### **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo contextualizar a existência das ações coletivas na chamada sociedade institucionalizada, produto dos fenômenos de massas presentes no mundo contemporâneo, assim como consolidar a perspectiva conceitual desses instrumentos de ordem processual, contextualizando-os perante o compromisso do Estado Constitucional com a concretização do acesso à justiça por meio da efetividade da jurisdição. Destarte, a partir de revisão de bibliografia especializada, mediante pesquisa qualitativa, buscou-se demonstrar a aplicabilidade da processualística contemporânea na proteção de direitos transindividuais por intermédio da apresentação da ação civil pública, da ação popular e do mandado de segurança coletivo, partindo-se dos correspondentes fundamentos constitucionais, de modo a se perceber a vinculação entre as finalidades existenciais de cada um desses mecanismos e o compromisso de salvaguardar direitos coletivos em sentido amplo. Portanto, com o respaldo teórico inaugural e a leitura do aspecto essencial dos direitos resguardados pelas três ações sucintamente examinadas, tem-se que as ações coletivas evidenciam um acréscimo até mesmo à função jurisdicional, vez que se torna finalidade institucional proteger direitos individuais e coletivos, conferindo mais efetividade ao conceito de jurisdição, ao devido processo legal e à própria ideia da democracia enquanto regime em vigor num Estado de Direito atento à realidade social e às demandas da coletividade.

**Palavras-chave:** Sociedade de massas; Processo contemporâneo; Ações coletivas; Direitos transindividuais.

### **Abstract**

This article aims to contextualize the existence of collective actions in the so-called institutionalized society, the product of mass phenomena present in the contemporary world, as well as to consolidate the conceptual perspective of these procedural instruments, contextualizing them before the commitment of the Constitutional State to the realization of access to justice through the effectiveness of jurisdiction. Thus, from a review of specialized bibliography, by qualitative research, we sought to demonstrate the applicability of contemporary proceduralism in the protection of transindividual rights through the presentation of public civil action, popular action and collective security warrant, starting from the corresponding constitutional foundations, in order to perceive the link between the existential purposes of each of these mechanisms and the commitment to collective rights in a broad sense. Therefore, with the inaugural theoretical support and the reading of the essential aspect of the rights protected by the three actions briefly examined, it concludes that collective actions show an increase even to the judicial function, since it becomes an institutional purpose to protect individual and collective rights, giving more effectiveness to the concept of jurisdiction, due process and the very idea of democracy as a regime in force in a rule of law attentive to reality and the demands of the collective.

**Keywords:** Mass society; Contemporary process; Class actions; Transindividual rights.

### **Resumen**

Este artículo tiene como objetivo contextualizar la existencia de acciones colectivas en la llamada sociedad institucionalizada, producto de fenómenos de masas presentes en el mundo contemporáneo, así como consolidar la perspectiva conceptual de estos instrumentos procesales, contextualizándolos ante el compromiso del Estado Constitucional con la realización del acceso a la justicia a través de la eficacia de la jurisdicción. Así, a partir de una revisión de bibliografía especializada, mediante investigación cualitativa, se buscó demostrar la aplicabilidad del

proceduralismo contemporâneo en la protección de los derechos transindividuales a través de la presentación de la acción civil pública, la acción popular y la garantía de seguridad colectiva, a partir de los fundamentos constitucionales correspondientes, con el fin de percibir el vínculo entre los propósitos existenciales de cada uno de estos mecanismos y el compromiso con los derechos colectivos en un sentido amplio. Por lo tanto, con el apoyo teórico inaugural y la lectura del aspecto esencial de los derechos protegidos por las tres acciones brevemente examinadas, concluye que las acciones colectivas muestran un aumento incluso a la función judicial, ya que se convierte en un propósito institucional para proteger los derechos individuales y colectivos, dando más efectividad al concepto de jurisdicción, el debido proceso y la idea misma de la democracia como régimen vigente en un Estado de derecho atento a la realidad y a las demandas del colectivo.

**Palabras clave:** Sociedad de masas; Proceso contemporáneo; Acciones colectivas; Derechos transindividuales.

## 1. Introdução

Na chamada sociedade institucionalizada, percebe-se a existência de conflitos que envolvem não apenas pessoas individualizadas, mas, em especial, interesses e direitos pertencentes a uma coletividade, indeterminada ou determinável. Ante esse contexto de análise, tem o Direito o dever de acompanhar as alterações sociais, formatando suas ferramentas jurídico-processuais a fim de conferir tutela mais efetiva aos novos direitos passíveis de violação em caráter difuso, de modo a atingir várias pessoas que compartilhem de um problema comum da vida contemporânea.

Nessa perspectiva, as ações coletivas ganham destaque perante a finalidade de se proteger direitos coletivos, ampliando-se, também, a noção tradicional de jurisdição, que, tradicionalmente, ocupou-se por considerável tempo de conflitos referentes a situações fáticas de repercussões jurídicas individualizadas, que não transcendiam a esfera de proteção jurídica da pessoa do demandante, restringindo-se, pois, a aplicação do direito à sistemática da controvérsia particular e socialmente bastante delimitada.

Por essas razões, construído a partir de seleta revisão bibliográfica, o presente artigo, de início, tem por objetivo analisar a conjuntura social contemporânea que possibilitou – em verdade, exigiu – o surgimento de uma nova modalidade de ação, qual seja, a ação coletiva; bem como se pretende conceituar as ações coletivas, contextualizando-as numa dimensão da atividade jurisdicional desempenhada pelo Estado Constitucional, que se ocupa com a efetivação de direitos transindividuais enquanto condição indispensável à realização do acesso à justiça por meio de uma processualística atenta às alterações jurídico-sociais.

Para tanto, neste trabalho, após consolidar o entendimento a respeito dos direitos coletivos, buscou-se, em seguida, trazer a lume três importantes ações a título de exemplificação da aplicabilidade do processo contemporâneo na tutela de interesses compartilhados pela coletividade. Desse modo, a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança coletivo foram brevemente apresentados, na medida em que se identificou, expressamente, a vinculação entre as finalidades existenciais de cada um desses mecanismos e o compromisso de salvaguardar direitos transindividuais.

## 2. Metodologia

Neste artigo, utilizou-se a pesquisa de natureza qualitativa, mediante revisão de bibliografia e análise de textos legais em vigor, com a finalidade de melhor compreender as condições sociais propiciadoras do fortalecimento das denominadas ações coletivas, bem como apresentar uma visão geral a respeito das principais ações previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Desse modo, doutrinas, artigos e textos legais foram selecionados para a composição do presente trabalho, sendo de significativa valia o registro dos pensamentos de diferentes autores a respeito da temática em comento, sobretudo ao se estabelecer um diálogo entre as fontes do conhecimento teórico-científico adequado ao campo de análise jurídica aqui em debate.

A revisão bibliográfica se justifica enquanto mecanismo independente de pesquisa, uma vez que “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 2002, p. 44). Nesse sentido,

debruça-se sobre o acervo intelectual já produzido acerca de um dado problema, a fim de que se possa encontrar o resultado de pesquisas anteriores, registrá-las e qualificar o arcabouço de conhecimento técnico-científico até então edificado a respeito de um determinado tópico ou assunto, de modo a se estruturar uma conexão dialética entre as ideias pesquisadas.

Portanto, neste artigo, a revisão consistiu na análise de doutrinas jurídicas especializadas na temática, em artigos científicos especialmente voltados ao estudo das ações coletivas, para algumas das quais, inclusive, reproduziu-se pontuais excertos de textos legais pertinentes à matéria. Frise-se que essa diversidade de fontes bibliográficas é reconhecida como importante estratégia a ser empregada na busca pelo conhecimento, vez que “cada vez mais os pesquisadores estão descobrindo que o bom pesquisador deve lançar mão de todos os recursos disponíveis que possam auxiliar à compreensão do problema estudado” (Goldenberg, 2004, p. 67).

### 3. Resultados e Discussão

#### 3.1 Sociedade contemporânea e os processos de massa

Ao se referir à possibilidade jurídica da tutela de direitos, ainda que, num primeiro momento, ignore-se o real titular da condição fático-jurídica, deve-se rememorar o desenvolvimento da sistemática processual, partindo-se do ponto em que processualistas não mais entenderam o processo numa dimensão de sincretismo e, desse modo, indagava-se acerca dos fundamentos a partir dos quais se poderia sustentar a existência do processo enquanto mecanismo representativo de efetiva instrumentalidade, notadamente sob a ótica da busca pelo reconhecimento de determinada autonomia científica.

Grinover (1986, p. 19) diz-se que “iniciou-se assim, nessas últimas décadas, a fase do denominado ‘instrumentalismo’ do processo, em que a instrumentalidade, antes afirmada apenas de modo nominal e formal, dentro do próprio sistema, se transforma em ponto nodal”. Por isso, também se sustenta que o estudo da ciência processual transcende seus limites sincréticos tradicionais, “extravasando para outros enfoques e novas posturas”.

Ante tais razões, Grinover (1986, p. 19-20) também salienta que é possível dizer que “[...] o processo deixou de ser visto como instrumento meramente técnico, para transformar-se em instrumento ético e político de atuação da justiça e de garantia da liberdade”. Eis, pois, a edificação de novo direcionamento da caminhada processualística, especialmente sedimentada em fundamentação constitucional, a saber: “[...] passou-se à consciência cada vez mais clara da necessidade de o processo ter plena e total aderência à realidade jurídico-social a que se destina, cumprindo sua primordial vocação, que é a de servir de instrumento à efetiva realização dos direitos”.

Dessa forma, Grinover (1986, p. 20) acentua que “o eixo dos estudos deslocou-se [...] para o problema da efetividade, analisada sob diversos aspectos, incluindo o de ‘acesso à justiça’”. Percebe-se, a propósito, a abrangência de tal noção processual, de modo que a expressão “acesso à justiça” comporta, de igual maneira, uma considerável e substancial abrangência de institutos e fenômenos relativos à processualística, a justificar os seguintes comentários:

Acesso à justiça, este, que já foi visto sob o enfoque de programa de reforma e de método de pensamento e que levou à percuciente análise de diversos problemas: desde a assistência jurídica e a legitimação para agir até a análise dos novos conflitos, próprios de uma sociedade de massa, com a efetiva tutela jurisdicional de direitos e interesses emergentes, como os interesses difusos e os próprios da denominada “justiça menor”. (Grinover, 1986, p. 20).

Extrai-se das lições acima referidas, pois, que o redimensionamento do processo implicou numa espécie de remodelação do próprio conceito de acesso à justiça, particularmente ante a emergência de novos conflitos sociais, até então estranhos ao modelo processual em vigor, exigindo-se, com isso, uma reanálise técnica e conceitual, de modo a trazer a dogmática processual mesma às recentes necessidades da realidade social e jurídica que se impunha num novo cenário prático e de estudos.

Dentre as novidades apresentadas pela evolução da realidade social está o surgimento de novos conflitos, agora marcados pela presença de interesses difusos; isso ocorre porque,

Realmente, as características da vida contemporânea produzem a emersão de uma série de situações em que, longe de achar-se em jogo o direito ou o interesse de uma única pessoa, ou de algumas pessoas individualmente consideradas, o que sobrepõe, o que assume proporções mais imponentes, é precisamente o fato de que se formam conflitos nos quais grandes massas estão envolvidas, e um dos aspectos pelos quais o processo recebe o impacto desta propensão do mundo contemporâneo para os fenômenos de massa: produção de massa, distribuição de massa, cultura de massa, comunicação de massa, e porque (sic) não, processo de massa? (Moreira, 1991, p. 187).

Nessa conjuntura de mudança de paradigmas sociais, cujos reflexos também atingem os meandros do raciocínio jurídico, tem-se que, na esteira de Alvim (2011, p. 267), “só uma mentalidade ‘conformada’ com a necessidade de se abandonarem os padrões tradicionais do processo é capaz de ser receptiva e, portanto, entender esse novo processo”, ao passo que se destina a “regular outra faceta da realidade, que talvez possa ser eleita como a nota mais marcante das sociedades do nosso tempo”.

De todo modo, Alvim (2011, p. 267) ressalta que “a época contemporânea, de fato, parece caracterizar-se por ser um momento histórico em que as massas definitivamente passaram a organizar-se, para poder fazer parte da sociedade institucionalizada”. Assim, “pode-se dizer que as sociedades contemporâneas têm como meta fazer com que cada vez mais e mais pessoas possam usufruir dos bons frutos da civilização: conforto, bons médicos, hospitais, vacinas, viagens, acesso à Justiça”. Por isso, “em nossos dias, tem-se dado a incorporação de novos e sucessivos segmentos à sociedade institucionalizada”.

Destarte, no entender de Camargo e Costa (2013, p. 408-409), “a sociedade por se apresentar cada vez mais massificada, sofre danos que atingem parcela significativa de seus componentes e, em alguns casos, até toda a coletividade de seres humanos com um único ato”, como por exemplo, “danos produzidos à natureza por derramamento de petróleo no mar, que atingem as pessoas que ora vivem no planeta terra, bem como as gerações futuras, caso não seja revertido em curto espaço de tempo”.

Da mesma maneira que há sociedades de massa, tem-se as violações aos interesses desses agrupamentos humanos, a depender da natureza do bem jurídico lesado. Por isso, “dos interesses e lesões de massa, destaca-se a importância de se recompor ao status quo os danos causados por essas ofensas de massa ou, na impossibilidade da reversão, ressarcir os danos causados”. No mais, “como essas ofensas são de massa, ou seja, são uniformes dentro de uma comunidade, seria mais viável sob todos os enfoques, que a tutela seja realizada através da propositura de uma ação coletiva” (Camargo & Costa, 2013, p. 408-409).

Isso sucede porque “os danos que ferem uma coletividade de pessoas e originam litígios de massa não podem ter o mesmo tratamento que os litígios atomizados ou individuais, visto que suas consequências são muito mais amplas e difundidas na sociedade”. Outro motivo seria “em razão das ações individuais são solucionarem por completo os conflitos existentes nas relações sociais, especialmente aquelas atinentes aos litígios de massa, que se faz imprescindível o desenvolvimento das ações coletivas” (Camargo & Costa, 2013, p. 408-409).

Observa-se, portanto, um dos fenômenos que a vida contemporânea traz à tona nas reflexões do cotidiano da sociedade de massa e da academia, com perceptível constância: os processos de massa. Diante disso, segundo Lima (2002, p. 169), “vê-se nascer os conflitos metaindividuais ou pluriindividuais, em que estão inseridas comunidades de pessoas mais ou menos determinadas ou de difícil determinação”, na medida em que tem “por objeto bens ou valores espalhados pela coletividade e de natureza indivisível: trata-se dos interesses ou direitos coletivos ou difusos”.

O Direito e, por evidente, o processo civil, não pode se enclausurar numa análise estanque da realidade, mantendo-se distante das necessárias inovações jurídicas, quase que numa posição de isolamento de percepção em relação às novas demandas suscitadas pelas ondas da contemporaneidade. Sendo assim, “as barreiras desse isolamento começam a ser rompidas com a percepção de que pouco adianta um processo civil autônomo e altamente sofisticado do ponto de vista teórico se esse não é capaz de responder às necessidades de tutela material”, bem como “às novas demandas oriundas da realidade social” (Marinoni et al., RB-3.2).

Deve-se realçar, nessa medida, que novas demandas necessitam do correspondente acesso à justiça, mas a uma Justiça atenta aos novos moldes de conflitos, em que se discutem direitos insculpidos em diferente roupagem fática e jurídica, razão por que se diz, ante a atual conjuntura de análise, que “o movimento pelo acesso à justiça visa a recuperar os laços entre o processo civil, o direito material e a realidade social, procurando dimensionar o processo como um efetivo instrumento para a tutela dos direitos” (Marinoni et al., 2021, RB-3.2).

Convém lembrar, por oportuno, que “é partir daí que são individualizados alguns problemas do processo civil tradicional [...] e propostas *ondas renovatórias* para a respectiva solução”, tais como, “a necessidade de se pensar em *novos direitos*, que envolvem direitos insuscetíveis de tutela adequada pela via da tutela reparatória em pecúnia e direitos transindividuais, que exigem tutela preventiva e tutela coletiva [...]” (Marinoni et al., 2021, RB-3.2).

Portanto, torna-se necessário conciliar as demandas tradicionais do processo civil, hodiernamente representadas pelas tutelas individuais, com a realidade social que revela a importância de se salvaguardar o patrimônio jurídico de um conjunto determinado ou indeterminado de pessoas por meio da tutela coletiva, o que, por sinal, não exclui a possibilidade de se constatar o reflexo jurídico coletivo a partir de uma pretensão individual. Todavia, deve-se realçar a formatação processual particularmente referente às ações coletivas, tendo em vista a fundamentação jurídica e social destinada à promoção e proteção de direitos que transcendem o âmbito individual, ou seja, os direitos transindividuais.

### 3.2 Apontamentos gerais sobre as ações coletivas

Num contexto de judicialização dos conflitos sociais, mormente ante o compromisso estatal de salvaguarda de direitos fundamentais e uma realidade social dinâmica, que apresenta inovações em expectativas e contendas, o processo assume papel fundamental com o seu caráter instrumental, de modo a figurar como o meio pelo qual se objetiva a concretização do direito positivado em situações concretas levadas à cognição judicial. Assim, neste momento, dado o objetivo do presente artigo, não é o processo em seu todo que ganha destaque, mas tão somente o conceito de ação, assim como os respectivos desdobramentos dessa análise conceitual.

Inerente à própria ideia da jurisdição, sendo indispensável à movimentação do aparelho judiciário, a partir do qual se dá o transcurso do processo, o conceito de ação é um dos mais importantes ao se referir aos institutos fundamentais da ciência processual civil, de modo a constituir um dos alicerces da referida área do conhecimento jurídico, ainda que apresentada sob diferentes acepções, como, por exemplo, direito de ação, poder de ação ou direito de agir, dentre outras similares, igualmente destinadas a mencionar tal fenômeno inaugurador do processo propriamente dito.

Assim sendo, a doutrina voltada ao Direito Processual fornece alguns conceitos de ação, podendo-se identificar, a partir de alguns deles, determinados elementos definidores essenciais, tais como, direito, jurisdição, tutela jurisdicional, garantia constitucional. A título de exemplo, “Dá-se o nome de ação ao direito (empregada a palavra aqui em sentido amplo, designando uma posição jurídica de vantagem), a todos assegurado, de atuar em juízo, exercendo posições ativas ao longo de todo o processo, a fim de postular tutela jurisdicional” (Câmara, 2019, p. 71).

A propósito, em seu art. 5º, inc. XXXV, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, assegura o direito de ação, na medida em que resguarda o caráter inafastável da jurisdição ao pregar que “a lei não excluirá da

apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; disposição constitucional alçada ao patamar de princípio, “por força do qual não se pode excluir de quem quer que seja o acesso ao Judiciário em busca de tutela para posições jurídicas de vantagem”, ou seja, “é, então, o direito de, participando do processo em contraditório, buscar um resultado jurisdicional favorável” (Câmara, 2019, p. 71).

Consoante Wambier e Talamini (2016, p. 12), anote-se, pois, que “o modo pelo qual se provoca o início da atuação jurisdicional – e se participa ativamente dessa atividade na busca da tutela jurisdicional – recebe o nome e ação”. Ou ainda, “No sentido constitucional, ação é o direito subjetivo de invocar a prestação da tutela jurisdicional. No sentido processual, ação é o direito a uma sentença de mérito” (Braga, 1993, p. 86).

Logo, se o processo em si é apresentado sob a ótica da instrumentalidade, maior caráter instrumental possui o instituto jurídico-processual da ação, enquanto meio necessário para a formação da relação jurídica interacional, em que estarão presentes os respectivos sujeitos, cada qual no desempenho de direitos e deveres peculiares, a depender das posições jurídicas exercitadas por demandante, defensor e julgador.

De igual modo, urge consignar que, via de regra, dado o modelo processual formulado a partir da compreensão de conflitos sociais comumente enredado por particulares identificáveis, “A ação jurisdicional é fundada em conceitos individualistas que têm por finalidade compor um litígio entre partes identificadas e deve versar sobre direitos individuais” (L’Heureux, 1993, p. 8).

Todavia, em face do reconhecimento de direitos transindividuais, representativos de interesses grupais, ou, até mesmo, e a princípio, de uma quantidade inumerável de pessoas, tem-se o advento das ações coletivas, cujo respaldo constitucional e regulamentação infraconstitucional foram empreendidos com motivação fática e economicamente consubstanciada em decorrência da análise da realidade social, compreendendo a complexidade das interações humanas e as dificuldades enfrentadas pelo próprio Judiciário.

Sob essa ótica, sustenta-se que “a tutela coletiva promove economia processual e financeira, haja vista que em um único processo pode assegurar direito de diversas pessoas, bem como movimentar a máquina estatal de forma eficiente”, em virtude de se abster “de maiores despesas para os litigantes e também para o poder estatal” (Camarga & Costa, 2013, p. 410).

Pode-se dizer, então, no entender de L’Heureux (2013, p. 8), que “a ação coletiva foi considerada como uma medida dotada de dimensão social de grande importância para melhorar o acesso aos remédios judiciais das pessoas comuns, que têm um problema comum”. Segundo a autora, a bem da verdade, “a ação coletiva proporciona um mecanismo que permite reunir pequenos processos em uma só ação, substancialmente bastante, e que torna economicamente factível, pelas economias de escala, a reunião de vítimas”, que, se bem observar, “não poderiam permitir-se individualmente contratar um advogado para defender sua causa perante a justiça”.

De todo modo, Mendes (2014, p. 9-10) esclarece que a “ação coletiva é utilizada em contraposição às ações individuais, mas com um sentido peculiar, que pode ser encontrado a partir da existência de uma pluralidade de pessoas, que são as titulares dos interesses ou direitos em litígio, substituídas, no processo, pela parte dita ideológica”. Assim, para o autor, “o fenômeno está inserido na chamada legitimação extraordinária autônoma e não deve ser confundido com a simples representação, pois, nesta última, o próprio alegado titular do direito material é parte no processo, ensejando, assim, legitimação ordinária”.

Porém, com base nas lições de Mendes (2014, p. 9-10), importa anotar que “a existência de várias pessoas integrando a relação processual, ainda que em número elevado, não qualifica o caráter coletivo da ação”. Dessa forma, não se pode olvidar que “o fenômeno, conhecido como litisconsórcio, seja ativo, passivo ou misto, é típico do processo individual, na medida em que significa a mera cumulação de demandas singulares”. Nesse sentido, continua o autor, “diante de fatos com repercussão sobre grupos pequenos, o litisconsórcio pode, por certo, representar um meio viável e econômico para a resolução da lide. Mas

diante da massificação moderna, na qual os conflitos e as questões jurídicas e fáticas envolvem milhares ou milhões de pessoas, clara é a incapacidade do fenômeno processual litisconsorcial para a efetivação da prestação jurisdicional no âmbito coletivo”.

Ademais, como justificativa existencial da ação e do processo coletivo, cite-se que “a medida pode ter o efeito de reduzir o acúmulo de serviço nos tribunais que resultaria de uma grande quantidade de pequenos processos” (L’Heureux, 1993, p. 8). Noutras palavras, “Outro benefício da ação coletiva é que contribui para o não prosseguimento do Poder Judiciário, pois evita que milhares de pessoas ingressem com processo similar no caso de um dano massificado” (Camarga & Costa, 2013, p. 410).

Na mesma linha de fundamentação, “a ação coletiva pode ter igualmente o efeito de prevenir uma conduta ilegal similar, no futuro, por outros eventuais demandados, que tiram um proveito injustificado da dispersão geográfica de suas vítimas” (L’Heureux, 1993, p. 8). Por outro lado, continua o autor, “a ação coletiva tem como benefício a uniformização da decisão judicial, vez que imprime uma solução igual para todos que estiverem na mesma situação”, de forma a assegurar “uma maior credibilidade ao Judiciário e realmente promovendo a pacificação social”.

Nota-se, ademais, que a propositura das chamadas ações coletivas é uma ferramenta passível de ser utilizada, tanto para maximizar os efeitos das decisões emanadas do Poder Judiciário, de modo a promover maior alcance reparador das sentenças judiciais, quanto para servir de mecanismo de equalização da efetividade de direitos ante a hipossuficiência de tantas quantas forem as pessoas inseridas no mesmo contexto de fato e de direito. Disso, infere-se “que as ações coletivas são adequadas para viabilizar a segurança dos direitos e interesses da sociedade de consumo, porque mais aptas a dar deslinde aos litígios de massa tão perniciosos no contexto atual” (L’Heureux, 1993, p. 8).

Consignadas as razões pelas quais a existência das ações coletivas é considerada necessidade imperiosa em face dos dilemas e das contendas da vida contemporânea, notadamente na vigência de uma sociedade desenvolvida de acordo com as insurgências e interesses de massa, e anotadas as noções conceituais básicas referentes aos contornos da ação individual, enquanto mecanismo particularizado de provocação do mecanismo judicial, insta registrar parte da percepção doutrinária acerca da definição de ações coletivas, de modo a abarcar seus principais elementos caracterizadores no âmbito da técnica jurídica inerente ao direito adjetivo.

Pelas lições de Marinoni et al. (2021, RB-9.18), deve-se considerar que, para proteger direitos de diversas naturezas, “o legislador instituiu técnicas ou modelos diferenciados, isto é, voltados a atender as suas especificidades”. E, no intuito de resguardar os direitos que transcendem a esfera individual de proteção jurídica, “o Estado Constitucional realçou a existência de direitos transindividuais, assim compreendidos os direitos de natureza indivisível, pertencentes a pessoas indeterminadas ou a uma coletividade”.

Conforme Marinoni et al. (2021, RB-9.18), eis a dimensão de aplicabilidade das disposições normativas relacionadas à tutela coletiva de direitos, mormente por meio das ações coletivas, tendo em vista que “são verdadeiros instrumentos de uma faceta muito especial dos direitos fundamentais”, uma vez que “exigem a possibilidade da participação na estrutura social e no poder mediante instrumentos e procedimentos adequados”, que “deve ser oportunizada e incentivada não só mediante a reserva de locais de participação em órgãos públicos ou em procedimentos voltados a decisões públicas, mas também mediante procedimentos judiciais aptos à tutela dos direitos transindividuais”.

Essa espécie de participação é imprescindível e há de ser garantida pelas ações coletivas, porque “conferem um *plus* à função jurisdicional. [...] não apenas porque o juiz deixa de proteger exclusivamente os direitos individuais e passa a tutelar os direitos transindividuais e o patrimônio público, mas, sobretudo, porque a jurisdição toma o seu lugar para a efetivação da democracia”, pressupondo-se que o regime democrático mesmo “necessita de técnicas de participação ‘direta’ para poder construir uma sociedade mais justa” (Marinoni et al., 2021, RB-9.18).

Por oportuno, frise-se a lição de Marinoni et al. (2021, RB-9.18), segundo a qual “a ação coletiva, mesmo quando compreendida apenas como instrumento para a tutela dos direitos fundamentais – como o direito ambiental e o direito do consumidor – é, por si só, uma resposta a esses direitos”, no sentido de perfazer “uma prestação do legislador destinada a viabilizar a participação na reivindicação dos direitos fundamentais”. Segundo os autores, essa modalidade de ação assume intrínseca associação com uma espécie bastante atual de direitos, conforme se nota pelos seguintes termos:

As “ações coletivas” – como podem ser chamados os modelos concebidos para a tutela dos direitos transindividuais – têm importante relação com os direitos fundamentais prestacionais. Tais ações permitem a tutela jurisdicional dos direitos que exigem prestações sociais (direito à saúde e direito à educação, por exemplo) e adequada proteção – inclusive contra particulares (direito ambiental, por exemplo) –, mas, além disso tudo, constituem condutos vocacionados a permitir ao povo reivindicar os seus direitos fundamentais materiais. (Marinoni et al., 2021, RB-9.18).

Portanto, em resposta à pergunta “E a ação coletiva?”, sob a perspectiva de sua constituição, tem-se que “A ideia do coletivo em direito, ao nosso ver, se substancia pela reunião de várias pessoas, de grupos, de associações, enfim, de toda uma coletividade, determinada ou não, na busca da proteção de seus direitos contra Estado, detentor do poder de ‘dizer o direito’”. Desse modo, “ousamos conceituar ação coletiva, no seu sentido amplo, como o direito de exigir do Estado a prestação da tutela jurisdicional em nome de uma coletividade, determinada ou não” (Braga, 1993, p. 86).

Para Pizzol (2020, p. 48), pode-se sustentar, então, que “a ação coletiva é aquela que visa à tutela de direito coletivo *lato sensu*, podendo ser de conhecimento ou de execução”, a despeito de discutir, no campo doutrinário, “se toda ação destinada à defesa de um direito coletivo é coletiva e se uma ação individual não pode gerar o mesmo resultado para a coletividade de uma ação coletiva”. Nesse debate, cumpre anotar que “há quem entenda que uma ação coletiva deve ser definida não apenas pelo objeto, mas também pela legitimidade e pela coisa julgada”.

Para fins de melhor entendimento acerca da possível interseção entre as repercussões práticas das ações individual e coletiva, urge reproduzir a literalidade de excerto doutrinário, baseado em situação concreta da vida, a fim de que não seja comprometida a didática do raciocínio jurídico até então edificado, *in verbis*:

A ação individual pode indiretamente produzir efeitos para a coletividade, não devendo, em razão de tais efeitos, ser considerada coletiva. Isso ocorre naquelas situações em que o indivíduo, na qualidade de membro de determinado grupo social, tem o seu direito atingido e propõe ação para a tutela desse direito sendo seu pedido acolhido, a sentença acaba alcançando os demais membros desse grupo. Assim, se um indivíduo propõe uma ação em face do seu vizinho em razão de barulho, pedindo que não seja mais praticado o ato pelo réu, sendo a sentença de procedência, serão beneficiadas todas as pessoas titulares do direito ao silêncio. Pode-se dizer que a ação individual produz, em tais situações, reflexos para a coletividade. Tal ação ficará sujeita ao regime do CPC e não ao microsistema das ações coletivas. Frise-se que o mesmo evento pode ensejar a propositura de ação coletiva pelo Ministério Público, por uma associação civil ou por outro legitimado, para o cumprimento de obrigação de não fazer e, nesse caso, tratar-se-á de ação coletiva, sujeita ao microsistema das ações coletivas. (Pizzol, 2020, p. 48-49).

Neste momento, impende realizar, com brevidade, a distinção entre direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos, tendo em conta a extensão que pode assumir determinada violação à esfera jurídica das pessoas, particularmente quando tal lesão repercute no(s) direito(s) igualmente pertencente(s) aos demais membros de dada coletividade, podendo-se, então, falar num maior dimensionamento da tutela jurisdicional pretendida no bojo de uma ação coletiva, no intuito de resguardar direito de natureza metaindividual, transcendendo-se, assim, o âmbito puramente individual da titularidade de direitos.

Ainda segundo Pizzol (2020, p. 49), essa diferenciação importa também para melhor compreensão da finalidade existencial das ações coletivas em espécie, ao menos nas principais delas, na medida em que cada qual tem por objetivo a proteção de determinados interesses ou direitos. Assim sendo, importa consignar que é o art. 81, parágrafo único, do Código de

Defesa do Consumidor (CDC), o disposto infraconstitucional que traz essa importante distinção entre “Os direitos ou interesses metaindividuais ou coletivos *lato sensu*, quais sejam, os difusos e coletivos *stricto sensu* (de natureza coletiva) e os individuais homogêneos (de natureza individual, mas cuja tutela se dá de forma coletiva)”.

Em consulta a Brasil (1990), percebe-se que o art. 81, *caput*, do CDC, assim estabelece: “A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente ou a título coletivo”. E o seu respectivo parágrafo único dispõe estes termos:

A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, [...] os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, [...] os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (Brasil, 1990).

Entendida a distinção conceitual acima explanada, cabe anotar a pedagógica advertência da doutrina processual consultada, *in verbis*:

É importante registrar que um único fato pode levar à violação de direitos distintos. Quando se pensa, por exemplo, em uma publicidade enganosa, pode-se vislumbrar lesão ou ameaça a direito difuso, coletivo *stricto sensu*, individual homogêneo ou individual puro, dependendo da pretensão deduzida em juízo. Em outras palavras, a pretensão deduzida em juízo pode ter natureza difusa, coletiva ou individual homogênea, conforme se verifique, no caso concreto, a presença dos elementos que identifiquem cada uma das hipóteses legais. Assim, a pretensão deduzida em juízo é que irá indicar a categoria de direito ou interesse violado e, conseqüentemente, o procedimento a ser adotado em cada caso. (Pizzol, 2020, p. 50).

É possível identificar variados direitos de natureza coletiva no próprio texto da Constituição Federal de 1988, os quais não de servir de fundamento maior para as ações coletivas, na medida em que ocorrer a violação de tais enunciados normativo-constitucionais, momento a partir do qual se poderá acionar a movimentação da estrutura do Poder Judiciário, a fim de que se encerre a atividade lesiva aos bens jurídicos tutelados.

Nesse sentido, para cada direito violado haverá um mecanismo processual adequado por meio do qual se buscará a efetiva prestação da tutela jurisdicional, no intuito de ver cessada o quanto antes a lesão ou a ameaça de lesão ao direito correspondente. Por essa razão, “podemos dizer, também, que ação coletiva é o gênero, e as espécies seriam, entre outras, ação civil pública, ação popular, o mandado de segurança coletivo e as ações do art. 81 do CDC” (Braga, 1993, p. 86).

Passa-se, agora, à análise das principais espécies de ação coletiva, trazendo a lume sua fundamentação constitucional correspondente, notadamente no que tange ao direito de natureza coletiva ora resguardado, assim como os principais apontamentos infraconstitucionais existentes a respeito da espécie processual em comento, a fim de que, ainda que sucinto, seja exposto um panorama geral a respeito das regulações atinentes aos mecanismos de proteção de direitos coletivos em sentido amplo, com enfoque no bem jurídico e na legitimidade.

### 3.3 Da ação civil pública

Conforme bem salientou Barroso (1993, p. 236), “num país em que as leis são um pouco como vacinas – umas pegam e outras não -, a lei da ação civil pública certamente é das que pegaram. Mais que isto: na prática, ela superou o próprio modelo”. Em lição preambular, assenta-se o reconhecimento desta ação coletiva como exemplo de tutela de direitos transindividuais, tendo em conta os parâmetros a seguir examinados.

Pelo exame conceitual, nos dizeres de Pizzol (2020, p. 58), tem-se que a ação civil pública nada mais é do que “uma ação civil (não penal, uma vez que por meio dela não se deduz pretensão punitiva) cujo objeto é a tutela de direito coletivo lato

sensu (difuso, coletivo ou individual homogêneo)”. Ademais, “é regida pela Lei n. 7.347/85 (LACP) e pela Lei n. 8.078/90 (CDC). Isso porque, com o advento do CDC, foi instituído um microsistema de proteção de direitos coletivos”. Nesse viés, aduz-se acerca do “princípio da perfeita interação entre o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública”.

Como previsão dos direitos coletivos tutelados, o art. 1º, da Lei nº 7.347/85, dispõe o que se segue:

Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I – ao meio ambiente; II – ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V – por infração da ordem econômica; VI – à ordem urbanística; VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; VIII – ao patrimônio público e social. (Brasil, 1985).

Entretanto, no parágrafo único do mesmo dispositivo, a própria lei faz uma ressalva no sentido de que “Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados” (Brasil, 1985).

Em se tratando de competência, o art. 2º, *caput*, estabelece que “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”. E, no que concerne à possibilidade de prevenção, o parágrafo único assenta que “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 pedido” (Brasil, 1985).

Por didática, Pizzol (2020, p. 58) anota que “a ação civil pública pode ter como causa de pedir a inconstitucionalidade de norma, não se confundindo com a ação direta de inconstitucionalidade. Não há, portanto, usurpação da competência do STF”, uma vez que “o reconhecimento da inconstitucionalidade figura na ADIn como pedido, gerando a sentença coisa julgada quanto à matéria, e na ACP apenas como causa de pedir, não produzindo, a sentença, coisa julgada”.

Frise-se que, pelo teor do art. 3º da lei em questão, a Ação Civil Pública “poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. Além do mais, na esteira da redação entabulada pelo art. 4º, ação cautelar poderá ser ajuizada para as finalidades prescritas na lei, objetivando “evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (Brasil, 1985).

Nesse sentido,

Pode-se dizer que a ação civil pública, de natureza cominatória, tem por objeto uma pretensão visando uma obrigação de fazer ou de não fazer, que recomponha in specie a lesão ao interesse metaindividual violado, sob pena de execução por terceiro, às suas expensas, ou de cominação de multa diária pelo retardamento no cumprimento específico do julgado. O interesse objetivado pode referir-se ao meio ambiente, aos consumidores ou ao patrimônio público natural e cultural, *lato sensu*. (Mancuso, 2019, RB-2.1).

Dito isso acerca da ação principal e da ação cautelar, o art. 5º preleciona ter legitimidade para propô-las os seguintes entes: “I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação” (Brasil, 1985).

No que diz respeito à associação, a própria LACP condiciona a legitimidade à constituição daquela há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil, além de incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção daqueles direitos cuja salvaguarda é a essência da ação coletiva em tela, e também da ação cautelar, quais sejam, patrimônio público e social, meio ambiente, consumidor, honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ordem urbanística ou bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Consoante o exposto em Brasil (1985), ainda em relação ao polo ativa da legitimidade, com base no art. 5º, cumpre rememorar que “o Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei” (§ 1º). Também é interessante a disposição segundo a qual “fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes” (§ 2º). Nesse compasso, “em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa” (§ 3º); sendo que se admitirá litisconsórcio facultativo entre os Ministério Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos previstos na LACP.

Acerca da legitimidade passiva, Pizzol (2020, p. 59) pontua que “podem figurar como réus quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que tenham sido responsáveis pelo dano ou ameaça”. No mais, importa lembrar “que todos aqueles que participam da cadeia de fornecimento do produto ou serviço são responsáveis solidários, podendo se formar um litisconsórcio passivo facultativo simples”. Acrescente-se, por oportuno, que “o litisconsórcio e a assistência são permitidos na ação civil pública, nos moldes do CPC, desde que presentes os requisitos para a sua ocorrência”.

Ainda com na senda das principais disposições normativas relativas à ação civil pública, convém chamar a atenção para o art. 8º, *caput*, da LACP, assentado nesta redação: “Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias”. O correspondente § 1º dispõe que “O Ministério Público poderá 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” (Brasil, 1985).

No art. 9º, observe-se a disposição legal prevista em seu *caput*, em que se prevê o arquivamento do inquérito civil de forma fundamentada se “o Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil [...]” (Brasil, 1985).

Com base na sistematização doutrinária, as etapas seguintes podem ser assim resumidas:

Esses autos serão remetidos aos Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º, § 1º, da LACP), podendo as associações legitimadas apresentar razões até que seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, em sessão do referido Conselho (art. 9º, §§ 2º e 3º, da LACP). Caso não seja homologada a promoção do arquivamento, o Conselho Superior designará outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação (art. 9º, § 4º, da LACP). (Pizzol, 2020, p. 61).

Dada a exposição sintética do tema, deve-se realçar o disposto no art. 11 da lei em comento, segundo o qual “na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena”, alternativamente, consoante dicção legal, “de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor” (Brasil, 1985).

Por razão de didática, anote-se que, à ação civil pública, aplica-se o Código de Processo Civil; e à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, aplica-se o Código de Defesa do Consumidor, de acordo com o disposto nos arts. 19 e 21, da LACP, respectivamente.

### **3.4 Da ação popular**

Preliminarmente, segundo Magalhães (1996, p. 220), “as ações populares têm a idéia originária de proteger a relação particular de comunidade indivisa do direito”. O autor ensina que “cada membro individualmente pode intentar a ação. Aquele que a promove efetivamente, por exemplo, contra o violador de uma sepultura comum, por isso que exerce seu próprio direito, representa o interesse de seus associados”.

Pelas lições de Reis (2015, p. 1754), a ação popular “é o instrumento de natureza constitucional, de legitimidade do cidadão, por meio do qual se visa atacar ato, comissivo ou omissivo, ilegal e lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, ou ainda a qualquer outro bem entre os que pertencem ao grupo dos interesses sociais ou individuais indisponíveis”.

Pizzol (2020, p. 61) verifica que “a ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, está disciplinada na Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965 (LAP), tendo sido o primeiro instrumento efetivo para a defesa dos direitos difusos no Brasil”. Com efeito, trata-se “de ação coletiva (uma vez que tem por objeto direito coletivo lato sensu), que se submete, naquilo que não conflitar com a LAP, ao regime jurídico das ações coletivas (LACP + CDC) e ao CPC”.

Como fundamento maior, a Constituição Federal/88, em seu art. 5º, inc. LXXIII, apregoa que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (Brasil, 1988).

Outrossim, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), no art. 1º, possui a seguinte dicção normativa:

Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelo cofres públicos. (Brasil, 1965).

Segundo Pizzol (2020, p. 62), enquanto ação coletiva, “o pedido da ação popular pode ser de anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos aos bens indicados no Constituição Federal, bem como a condenação em perdas e danos dos responsáveis pelo ato lesivo e dos beneficiários deste”. Hoje, no entanto, entende-se que “a ação popular pode ter como objeto não só os bens indicados na referida Lei, mas também o meio ambiente, em sentido amplo, e a moralidade administrativa, não sendo requisito a lesão ao patrimônio público”. Infere-se, pois, que “a moralidade administrativa é fundamento suficiente para a ação popular”.

Assim, para Almeida (1996, p. 79), “numa nova ótica da matéria, em face da positividade da moralidade administrativa, alargou-se o campo de atuação do Judiciário e, por consequência, do poder de fiscalização e promoção da responsabilidade, do Ministério Público”. Dessa maneira, consoante o autor citado, “a sindicalidade da moralidade dos atos dos administradores permite repensar o instituto da discricionariedade”.

Aliás, no que tange à razão de salvaguarda da moralidade, tem-se o seguinte:

Observa-se que a lesão ao princípio da moralidade administrativa é uma violação a uma gama de princípios e valores (lealdade, boa-fé, honestidade, segurança e etc.) jurídicos e, mais, metajurídicos. Ao se violar o princípio da moralidade se está cometendo, portanto, uma antijuridicidade. O direito que possui o cidadão de ter gestores públicos honestos e de anular atos que violem a moralidade é próprio de nossa democracia constitucional. Assim para que seja possível anular atos lesivos a moralidade administrativa não se faz necessário perquirir sobre eventuais danos patrimoniais decorrentes desta violação, basta a simples verificação da violação do princípio da moralidade individualmente. Isto porque a violação ao princípio da moralidade, ilegalidade lato sensu, é mais grave em um juízo de proporcionalidade do que a maioria das lesões pecuniárias que o patrimônio público possa vir a sofrer. (Weddy, 2007, p. 44).

De modo geral, no que concerne à moralidade no âmbito da administração pública, para Meirelles (1998, p. 87), “o certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

Com isso, dada a relevância da moralidade como princípio erigido pela Constituição Federal, de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou a respeito, reconhecendo que a prática do nepotismo viola o postulado constitucional em comento, em evidente controle da moralidade administrativa. Nessa ocasião, a Corte Maior decidiu nestes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA **MORALIDADE** ADMINISTRATIVA. Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu. Impossibilidade. A proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que homenageia e concretiza o princípio da **moralidade** administrativa, o qual deve nortear toda a **Administração** Pública, em qualquer esfera do poder. Mandado de segurança denegado. (Brasil, 2006).

Adiante, em linhas gerais, pode-se dizer o seguinte da condição de cidadão, então exigida pela lei em questão para fins de configuração de legitimidade processual: “De acordo com o art. 1º, § 3º, da LAP, é o eleitor no gozo de seus direitos políticos (dispõe o referido artigo que a prova da cidadania se faz com o título eleitoral ou com documento que a ele corresponda)”. Trata-se, neste caso, segundo entendimento doutrinário, “de legitimidade autônoma para a condução do processo” (Pizzol, 2020, p. 62).

Na mesma linha de Pizzol (2020, p. 62), consigne-se, também, em observância ao enunciado da isonomia constante do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, “Entende-se que a ação popular pode ser proposta também pelo cidadão não eleitor, como o estrangeiro residente no país”. Ainda, se o autor for incapaz, “deve ser assistido, porque a CF apenas lhe confere legitimidade, mas não capacidade processual (são requisitos de admissibilidade do mérito que não se confundem)”.

Já sobre a legitimidade passiva, segundo a Lei da Ação Popular, particularmente na redação apresentada pelo art. 6º, *caput*, “a ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários do mesmo” (Brasil, 1965).

Por fim, conforme anotado por Pizzol (2020, p. 65), “tendo sido proposta ação civil pública com o mesmo pedido e a mesma causa de pedir da ação popular, há litispendência”. Uma vez reconhecida a situação de litispendência, segundo a autora, “pode-se pensar em duas consequências – a extinção do processo sem resolução do mérito ou a reunião dos processos perante o juízo prevento”, vez que se aplica a consequência prevista para a conexão ou continência. De resto, “entende-se que a solução mais adequada é a reunião dos processos para julgamento conjunto”.

### 3.5 Do mandado de segurança (coletivo)

Em se sede constitucional, o art. 5º, inc. LXIX, do Texto Maior assevera os seguintes termos: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ‘habeas-corpus’ ou ‘habeas-data’, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (Brasil, 1988).

Ademais, a Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), em seu art. 1º, *caput*, prevê redação similar àquela estampada no texto constitucional, com os elementos fundamentais. Nesse sentido, de forma preambular, referida lei prescreve: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou haver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça” (Brasil, 2009).

Como anotações essenciais, neste tópico, cabe tecer breves considerações relativamente à parte conceitual, com especial ênfase à possibilidade da tutela coletiva, e à legitimidade. Assim sendo, importa anotar que “O mandado de segurança tem natureza de ação constitucional, cível, de conhecimento, de rito especial sumário (no sentido da concentração dos atos processuais), de natureza mandamental, que se destina à proteção de direito líquido e certo” (Pizzol, 2020, p. 66).

Na esteira do ensinamento por Pizzol (2020, p. 66), deve-se atentar para a natureza do direito tutelável em sede de mandado de segurança, visto que tal ação pode ser utilizada “para a tutela de direito individual, difuso, coletivo *stricto sensu* ou individual homogêneo, desde que presentes os requisitos pertinentes”. Nesse aspecto, para a citada autora, o ponto fulcral é este: “Quanto ao mandado de segurança coletivo, o que o distingue do individual é a legitimidade, estando ambos sujeitos ao preenchimento dos requisitos do art. 5º, LXIX, da Constituição Federal”.

Sobre o mandado de segurança coletivo, a legislação especial acima referida traz importantes enunciados a respeito dessa modalidade, como, por exemplo, o art. 21, *in verbis*:

O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial. (Brasil, 2009).

O parágrafo único do art. 21 traz uma distinção semelhante àquela estabelecida no CDC, conforme se percebe a partir da redação normativa a seguir transcrita: “Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser: I – coletivos”, considerados “os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica”, e “II – individuais homogêneos”, consistentes naqueles direitos “decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou da parte dos associados ou membros do impetrante” (Brasil, 2009).

No mais, pelo art. 22, *caput*, constante em Brasil (2009), tem-se que “no mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”. Além disso, consoante dicção do § 1º, “O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva”.

Pode-se elencar alguns exemplos de mandado de segurança voltados à tutela de direitos pertencentes à coletividade, quais sejam:

[...] mandado de segurança visando à matrícula em instituição de ensino; mandado de segurança visando à obtenção de diploma, negado em razão da existência de mensalidades pendentes; mandado de segurança impetrado pelo Ministério Público diante da recusa por parte do estabelecimento de ensino de prestar informações necessárias a instruir procedimento de investigação preliminar, que poderá resultar na propositura de ação civil pública em defesa da comunidade de pais e alunos; mandados de segurança impetrados por aluno e pelo Ministério Público contra ato do diretor da escola que nega fornecimento de histórico escolar por falta de pagamento das mensalidades etc. (Pizzol, 2020, p. 66-67).

Tais exemplos vão ao encontro do comentário feito por Medina e Araújo (2021, RL-1.22), no sentido de que não se pode confundir o interesse coletivo com o interesse público. Para fins de esclarecimento, os autores, ao comentarem o mandado de segurança coletivo, em sede da Lei acentuam a identificação do interesse coletivo, na medida em que esse interesse “[...] nasce da ideia de corporação, na medida em que as pessoas são determináveis quanto a um grupo ou categoria. Entretanto, são direitos metaindividuais, por não serem atribuíveis aos membros de modo isolado, mas de forma coletiva,

unidos por uma mesma relação jurídica base”. Ainda, para registro, tem-se que “os interesses difusos não são determináveis; ao contrário, são fluidos, gerais, insuscetíveis de apropriação, pois pertencem a todos”.

Vê-se, pois, que o mandado de segurança também é uma das ações que comportam uma dimensão coletiva de tutela de direitos, aplicando-se a situações fáticas cujas repercussões jurídicas transcendem a esfera individual, de maneira a abarcar interesses igualmente caros aos demais membros da coletividade, razão por que se admite a propositura da segurança coletiva com vistas à preservação tempestiva de direitos pertencentes a determinados grupos ou categoria de pessoas.

#### **4. Conclusão**

De todo o exposto, conclui-se que, num cenário de alteração de paradigmas, mudou-se também a perspectiva então em voga a respeito da instrumentalidade do processo, superando-se a concepção sincretista. Daí o processo mesmo deixa de ser visto meramente como instrumento técnico e começa a ser percebido como instrumento de natureza ética e política, imperiosamente vinculado à realidade jurídico-social, assumindo o compromisso de viabilizar o acesso à justiça adequada, direcionado, por conseguinte, à tarefa de efetiva realização de direitos ante uma conjuntura de novos conflitos, que reclamam novos direitos.

Assim sendo, a ação coletiva é marcada pela pluralidade de titulares dos direitos ou interesses em litígio, que, dada a natureza do objeto da pretensão, constituem matéria juridicamente vinculada a uma determinada coletividade, quer de pessoas identificadas, de plano, ou passíveis de identificação ou determinação, conforme se depreende das condições de fato ou da relação jurídica em questão. Não obstante tal pluralidade de partes, a ação coletiva não é a única relação processual na qual se discute interesse ou direito passível de repercussão coletiva, uma vez que a extensão de determinados direitos também pode incidir na esfera jurídica de um conjunto de pessoas a partir de uma demanda individual.

De todo modo, a ação coletiva, pois, é uma expressão do novo direito, sendo uma ferramenta processual que consubstancia uma das necessidades encontradas na sociedade atual, notadamente em sua mais recente fase de reformulação de interações interpessoais e convivência social, porque situada numa realidade em que se presencia a existência cada vez mais frequente de fenômenos de massa, decorrentes deste mundo contemporâneo, no qual se constata o surgimento reiterado de conflitos de maior repercussão fática e jurídica, que transcendem a esfera individual de proteção jurídica e se estendem a ponto de alcançar os interesses legalmente salvaguardados da coletividade.

Destarte, a ação coletiva também demonstra ser uma das inovações edificadas pelo Estado Constitucional, na medida em que tal modalidade de percepção do ente público traz consigo a ênfase na existência de direitos transindividuais, ou seja, aqueles considerados de natureza indivisível e que pertencem a uma coletividade de pessoas ligadas por um problema comum da vida contemporânea, o que implica num acréscimo até mesmo à função jurisdicional, vez que se torna finalidade institucional proteger direitos individuais e coletivos, conferindo mais efetividade ao conceito de jurisdição, ao devido processo legal e à própria ideia da democracia enquanto regime em vigor num Estado de Direito.

Como exemplos de ações coletivas, cite-se a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança coletivo, particularmente no que tange aos direitos tutelados e às correspondentes regras relativas à questão da legitimidade. Tendo essas ações substantivo respaldo constitucional, também são regulamentadas em patamar infraconstitucional, o que demonstra a finalidade do Estado de tutelar o direito coletivo em sua mais abrangente forma de manifestação prática, da publicidade enganosa à moralidade administrativa, ou seja, dos atos ilegais que atingem o particular à preservação de valores públicos estruturais e indispensáveis ao desenvolvimento das relações sociais e do próprio aparato estatal.

Como sugestão para pesquisas posteriores, sugere-se a investigação científica a respeito dos danos individuais e coletivos que o emprego inadequado das tecnologias digitais, presentes no mercado de consumo, pode acarretar para uma coletividade de pessoas, notadamente no campo do oferecimento de bens e serviços por intermédio de massiva utilização de

meios publicitários, que alcançam uma quantidade indeterminada de pessoas e, por conseguinte, sobre as quais exerce significativa influência de natureza consumerista.

## Referências

- Almeida, J. L. G. de. (1996). A ação popular e a constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, 729, 75-82.
- Alvim, T. A. (2011). Apontamentos sobre as ações coletivas. *Doutrinas Essenciais de Processo Civil*, 9, 267-283.
- Barroso, L. R. (1993). Ação popular e ação civil pública: aspectos comuns e distintivos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 4, 233-241.
- Braga, C. E. F. (1993). Ações coletivas. *Revista de Direito do Consumidor*, 7, 85-100.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm)
- Brasil. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)
- Brasil. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)
- Brasil. *Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm)
- Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de segurança nº 23780, do Maranhão*. Tribunal Pleno, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Julgamento: 28/09/2005, Publicação: 03/03/2006. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86021>
- Câmara, A. F. (2019). *O novo processo civil brasileiro*. (5a ed.), Atlas.
- Camargo, B. G. S. de & Costa, Y. F. da. (2013). A ação coletiva face ao microdano. *Revista de Processo*, 219, 405-422.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (4a ed.), Atlas.
- Goldenberg, M. (2004). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. (8a ed.), Record.
- Grinover, A. P. (1986). As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. *Revista dos Tribunais*, 43, 19-30.
- L'Heureux, N. (1993). Acesso à justiça: juizado de pequenas causas e ações coletivas. *Revista de Direito do Consumidor*, 5, 5-26.
- Lima, M. C. de B. (2002). Ações coletivas. *Revista da EMERJ*, 5 (19), 169-189.
- Magalhães, W. G. (1996). A ação popular. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 14, 220-230.
- Mancuso, R. de C. (2019). *Ação civil pública*. Thomson Reuters Brasil.
- Marinoni, L. G., Arenhart, S. C. & Mitidiero, D. (2021). *Curso de processo civil: teoria do processo civil*. (6a ed.), Thomson Reuters Brasil, v. 1.
- Medina, J. M. G. & Araújo, F. C. de. (2021). *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016/2009*. (2a ed.), Thomson Reuters Brasil.
- Mendes, A. G. de C. (2014). *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Meirelles, H. L. (1998). *Direito administrativo brasileiro*. (23a ed.), Malheiros.
- Moreira, J. C. B. (1991). Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. *Revista de Processo*, 61, 187-200.
- Pizzol, P. M. (2020). *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. Revista dos Tribunais.
- Reis, M. E. P. dos. (2015). Ação popular: aspectos gerais e algumas questões processuais. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, 10, 1753-1772.
- Wambier, L. R. & Talamini, E. (2016). *Curso avançado de processo civil* [livro eletrônico]: teoria geral do processo. (5a ed.), Revista dos Tribunais, v. 1.
- Wedy, G. (2007). Ação popular. *Revista de Processo*, 154, 37-62.