

# O que Pode Existir de Novo na Legitimidade Ativa das Associações Civis para a Propositura de Ações Coletivas? Uma Análise Crítica dos PL's 4.441/20 E 4.778/20

*What Can Exist as New in Active Legitimacy of Civil Associations for the Proposition of Class Actions? A Critical Analysis of the Bills of Law 4.441/20 and 4.778/20*

Debora Vieira<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Pará - UFPA, Brasil

## Resumo

Este artigo analisa as possíveis mudanças propostas pelos Projetos de Lei 4.441/20 e 4.778/20 quanto à legitimidade das associações civis para a propositura de ações coletivas, apresentando argumentos que demonstram que tais previsões podem restringir e prejudicar a atuação desses legitimados, ao invés de qualificá-la. Por meio de pesquisa bibliográfica e utilizando o método hipotético-dedutivo, analisou-se o atual estágio da legitimidade ativa coletiva, e as possíveis mudanças nos PLs 4.441/20 e 4.778/20.

Palavras-chave: associações civis; ação civil pública; tutela coletiva; legitimidade; projeto de lei

## Abstract

*The present article analyzes the possible changes proposed by the Bills of Law 4.441/20 and 4.778/20 when it comes to legitimacy of civil associations for the proposition of class actions, presenting arguments which demonstrate that said predictions may restrict and impair the performance of these legitimates, instead of qualifying them. Through bibliographic and documentary research and using the hypothetical-deductive method, the text analyzed the current stage of collective legitimacy, and the possible changes in Bills of Law 4.441/20 and 4.778/20.*

*Keywords: civil associations; public civil action; collective custody; legitimacy; bill of law*

## 1. Introdução

Estão em trâmite na Câmara dos Deputados os Projetos de Lei nº 4.441/20, do Sr. Paulo Teixeira, e 4.778/20, do Sr. Marcos Pereira, ambos com o objetivo de promulgar uma Nova Lei da Ação Civil Pública. Os dois projetos têm o objetivo de impor requisitos mais rígidos à atuação das associações civis como legitimadas ativas na tutela coletiva. No entanto, entende-se que tais restrições são perigosas e podem, inclusive, abafar a atuação desses legitimados.

O presente artigo não pretende esgotar a temática, mas apresentar posicionamentos que merecem reflexão, especialmente porque os PLs estão em andamento, com o objetivo de aprimorar os institutos. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o método hipotético-dedutivo, este ensaio visa abordar o tema e alguns entendimentos sobre ele, propondo problematizações.

Ressalta-se que o posicionamento crítico adotado é dirigido tão somente aos dispositivos que tratam da legitimidade para associações civis e controle da adequação da representação (nos moldes

propostos pelos projetos), especialmente no que diz respeito ao PL 4.441/20, que apresenta significativas propostas para o aprimoramento da tutela coletiva – as quais, no entanto, não serão objeto deste ensaio, dado o recorte escolhido.

Assim, inicia-se a exposição com uma sinopse histórica das legislações em matéria de tutela coletiva. Em seguida, será feita análise do atual estágio da legitimidade ativa na tutela coletiva brasileira. Após, serão expostos os dispositivos dos PLs que tratam da legitimidade das associações cíveis para, na seção seguinte, problematizá-los.

## 2. Uma Sinopse Histórica das Legislações Brasileiras em Matéria de Tutela Coletiva

Antes de adentrar na seara legislativa brasileira em matéria de tutela coletiva, é importante mencionar as premissas que formaram as bases científicas sobre a temática, cuja literatura inaugural é, em grande medida, estadunidense. Abram Chayes, atentando ao surgimento de um novo modelo de litigância, diferenciado daquele entre partes privadas sobre direitos privados<sup>1</sup>, desenhou a morfologia do litígio de interesse público<sup>2</sup> em texto publicado originalmente na *Harvard Law Review*, em 1976, intitulado “O papel do juiz na litigância de interesse público”<sup>3</sup>.

Também no contexto de sedimentação do conhecimento acerca da temática, Mauro Cappelletti escreveu o artigo “Reivindicando o interesse público através das Cortes”<sup>4</sup>, no qual abordou a temática relacionando as mudanças ocorridas na sociedade contemporânea massificada e seus reflexos no campo da litigância civil, de tal forma que as ações e relações humanas passaram a assumir, cada vez mais,

---

1 Acerca do modelo tradicional de adjudicação civil, Chayes delineou as seguintes características para a litigância indivíduo *versus* indivíduo (tradução livre feita pela autora): “1) A ação é *bipolar*, a litigância é organizada como uma disputa entre dois indivíduos ou, ao menos, entre dois interesses unitários, diametralmente opostos, para ser decidido de acordo com um vencedor; 2) A litigância é *retrospectiva*. A controvérsia é sobre um evento identificado e completo: se ocorreram e, caso afirmativo, quais as consequências legais para a relação entre as partes; 3) *O direito e a reparação são interdependentes*. O objetivo da disputa é derivado mais ou menos logicamente de uma violação substantiva, de acordo com a teoria geral de que o requerente receberá uma indenização medida pelo dano sofrido em razão da violação de dever do réu – em contrato, dando ao demandante o dinheiro que ele teria que receber pela violação; em delito, pagando o valor dos danos causados; 4) A disputa diz respeito a um *episódio independente*. O impacto do julgamento é confinado às partes. Se o autor ganha, há uma simples transferência compensatória, geralmente em dinheiro, mas ocasionalmente o retorno de uma coisa ou a execução de um ato definitivo. Em ambos os casos, a sentença encerra o envolvimento do tribunal; 5) O processo é *iniciado e controlado pelas partes*. O caso é organizado e as questões são definidas por trocas entre as partes. A responsabilidade pelo desenvolvimento dos fatos é das partes. O julgamento é feito por um árbitro neutro, que decide apenas as questões de direito que forem postas em causa por uma ação apropriada de uma parte”. CHAYES, Abram. *The role of the judge in the public law litigation*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 33-34.

2 No que se refere à morfologia da litigância de interesse público, a qual envolve direitos coletivos, Chayes traçou as seguintes características (tradução livre feita pela autora): “1) O objetivo da disputa não é apresentado de forma exógena, mas é moldado principalmente pelo tribunal e pelas partes; 2) A estrutura das partes não é rigidamente bilateral, mas dispersa e amorfa; 3) O fato da investigação não é histórico e adjudicativo, mas preditivo e legislativo; 4) O remédio não é concebido como compensação pelo erro passado, de uma forma logicamente derivada da responsabilidade sustentável e confinada em seu impacto às partes imediatas; em vez disso, é *ad hoc* voltado para o futuro, em linhas flexíveis e amplamente corretivas, tendo diversas vezes consequências importantes para muitas pessoas, incluindo as pessoas ausentes; 5) O remédio não é imposto, mas negociado; 6) A sentença não termina o envolvimento judicial no caso: é necessária a continuidade da participação do judiciário no caso; 7) O juiz não é passivo, sua função não é limitada à análise e declaração de regras legais; o juiz é ativo, com responsabilidade não apenas pela avaliação da credibilidade dos fatos, mas também por organizar e moldar o litígio para garantir um resultado justo e viável; 8) O objeto da ação não é uma disputa entre indivíduos sobre direitos privados, mas uma queixa sobre o funcionamento de políticas públicas”. CHAYES, Abram. *The role of the judge in the public law litigation*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 53.

3 No original: “*The role of the judge in the public law litigation*”.

4 No original: “*Vindicating the public interest through the courts*”.

caráter coletivo, tendo direta correlação com grupos, categorias e classes de pessoas, ao invés de serem diretamente ligadas a apenas um indivíduo<sup>5-6</sup>.

Diante do despertar para uma nova forma de litigância, fruto de seu contexto histórico, a doutrina nacional também se desenvolveu e fincou suas raízes, sendo o Brasil pioneiro – entre os países de *civil law* – na instituição de um processo coletivo para a defesa de direitos transindividuais<sup>7</sup>. É nesse sentido que a legislação brasileira com carga coletiva compõe o que passou a ser chamado de “microsistema da tutela coletiva”.

Inicialmente, a Lei da Ação Popular (nº 4.717/65) regulamentou a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público e, após a Constituição da República de 1988, o objeto da ação popular foi ampliado, possibilitando o ajuizamento da referida ação para anular, também, ato lesivo à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural<sup>8</sup>.

Representando uma das legislações mais importantes para a proteção de direitos transindividuais, a Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/85) foi um grande passo rumo ao aprimoramento legislativo e implementação do processo coletivo brasileiro. Embora atualmente o referido diploma enfrente críticas, é inegável sua vanguarda e importância histórica<sup>9</sup>.

Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor (nº 8.078/90) consistiu em “marca progressista na implementação do direito material”<sup>10</sup>, além dos marcantes avanços na proteção dos direitos transindividuais, inclusive no que se refere ao direito processual. Indispensável mencionar os realinhamentos valorativos trazidos pela Constituição da República de 1988, que reconheceu a

---

5 Dentro da abordagem inicial da temática, vale a pena a citação das palavras de Mauro Cappelletti: “This is not to say that individual rights no longer have a vital place in our societies; rather, it is to suggest that these rights are practically meaningless in today’s setting unless accompanied by the social rights necessary to make them effective and really accessible to all. Thus, a modern bill of rights, national or international, would protect not only the traditional individual rights (essentially requiring non-interference by governmental authorities with the private sphere of the individual), but also the new social rights which essentially require active intervention by the state and other public entities”. CAPPELLETTI, Mauro. Vindicating the public interest through the courts: a comparativist’s contribution. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 73.

6 Sem olvidar a diferenciação classificatória entre processos coletivos e processos de interesse público, é inegável a importância histórica e acadêmica dos textos mencionados, que se debruçam sobre a necessidade de observar o *fenômeno* da defesa de direitos metaindividuais. Isto é, os direitos transindividuais não são necessariamente de interesse público, mas podem ser. GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 41-42.

7 GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 43.

8 LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 116.

9 A título histórico sobre a Lei nº 7.347/85, Ricardo de Barros Leonel narrou: “O anteprojeto inicial de lei para a defesa de interesses difusos em juízo foi elaborado pelos ilustres Professores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, apresentado ao I Congresso Nacional de Direito Processual em Porto Alegre no ano de 1983, sendo posteriormente modificado com contribuições de José Carlos Barbosa Moreira, e subsequentemente apresentado à Câmara dos Deputados pelo parlamentar Flávio Bierrenbach, recebendo na Casa o n. 3.034/84. Paralelamente, os então Promotores de Justiça do Estado de São Paulo Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Junior, partindo daquele projeto original, elaboraram outro com modificações. Com base neste, o Ministério Público de São Paulo apresentou anteprojeto ao governo federal, que veio a encampá-lo, encaminhando ao Congresso Nacional a proposta, recebendo na Casa iniciadora do processo legislativo o n. 4.984/85, e posteriormente o n. 20/85 no Senado. O segundo projeto recebeu trâmite mais célere, sendo aprovado e sancionado pelo presidente da República, transformando-se na Lei nº 7.347, de 20.07.1985, que, conforme a respectiva ementa, ‘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’. LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 118-119.

10 LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 136.

importância do processo coletivo, sendo “uma virada de página na construção da matéria em nosso território”<sup>11</sup>.

A Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor constituem, então, as bases da tutela coletiva brasileira. No entanto, outros diplomas normativos são essenciais para a formação do microsistema, em razão de sua carga coletiva, dentre elas: o Estatuto da pessoa portadora de deficiência (nº 7.853/89), a Lei de Defesa dos Investidores do Mercado de Valores Mobiliários (nº 7.913/89), o Estatuto da Criança e do Adolescente (nº 8.069/89), a Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/92), a Lei de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica (nº 8.884/94), a Legislação Orgânica do Ministério Público (nº 8.625/93), além da Consolidação das Leis do Trabalho (nº 5.425/65, modificada pela Reforma Trabalhista, nº 13.467/2017).

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados os Projetos de Lei nº 4.441/20, do Sr. Paulo Teixeira, e nº 4.778/20, do Sr. Marcos Pereira, ambos com o intuito de que seja promulgada uma Nova Lei da Ação Civil Pública. No entanto, é necessário ressaltar que os conteúdos dos projetos são deveras divergentes entre si, embora supostamente tenham objetivos semelhantes. Entre os pontos de intersecção, está o objetivo de instituir algumas modificações no que se refere à legitimidade para a propositura de ações coletivas, objeto mais detido deste ensaio, o qual será enfrentado oportunamente.

Antes de adentrar no conteúdo dos Projetos de Lei que visam disciplinar o procedimento para uma Nova Lei da Ação Civil Pública, considera-se importante delinear algumas premissas quanto à legitimidade na tutela coletiva, especialmente em seu atual estágio.

### 3. Notas Sobre a Legitimidade na Tutela Coletiva

Contemplando a autonomia do direito processual em relação ao direito material, Oskar von Bülow<sup>12</sup> publicou originalmente em 1868 a obra considerada fundadora do direito processual, culminando na teoria do direito abstrato de ação<sup>13</sup>. Em tal obra, Bülow sustentou que, se o processo é uma relação jurídica, é necessário estabelecer entre quais pessoas ele pode ocorrer, a que objeto se refere, qual fato ou ato é necessário para seu surgimento, quem tem poderes para realizar tal ato<sup>14</sup>. Neste contexto, insere-se (também) a necessidade constante de estudo da legitimidade.

A legitimação será ordinária ou extraordinária, dependendo da relação entre o legitimado e o objeto litigioso discutido na demanda. A primeira é a regra geral no processo civil brasileiro, havendo relação direta entre o direito pretendido e quem o pleiteia. A legitimidade extraordinária, por sua vez, representa a possibilidade de que alguém, em nome próprio, atue na defesa de direito alheio, havendo substituição processual, de modo que o poder de condução do processo é transferido para outrem, que não é o titular do direito<sup>15</sup>.

Em posicionamento contrário ao da majoritária doutrina, Thereza Alvim<sup>16</sup> discorda da afirmação de que “o instituto da substituição processual ocorre quando há descoincidência entre a parte da relação jurídica processual e o da substancial ou quando um é o titular do direito de ação, outro do direito material”. Justificando posicionamento dissonante, a autora afirma que o direito de ação

11 ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 246-247.

12 Ada Pellegrini Grinover, ao revisitar algumas de suas concepções sobre a teoria geral do processo, na obra “*Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*”, dedicou o livro a Oskar von Bülow, referindo-se a ele como “o grande inovador do direito processual no séc. XIX”.

13 NERY JR., Nelson. Condições da ação. *Revista de Processo*, vol. 64/1991, versão eletrônica, Out-Dez-1991, p. 1.

14 BÜLOW, Oskar von. *La Teoría de las Excepciones Procesales*. Trad. Miguel Angel Rosas Lichtschein. Buenos Aires: EJE, 1964, p. 3-4.

15 ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade no Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 120-121.

16 ALVIM, Thereza. *O Direito Processual de Estar em Juízo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 94.

é direito subjetivo do legitimante, advindo da Constituição da República, ao passo que o legitimado extraordinário exerce o direito de ação de outrem, cabendo a ele, não raro, apenas atuar no processo<sup>17</sup>.

José Carlos Barbosa Moreira, em texto intitulado “*Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária*”, apresentou noções basilares para o instituto, referência obrigatória no estudo do tema. Para o autor, a legitimação extraordinária será subordinada ou autônoma, sendo esta segunda aquela em que o legitimado atua de forma independente em relação ao titular do direito<sup>18</sup>.

Para além das concordâncias e discordâncias sobre a legitimação extraordinária entre os processualistas brasileiros, é válido mencionar que o referido instituto deita suas raízes sobre a substituição, que, como fenômeno jurídico, existia desde os romanos. Na primeira edição dos “*Principii*” de Chiovenda, em 1906, o processualista italiano adotou o termo “substituição processual” – “*sostituzione processuale*”<sup>19</sup>. Dessa maneira, Chiovenda<sup>20</sup> entende que a substituição processual é considerada um pressuposto processual autônomo<sup>21</sup>.

Ao conceituar a substituição processual, Giuseppe Chiovenda<sup>22</sup> elucidou:

Le posizioni fondamentali e secondarie sopra esaminate sono normalmente assunte dalla stessa persona che si afferma titolare del rapporto dedotto in giudizio. Ma eccezionalmente esse sono assunte da persona che non si afferma e presenta come soggetto del rapporto sostanziale dedotto in lite. Come nel diritto sostanziale vi sono casi in cui alcuno è ammesso ad esercitare in nome proprio diritti altrui, così altri può stare in giudizio *in nome proprio* (e cioè *come parte*) *per un diritto altrui*. Nell'introdurre e analizzare questa categoria ho cercato renderne il carattere dandole il nome di *sostituzione processuale*.

Fixadas essas premissas, entendendo a legitimidade extraordinária como substituição processual, faz-se a conexão com a legitimidade para a propositura de ações coletivas, com o posicionamento do problema, uma vez que, de acordo com os ensinamentos de Mauro Cappelletti<sup>23</sup>:

Traditional legal doctrine, especially in the civil law world, has sharply distinguished substantive law and rights into “private” and “public”. “Private” rights are those “belong” to private individuals, whereas “public” rights are those which “belong” to the general public – the *populus* – represented by the state or *Res publica*. Consequently, the traditional doctrine of standing (*legitimatío ad causam*) attributes the right which is in need of judicial protection, or, in case of public rights, to the state itself, which sues in court through its organs (...).

17 Assim sendo, a descoincidência não seria entre o sujeito da relação jurídica processual e o titular do direito de ação, mas sim entre quem pratica os atos processuais e o titular da lide, sendo este último o legitimado ad causam. ALVIM, Thereza. **O Direito Processual de Estar em Juízo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 94.

18 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. In BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Direito Processual Civil (Ensaios e Pareceres)**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1971, p. 60.

19 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Estudo sobre a substituição processual no direito brasileiro. **Doutrinas Essenciais de Processo Civil**, Vol. 3, versão eletrônica, Out/2011, p. 1.

20 CHIOVENDA, Giuseppe. **Principios de Derecho Procesal Civil**. Tomo I. Editora Reus: Madrid, 1922, p. 116.

21 Ao abordar a constituição da relação processual, Giuseppe Chiovenda lecionou: “Para que pueda constituirse la obligación del juez de proveer a las demandas, se requieren (además de la existencia de una demanda perfecta y regularmente notificada, que es e lacto constitutivo), algunas condiciones que se llaman *presupuestos procesales*. No sólo deben existir los tres sujetos, um órgano investido de jurisdicción ordinaria (segun las normas reguladoras de la *jurisdicción* y de la *organización judicial*) y dos partes reconocidas por el derecho como *sujetos de derecho* (*capacidad para ser parte*); sino que deben tener ciertos requisitos de capacidad (*competencia* de los órganos jurisdiccionales; *capacidad procesal* de las partes y em algunos casos el poder de pedir *em nombre proprio* la actuación de una voluntad de ley que garantice um bien a *otros*, lo que se llama *sustitución procesal*”. CHIOVENDA, Giuseppe. **Principios de Derecho Procesal Civil**. Tomo I. Editora Reus: Madrid, 1922, p. 116.

22 CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituzioni di diritto processuale civile**. V. 2. Casa Editrice: Jovene, 1936, p. 229.

23 CAPPELLETTI, Mauro. Vindicating the public interest through the courts: a comparativist's contribution. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 75.



A escolha do porta-voz da coletividade a ser feita por cada ordenamento jurídico é um desafio, pelas razões inerentes aos litígios coletivos. Quanto à estrutura das partes, Owen Fiss<sup>24</sup> identificou três componentes analíticos distintos para o conceito de autor da ação, sendo eles: 1) vítima; 2) representante; 3) beneficiário<sup>25</sup>.

Nesse sentido, a legitimidade foi identificada como um ponto sensível na tutela coletiva, de acordo com o entendimento de José Carlos Barbosa Moreira<sup>26</sup>. No Brasil, fez-se a opção legislativa por estabelecer quais seriam os legitimados ativos, cuja previsão legal se encontra no art. 5º da LACP<sup>27</sup> e no art. 82 do CDC<sup>28</sup>. Dessa forma, o atual sistema prevê, basicamente, a legitimação de órgãos públicos e associações, ao passo que a Constituição da República dispõe sobre a legitimação de sindicatos, participação de partidos políticos com representação no Congresso Nacional e comunidades indígenas<sup>29</sup>.

Em primeiro lugar<sup>30</sup>, o Ministério Público<sup>31</sup>, por autorização legal e constitucional, pode ajuizar ações coletivas, sendo para Sérgio Shimura<sup>32</sup> a principal instituição encarregada da propositura de ações coletivas, por conta de sua independência funcional e estrutural, bem como das prerrogativas a ele outorgadas pela Constituição da República. Assim sendo, segundo o pensamento do autor, “de simples fiscal da lei, o Ministério Público tem se revelado como a principal instituição encarregada de promover as ações coletivas”, embora também deva atuar como fiscal da lei nas ações coletivas em que não for o autor<sup>33</sup>.

Em segundo lugar, a Defensoria Pública é legitimada coletiva, nos termos do art. 5º, II da LACP. A forma de atuação defensorial é tida como tríplice: a de substituto do advogado privado, interveniente

---

24 FISS, Owen. As formas de Justiça. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 136.

25 Embora Owen Fiss estivesse se referindo à reforma estrutural, entende-se que o fenômeno da autoria da ação é comum, em grande medida, aos processos estruturais e aos processos coletivos. Assim sendo, destaca-se trecho relevante para a compreensão do presente estudo: “Em cada caso é importante enfatizar dois aspectos dos grupos. Primeiro, eles existem independentemente da ação judicial, não sendo simplesmente construções legais. Totalmente desvinculados da ação judicial, os indivíduos podem definir-se a si próprios em termos de sua pertinência ao grupo e esse pode ter suas próprias políticas, lutas pelo poder e conflitos. Em segundo lugar, o grupo não é simplesmente uma agregação ou conjunto de indivíduos identificáveis. FISS, Owen. As formas de Justiça. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 136-137.

26 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de Direito Processual: Primeira Série**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 117.

27 Redação do art. 5º da LACP: “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: 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 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.”

28 Redação do art. 82 do CDC: “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. § 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.”

29 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. A legitimação, a representatividade adequada e a certificação nos processos coletivos e as ações coletivas passivas. In **Revista de Processo**, vol. 209/2012, versão eletrônica, Jul/2012, p. 2.

30 Não em ordem hierárquica, mas apenas numérica, porque é necessário ordenar as coisas.

31 Art. 5º, I, LACP e art. 82, I, CDC.

32 SHIMURA, Sérgio. **Tutela Coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006, p. 57-58.

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

e, enfim, legitimado extraordinário coletivo<sup>34</sup>. A Lei nº 11.448/2007 incluiu a Defensoria Pública no rol de legitimados ativos à propositura de ação civil pública, embora isto já fosse possível por força do art. 134, *caput* da Constituição da República, pela atribuição do dever de orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados<sup>35</sup>.

A legitimidade coletiva da tutela coletiva esbarrou em diversas desavenças doutrinárias e jurisprudenciais, até mesmo justificada em fundamento que defendia a necessidade de configuração de necessidade econômica do grupo substituído pela Defensoria<sup>36</sup>, o que claramente seria um fator limitante, pela impossibilidade prática de averiguar pessoa por pessoa a vulnerabilidade econômica, sendo factível a existência de uma pessoa com melhores condições financeiras dentro daquela coletividade.

Entende-se que o melhor posicionamento é aquele que argumenta pela legitimidade da Defensoria Pública independentemente de hipossuficiência financeira, porque o órgão apresenta funções típicas e atípicas, sendo que a primeira pressupõe a hipossuficiência econômica – tanto em atuação coletiva, como individual –, ao passo que na segunda função o destinatário não é o necessitado econômico, e sim o necessitado jurídico – como ocorre nos casos de curatela especial<sup>37-38</sup>.

Em seguida, a legitimidade ativa das Associações Civas é prevista tanto na LACP<sup>39</sup>, quanto no CDC<sup>40</sup>, estando sob duas condicionantes: a primeira de valor temporal, que é a exigência da pré-constituição pelo prazo de pelo menos um ano, e a segunda de valor formal, que é a inclusão de finalidade específica da defesa do consumidor nos estatutos da associação. Tais condicionantes, num primeiro momento, buscam qualificar a atuação em prol da coletividade, entretanto, podem representar óbices para sua concretização<sup>41</sup>.

---

34 MAIA, Maurilio Casas. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 101/2015, versão eletrônica, Set-Out/2015, p. 15.

35 Antes da Lei nº 11.448/2007, a redação do art. 134 da CR era: “A Defensoria Pública 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”. Após a referida Lei e com a Emenda Constitucional de 2014, não há qualquer dúvida quanto à legitimidade da Defensoria, uma vez que a ela é atribuído constitucionalmente o dever de defesa de direitos coletivos, passando a ser a redação do art. 134 da CR a seguinte: “A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

36 CÂNDIA, Eduardo. *Legitimidade ativa na Ação Civil Pública*. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 180.

37 Em posicionamento diverso, Eduardo Cândia entende que, embora a pertinência temática não deva ser interpretada de maneira absoluta, a sua relativização deveria ocorrer no caso de maioria economicamente vulnerável. CÂNDIA, Eduardo. *Legitimidade ativa na Ação Civil Pública*. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 181.

38 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 4, p. 250.

39 Art. 5º, V, LACP: “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.”

40 Art. 82, IV, CDC: “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.”

41 SOARES, Dennis Verbicaro. A tutela processual coletiva do consumidor a partir da atuação concertada dos legitimados ativos. *Revista Jurídica Cesumar*. Maringá, v. 17, n. 3, p. 741-772, set./dez. 2017, p. 747-748.

Ressalta-se, ainda, que a ideia de associações<sup>42-43</sup> abrange sindicatos, fundações de direito privado, partidos políticos e todas as demais formas de associativismo, inclusive porque o art. 174, §2º da Constituição da República prescreve que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”, abrangendo, também, as comunidades indígenas<sup>44</sup> e os sindicatos<sup>45-46</sup>.

Quanto à União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>47</sup>, não há mistério: a eles é atribuída legitimidade, tanto na LACP, quanto no CDC. Sergio Cruz Arenhart e Gustavo Osna<sup>48</sup> afirmam, inclusive, que sobre esse ponto “o debate não atinge proporções similares àquelas existentes em relação” aos demais legitimados, embora existam defensores da necessidade de pertinência temática entre ente autor e interesse material litigioso, o que é equivocado, uma vez que a lei não impõe parâmetro limitador, não havendo razão para a jurisprudência e a doutrina criarem tal óbice, contrariando inclusive a proteção constitucional do processo coletivo.

Por fim, a LACP outorga legitimidade às autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista<sup>49</sup>, enquanto o CDC o faz em relação às entidades e órgãos da Administração Pública, direta e indireta, especificamente destinados à defesa dos consumidores<sup>50</sup>.

A questão da legitimidade, inevitavelmente, deve perpassar pela análise de quem vai transmitir adequadamente a voz da coletividade. Ao abordar a “recepção e transmissão de institutos processuais civis”, Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe<sup>51</sup> afirmaram que o Brasil esteve na vanguarda ao criar legislações de proteção aos direitos transindividuais entre os países de *civil law*, cujos moldes de inspiração foram as *class actions* norte-americanas, oriundas do *common law*. No que se refere à “*adequacy of representation*”, o modelo brasileiro fixou requisitos objetivos, de natureza legal. Para os autores, isso significa que, embora o Brasil tenha se inspirado nas *class actions* norte-americanas, encontrou soluções próprias e mais adequadas para as peculiaridades do país.

---

42 Em posicionamento diferenciado, José Carlos Barbosa Moreira defendeu que a legitimação das associações seria *ordinária*, e não *extraordinária*. Cita-se o trecho das palavras em que o autor expressa tal posição: “A situação é manifestamente insatisfatória. *De lege lata*, será talvez possível contornar o óbice do art. 6º do Código de Processo Civil, desde que se reconheça que, em determinados casos, o que se põe em jogo é algo distinto da mera soma dos interesses individuais: um interesse *geral* da coletividade, qualitativamente diverso e capaz de merecer tutela como tal. Desse interesse pode uma associação fazer-se titular, *ela mesma*, não como simples representante dos respectivos membros, nem como intérprete, em nome próprio, das pretensões paralelas de cada um deles. A associação se legitimaria, pois, em caráter *ordinário*, de acordo com os princípios comuns, quando se mobilizasse para postular em juízo a proteção daquele interesse geral”. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de Direito Processual: Terceira Série**. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 35.

43 Faz-se a ressalva quanto aos entes organizados despersonalizados, previstos no art. 75, IX do CPC, com a menção de estudo de autoria de Carolina Uzeda, Fernanda Medina Pantoja, Marcela Kohlbach de Faria e Sofia Temer: “A grande novidade no tema, a nosso ver, decorre de modificação do texto legal, operada pelo CPC/2015: além de o artigo 75 ter repetido os entes despersonalizados há muito reconhecidos, passou a enunciar que terão capacidade de ser parte ‘a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica’ (art. 75, IX, grifou-se). A grande distinção em relação ao Código de Processo Civil de 1973 é que este, no art. 12, VII, apenas se referia às associações sem personalidade jurídica, figura bem mais limitada”. UZEDA, Carolina; PANTOJA, Fernanda Medina; FARIA, Marcela Kohlbach de Faria; TEMER, Sofia. Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). **Civil Procedure Review**. V. 12, n. 1: jan-abr 2021, p. 10.

44 Art. 232, CR: “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”.

45 Art. 8º, III, CR: “É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.”

46 CÂNDIA, Eduardo. **Legitimidade ativa na Ação Civil Pública**. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 190.

47 Art. 5º, III, LACP e art. 82, II, CDC.

48 ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 273.

49 Art. 5º, IV, LACP.

50 Art. 82, III, CDC.

51 GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. Recepção e transmissão de institutos processuais civis. **Revista de Processo**, vol. 140/2006, versão eletrônica, Out/2006, p. 4.



Em contrapartida, existem também os autores que defendem o controle judicial da legitimação coletiva, não anuindo com a premissa de que a atribuição de legitimidade legalmente seria o bastante para garantir a representação adequada dos interesses, de modo que a análise da legitimação coletiva deve acontecer em duas fases: 1) a verificação da autorização legal para a condução do processo coletivo; 2) a análise da adequação da legitimidade, no caso concreto, pelo juiz<sup>52</sup>. Nesse sentido, José Carlos Barbosa Moreira<sup>53</sup> sustentou que deveria ser reservada ao juiz certa margem de liberdade no exame de cada caso, defendendo uma flexibilidade, com o estabelecimento de critérios de avaliação da idoneidade das associações.

Em estudos sobre a representação<sup>54</sup> e participação no processo, Edilson Vitorelli<sup>55</sup> inicia a obra questionando se os legitimados coletivos seriam capazes de definir livremente a extensão e modalidade da tutela jurisdicional pleiteada. O autor vai além: indaga se a tutela requerida será capaz de dar conta dos reais interesses da coletividade. Os questionamentos são fundamentais para o desenvolvimento da obra, em que o autor mergulha na representação, apontando casos concretos, nacionais e estrangeiros, que representam a problemática da representação de interesses da coletividade.

Nota-se que há confluências entre as três temáticas: participação, representatividade adequada e legitimidade. O presente ensaio se dedica à análise da *legitimidade das associações*, embora seja notável a utilização das terminologias “adequação da legitimidade”<sup>56</sup> e “representatividade adequada”<sup>57</sup> pelos Projetos de Lei, para os quais será voltada a atenção no tópico a seguir.

#### 4. Os PL's 4.441/20 e 4.778/20: O que há de Novo Sobre a Legitimidade das Associações?

Os Projetos de Lei em andamento na Câmara dos Deputados trouxeram novidades quanto à legitimidade para a propositura de ações cíveis públicas, com propostas de mudanças que podem significar uma restrição à atuação das associações cíveis na defesa dos direitos transindividuais<sup>58-59</sup>. Com finalidade meramente descritiva, esta seção se propõe a apresentar quais mudanças podem advir se um dos projetos porventura virar lei.

O PL 4.778/20, em seu art. 4º, dispõe sobre a legitimidade para a propositura de ações cíveis públicas, trazendo modificações no que se refere à legitimidade das associações cíveis, com a exigência de que “tenham representatividade adequada e que incluam dentre seus fins institucionais a defesa dos direitos protegidos por esta lei, sendo indispensável a prévia autorização estatutária ou assemblear”. Ou seja, o inciso traz a condição de *representatividade adequada* e prévia autorização estatutária ou

52 DIDIER JR., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 265-266.

53 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de Direito Processual: Terceira Série*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 36.

54 Representação no sentido de veiculação de interesses, e não no sentido técnico do CPC em que, por exemplo, a genitora representa em juízo o filho menor impúbere. “É a mesma acepção normalmente utilizada na doutrina do processo coletivo, quando trata de adequação da representação ou representatividade adequada”. VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 114.

55 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 25.

56 PL 4.441/20.

57 PL 4.778/20.

58 Além das possíveis modificações quanto à atuação das associações cíveis, vale a pena mencionar o art. 6º, VI do PL 4.441/20, o qual prevê a legitimidade de comunidades indígenas e quilombolas para a defesa em juízo dos direitos dos referidos grupos. Este inciso é, certamente, um dos pontos altos do PL 4.441/20, uma vez que representa a possibilidade de que as comunidades quilombolas atuem na defesa dos próprios direitos, reduzindo diversos entraves enfrentados para tal. A legitimidade das comunidades indígenas é prevista constitucionalmente, de modo que, nesse ponto, não há grandes inovações, embora se considere importante o reforço infraconstitucional, especialmente no que diz respeito às comunidades quilombolas.

59 Outra modificação interessante trazida foi a legitimidade das entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos metaindividuais, nos termos do art. 6º, IV do PL 4.441/20 e do art. 3º, IV do PL 4.778/20, valendo destaque para este último, que especifica a possibilidade de atuação inclusive das entidades e órgãos que não tenham personalidade jurídica.

assemblear. Indo adiante, o §4º dispõe que “caberá ao Ministério Público, verificando a inexistência de representatividade adequada, propor ação de dissolução da associação (...)”.

O art. 5º do PL 4.778/20 tentou elencar requisitos para auferir a representatividade adequada, tais como: número de associados, capacidade financeira (inclusive para arcar com despesas processuais da ação coletiva), rol de casos em que a associação participou, laudo indicativo do número de pessoas atingidas pelo dano, “por outros meios adequados”. Os critérios mencionados estão previstos nos incisos do mencionado artigo.

Por conseguinte, o §1º do art. 5º prevê que, após o ajuizamento da ação, o Ministério Público será intimado para se manifestar acerca da representatividade adequada. O §3º sustenta que a decisão sobre representatividade adequada será recorrível por agravo de instrumento, exceto se extinguir o processo.

Em seguida, o PL 4.441/20 também trouxe inovações sobre a atuação associativa, dispondo que serão legitimadas as associações cíveis “que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos direitos protegidos por esta lei, sendo indispensável a prévia autorização estatutária ou assemblear”.

No art. 6º, §2º o Projeto mencionado elencou os critérios que deverão ser analisados para a averiguação da adequação da legitimidade das associações cíveis, sendo eles: o número de associados, a capacidade financeira para arcar com as despesas processuais da ação, o histórico na defesa judicial e extrajudicial dos direitos transindividuais, o tempo de constituição e o grau de representatividade perante o grupo.

No §3º existe a previsão de que, caso inadequada a legitimidade, “o juiz promoverá a sucessão processual, dando ciência ao grupo e intimando o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados para assumirem a condução do processo”. Além disso, o §6º dispõe que a decisão sobre a adequação da legitimação é impugnável por meio de agravo de instrumento, exceto se extinguir o processo, quando será impugnável por apelação.

Nota-se semelhanças e distinções entre as redações dos projetos. A primeira diferença – e que merece destaque – é a utilização do termo “adequação da legitimidade”, ao invés de “representatividade adequada”, ponto que será abordado na próxima seção.

A próxima diferença consiste na exigência de capacidade financeira das associações, existente em ambos os PLs, mas com redações diferenciadas, já que o PL 4.441/20 exige apenas a capacidade financeira para arcar com as despesas processuais da ação, enquanto o PL 4.778/20 exige “a capacidade financeira, *inclusive* para arcar com despesas da ação coletiva” (grifo posto). A utilização da palavra *inclusive* demonstra que, além da capacidade de arcar com os custos da ação, a associação também deve ter capital financeiro significativo.

O PL 4.441/20 requer a análise do tempo de constituição e grau de representatividade perante o grupo, exigência que não existe no outro projeto. Em contrapartida, o PL 4.778/20 contém mais requisitos, os quais não existem no projeto anteriormente mencionado, sendo eles: quadro de especialistas no tema do objeto protegido pela ação e laudo indicativo do número de pessoas atingidas pelo dano. Nota-se, portanto, que o PL 4.778/20 é de veras “rigoroso” com as exigências para a existência de uma “representatividade adequada”.

Feita a exposição das previsões dos projetos de lei, na seção seguinte serão tecidas algumas considerações críticas acerca dos dispositivos mencionados.

## 5. Análise Crítica da Legitimidade das Associações nos Projetos de Lei em Andamento

Sabe-se que os critérios vigentes para atuação das associações são: tempo de constituição e finalidade institucional, nos termos do art. 5º, V, alíneas “a” e “b” da LACP. Em atenção à exposição feita na segunda seção deste artigo, acerca da legitimidade ativa na tutela coletiva brasileira, é possível pensar

em sintonia com as ideias de Camilo Zufelato<sup>60</sup>, quando sustentou que: “a atribuição de legitimidade *ad causam* em nosso país foi marcada por um forte sentido paternalista de concentrar nos entes públicos a quase totalidade de entes legitimados, salvo a honrosa exceção das associações civis”.

Justamente por defender o interesse *geral* da coletividade<sup>61-62</sup>, inclusive, que a atuação das associações civis deve ser interpretada como caso de substituição processual<sup>63</sup>, e não de representação, uma vez que, “se se tratasse de um fenômeno de representação, quem estaria, na verdade, agindo em juízo, seriam os filiados individualmente considerados, embora por meio de representante”<sup>64</sup>.

É certo que as ações coletivas representam a ampliação da participação da sociedade no processo, devendo estabelecer padrões de comportamento condizentes com indivíduos esclarecidos e organizados, de tal forma que o rol de legitimados merece ampliação, a fim de que represente o caráter mais pluralista possível de participação e acesso à justiça<sup>65</sup>. Embora os PLs apresentem possibilidades de ampliação do rol, em relação às associações, ambos seguem na contramão, quando se observa que os requisitos previstos para a atuação associativa são engessadores e limitantes. Mais que isso, nas palavras de Cecília Asperti: podem ser a última pá de cal jogada sobre a atuação das associações na tutela coletiva<sup>66</sup>.

Acontece que se de um lado a previsão legislativa de legitimidade associativa e estabelecimento de requisitos para sua atuação poderia significar um aprimoramento da representação dos interesses do grupo representado, de outro, os PLs propõem não apenas a necessidade de preenchimento desses novos e exigentes requisitos, como, também, a averiguação da adequação da representação no caso concreto. Esta segunda parte supostamente representa um passo adiante na defesa dos direitos dos grupos substituídos, no entanto, há alguns impasses.

O primeiro deles é engessar o sistema sob o argumento abstrato de que “há associações fraudulentas”. Não se nega a existência de associações inidôneas e a chaga que representam para a tutela dos direitos transindividuais, no entanto, quais dados empíricos baseiam o argumento de que elas são a regra, e não a exceção?

A esse respeito, em Tese de Láurea defendida na Universidade de São Paulo, Gabriel Pereira Pedrozo<sup>67</sup> estudou empiricamente as tendências adotadas pelos magistrados ao realizar o controle *ope*

---

60 ZUFELATO, Camilo. A atuação das associações no processo coletivo e tentativa de desfazimento de um grave mal-entendido na jurisprudência do STF e STJ: ainda o tema dos limites subjetivos da coisa julgada. *In Revista de Processo*, vol. 269/2017, versão eletrônica, Jul/2017, p. 2.

61 Pontua-se posicionamento de Barbosa Moreira, no qual ele aponta divergência da doutrina majoritária, sustentando que a legitimação das associações seria *ordinária*, e não *extraordinária*. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de Direito Processual: Terceira Série*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 35.

62 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de Direito Processual: Terceira Série*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 35.

63 Sobre a substituição processual concernente à atuação dos legitimados coletivos, Celso Neves destacou: “Para a tutela de direito do substituído – repita-se – é que se dá, ao substituto processual, a legitimação extraordinária própria da substituição processual. A atuação do substituto é, pois, sempre, positiva, no sentido da realização do direito do substituído, sendo inconcebível substituição processual negativa, em que o substituto pretenda, ou o acolhimento de pedido contrário ao substituído, ou a rejeição de pedido deste. O interesse do substituto que autoriza a substituição há de ser coincidente com o interesse do substituído e suscetível de realizar-se mediante a ação direta que a ele caiba, ou de que tenha sido despojado, por efeito da disciplina legal que estabeleça a legitimação extraordinária de outrem. Em verdade, há dois interesses que se conjugam já substituição, sendo excepcionais os casos em que o substituto tenha interesse simples, não qualificado, ainda aí necessariamente coincidente com o do substituído.” NEVES, Celso. Legitimação processual e a nova Constituição. *Revista de Processo*, vol. 56/1989, versão eletrônica, Out/2011, p. 5.

64 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. *Revista de Processo*, vol. 61/1991, versão eletrônica, Jan-Mar/1991, p. 4.

65 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. A legitimação, a representatividade adequada e a certificação nos processos coletivos e as ações coletivas passivas. *In Revista de Processo*, vol. 209/2012, versão eletrônica, Jul/2012, p. 4.

66 Posicionamento apresentado em palestra *online* realizada por Cecília Asperti com Daniel Amorim Assumpção Neves, em 01/10/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2AsQ8L02LZo>.

67 PEDROZO, Gabriel Pereira. *O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cíveis em Processos Coletivos*. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019.

*judicis* da representatividade adequada das associações<sup>68</sup>. O trabalho analisou quarenta e três sentenças judiciais proferidas em 2017 e 2018 nas ações coletivas movidas por associações cíveis e, a partir da análise dos resultados, chegou a uma conclusão que negou a hipótese sustentada, vez que houve um baixo número de ocorrências de controle de legitimidade em razão das associações serem inidôneas, mesmo nos casos em que houve a averiguação *ope judicis* da representatividade adequada<sup>69-70-71</sup>.

Em 2016, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou pesquisa quantitativa sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos, com base no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), com o intuito de mapear o universo associativo e fundacional no que tange à atuação e distribuição espacial no território nacional<sup>72</sup>.

A pesquisa apresentada pelo IBGE é importante para compreender a dinâmica e a dimensão das organizações da sociedade civil, o que dialoga diretamente com o problema de pesquisa enfrentado pelo presente trabalho. Em termos numéricos, veja-se o gráfico apresentado pelo IBGE sobre a quantidade de fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, em 2016:

---

68 O autor formulou a seguinte hipótese: “partiu-se do pressuposto de que existiriam associações cíveis atuando em ações coletivas sem o devido vigor, técnica e cautela necessários. Referidas entidades seriam, portanto, inidôneas para tutela interesses metaindividuais, perseguindo obtenção de vantagens com a propositura dessas ações, com a aferição de lucro. A suposição feita, deste modo, era a de que os magistrados, diante da carência de mecanismos positivados para aferição da representatividade adequada, estariam criando alternativas próprias para coibir a propagação de ações movidas por associações irregulares. Ainda, desenvolveu-se a teoria de que essas supostas ferramentas criadas pelos juízes estariam criando uma jurisprudência restritiva quanto à participação da sociedade civil na tutela coletiva, o que dificultaria o acesso ao judiciário de associações que efetivamente estivessem qualificadas a defender interesses pertencentes a uma coletividade”. PEDROZO, Gabriel Pereira. **O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cíveis em Processos Coletivos**. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019, p. 74.

69 A investigação da adequação da representação a partir da análise dos aspectos constitutivos da associação foi um fator relevante da pesquisa de Gabriel Pereira Pedrozo, valendo a citação do trecho em que o autor esclarece os resultados obtidos sobre esse aspecto especificamente: “A aferição feita com base na análise dos aspectos constitutivos da associação talvez possa ser considerada a mais relevante para fins dessa pesquisa. Verificamos que ao total 13 magistrados permearam o assunto. 5 o fizeram de maneira bem simples, ao passo em 8 deles procuraram analisar ao menos um aspecto constitutivo da entidade. É de extrema relevância observar, ainda, que dentre as oito sentenças que contiveram a referida análise, quatro delas decretaram a ilegitimidade ativa da associação. No geral, podemos considerar que a análise deste aspecto foi um ‘divisor de águas’ na aferição da representatividade adequada, pois dentre as 4 ocasiões em que foi verificada uma irregularidade nesse aspecto, em 3 delas (75%) os magistrados haviam considerado que a entidade cumpriria perfeitamente com os requisitos da pertinência temática e da pré-constituição. Ou seja, seriam consideradas legítimas à tutela dos interesses coletivos caso o magistrado não tivesse feito a referida análise. No mais, podemos afirmar que a análise dos aspectos constitutivos foi bastante interessante para a aferição da representatividade adequada, fazendo uma grande diferença na identificação de associações inidôneas. Todavia, ressalta-se novamente que houve uma baixa ocorrência deste tipo de apuração, e, ainda, nota-se que ela foi feita majoritariamente instigada pelo *parquet*.” PEDROZO, Gabriel Pereira. **O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cíveis em Processos Coletivos**. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019, p. 76.

70 Embora, nos casos analisados pelo autor e a partir da verificação dos critérios utilizados pelos juízes para a realização do controle da legitimidade não tenha se chegado a um resultado que apontou para uma alta ocorrência de associações inidôneas, é importante observar que a conclusão da pesquisa seguiu no seguinte sentido: “A pesquisa concluiu que a aferição da legitimidade de associações foi feita majoritariamente de uma forma legalista pelos magistrados, em atenção quase que exclusiva ao disposto na legislação. No entanto, como sabemos, o ordenamento jurídico é escasso de mecanismos de controle da representatividade adequada. É possível inferir desta forma, que se grande parte dos magistrados se ativer unicamente a aplicar a lei, não se utilizando da doutrina ou de outros mecanismos, o que veremos é a continuidade na propagação de associações inidôneas atuando em demandas coletivas”. PEDROZO, Gabriel Pereira. **O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cíveis em Processos Coletivos**. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019, p. 76. Isto é, a conclusão pessimista da pesquisa aponta para uma atuação judicial não restritiva quanto ao controle da atuação das associações, em que eles utilizariam como critérios apenas previsões legais. Portanto, embora os PLs prevejam mais parâmetros legais para balizar a atuação associativa, é necessário atentar para o teor dos critérios propostos e a possibilidade de que eles inviabilizem tal atuação, ao invés de norteá-la.

71 PEDROZO, Gabriel Pereira. **O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cíveis em Processos Coletivos**. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019, p. 72.

72 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?=&t=o-que-e>.



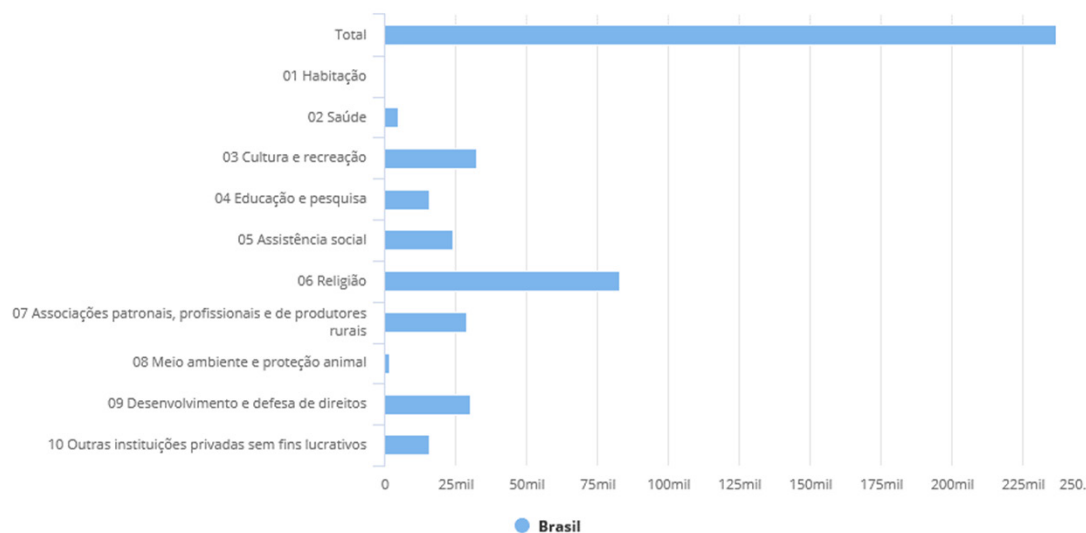


Gráfico 1. Fonte: IBGE.

Isto é, em um universo de 236.950 fundações privadas e associações civis no Brasil, 4.721 delas tinham como temática a habitação, 32.268 eram voltadas à cultura e recreação, 15.828 tinham como objetivo a atuação na educação e pesquisa, 24.067 atuavam na seara da assistência social, 83.053 tinham como temática a religião, 28.962 eram associações patronais, profissionais e de produtores rurais, 1.689 eram voltadas à proteção do meio ambiente e dos animais, 30.266 objetivavam o desenvolvimento e a defesa de direitos e, por fim, 15.933 eram distribuídas entre outros temas<sup>73</sup>.

É importante mencionar que, também dentro do universo de 236.950 fundações privadas e associações, a divisão entre as grandes regiões e unidades da Federação se deu da seguinte forma, em termos numéricos: 9.193 na Região Norte, 44.496 na Região Nordeste, 114.410 na Região Sudeste, 52.673 na Região Sul e, por fim, 16.178 na Região Centro-Oeste<sup>74</sup>.

Por que mencionar esses números? Embora eles não estejam diretamente conectados com as associações que efetivamente atuam em juízo, é importante ter em mente, ainda que de forma inicial, a quantidade de associações existentes no país para conjecturar acerca da possibilidade de engajamento associativo na defesa dos direitos coletivos, se as associações preencherem os requisitos legais.

No entanto, caso tais requisitos impostos sejam engessados, rígidos e possivelmente desconectados do que realmente requer a atuação do legitimado coletivo, é viável hipotetizar que a atuação das associações como legitimadas ativas na tutela coletiva será cortada pela raiz, em razão do não preenchimento das condições a elas impostas, inviabilizando a sua atuação – especialmente quando observado que os juízes, ao analisar a representatividade adequada em cada caso, levam em conta muito menos a doutrina e muito mais as balizas positivadas, como demonstrou Gabriel Pereira Pedrozo<sup>75</sup> em sua pesquisa empírica.

Talvez os requisitos previstos nos PLs 4.441/20 e 4.778/20 tentem evitar a atuação de associações *one-shooters*<sup>76</sup>, especialmente ao exigirem um histórico de atuação na defesa de direitos coletivos. A possível premissa de que apenas associações *repeat players* teriam condições de lidar com as causas

73 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?=&t=destaques>.

74 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html?=&t=resultados>.

75 PEDROZO, Gabriel Pereira. *O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cíveis em Processos Coletivos*. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019.

76 A terminologia *one-shooters* e *repeat players* é oriunda dos estudos de Marc Galanter, com protagonismo do texto “*Why the ‘haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*”, publicado em 1974. Os *one-shooters* apenas ocasionalmente acessam o Judiciário, ao passo em que os *repeat players* se envolvem constantemente em casos similares. Os *one-shooters* costumam ter reivindicações muito grandes em relação ao seu tamanho, ou muito pequenas em relação ao custo dos remédios, para serem manejadas rotineira e racionalmente. Dessa forma, o *repeat player* acumula diversas vantagens

coletivas poderia ser uma premissa válida, caso não desconsiderasse a possibilidade de que uma associação, embora pequena e sem atuação anterior em juízo, seja capaz de defender os direitos coletivos em determinado caso, além de ignorar a possibilidade de existência de litisconsórcio entre *one-shooters* e *repeat players*.

No caso das creches do município de São Paulo, por exemplo, ocorreu a união de *repeat players* legitimados à defesa daquele direito, o que, segundo Susana Henriques da Costa, “teve o condão de equilibrar o jogo e pressionar o Judiciário Paulista a, em alguns casos, modificar o padrão decisório até então adotado, conseguindo algum avanço no reconhecimento judicial do direito à educação infantil”<sup>77</sup>.

Se as limitações impostas à legitimidade das associações têm o condão de crivar a atuação associativa, nota-se que os requisitos impostos são deveras rígidos e poderão não apenas privar, como simplesmente impossibilitar tal atuação, dada a dificuldade extrema de atendimento a todas as exigências previstas nos projetos de lei. Assim sendo, a atuação de associações *one-shooters* já ficaria barrada na admissibilidade, tendo em vista a necessidade de histórico de casos anteriores.

Por sua vez, é possível ainda pensar em casos em que associações *repeat players* também não conseguissem cumprir com todas as exigências, a exemplo da apresentação de laudo (prevista pelo PL 4.778/20) ou número de associados (exigência de ambos os PLs). Mas, afinal, não há parâmetro quanto ao número de associados. Qual seria o número razoável? A adequação da representação ficaria dependente da discricionariedade do juiz, ao considerar o número de associados suficiente ou não?

Ao invés de restringir fortemente a atuação de associações *one-shooters*, as redações poderiam ter pensado em formas de empoderar os *one-shooters* para mitigar as desvantagens<sup>78</sup>. Avessamente, partem de uma premissa que toma como regra a atuação inidônea das associações cívicas na tutela coletiva – sem respaldo científico empírico para comprovar o *slogan*.

O requisito da “representatividade adequada” é uma importação do sistema estadunidense, nitidamente distinto do brasileiro, e envolve não apenas a responsabilidade do representante para com a coletividade, como também o dever do juiz de realizar o controle da adequação, inclusive de ofício<sup>79</sup>.

Edilson Vitorelli<sup>80</sup> ressalta que há duas questões centrais a serem respondidas para se verificar a adequação da representação, a coerência da classe e a competência do advogado. A primeira questão é a ausência de conflitos significativos entre a) os membros da classe e b) os membros da classe e seus

---

estratégicas no desenvolvimento do litígio. GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, vol. 9, n. 1, 1974, p. 98.

77 COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017.

78 Abordando os repetitivos, Maria Cecília de Araújo Asperti, Paulo Eduardo Alves da Silva, Daniela Monteiro Gabbay e Susana Henriques da Costa fizeram intersecções entre as especulações de Galanter e a realidade brasileira na litigância repetitiva. Apesar de o enfoque do presente trabalho ser a tutela coletiva, é possível extrair ensinamentos aplicáveis à tutela coletiva e aos repetitivos, trazidos pelos referidos autores ao abordarem o empoderamento do *one-shooter*: “Empowering one-shooters could be an alternative to mitigate the advantages of repeat players in the litigation game, however in Brazil this possibility is not satisfactorily achieved. The exemption of court fees which has been regulated ever since the 1950s is being disputed as a cause of abusive and opportunistic use of the justice system, bringing about more strict requirements to accessing adjudication. In terms of procedural mechanisms for bringing social rights to courts, collective action techniques are not able to provide for adequate representation of such rights, while also providing for an inefficient coexistence of individual and collective claims disputing the same matters. While the Brazilian model of collective action has somewhat empowered the one-shooter, it has not established a strong and sufficiently well-constructed mechanism in which such litigants are able to overcome the advantages enjoyed by repeat players.” ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; *et al.* Why the “Haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the Brazilian litigation setting. *RDU*, Porto Alegre, Vol. 16, n. 88, 2019, 11-33, jul-ago 2019, p. 30.

79 ROQUE, André Vasconcelos. *Class Actions. Ações coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles?* Salvador: Juspodivm, 2013, p. 134-135.

80 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 327-328.

advogados. O segundo ponto que merece atenção é o da efetividade, o qual se volta à competência, experiência, probidade e capacidade financeira do advogado conduzir o processo integralmente<sup>81</sup>.

Merece cautela a importação, tendo em vista que no sistema estadunidense não há limitação da legitimação, de modo que será legítimo quem for o representante adequado. O Brasil, por sua vez, limitou a legitimidade e segue a tendência de limitar, também, a atuação inclusive dos legitimados. As previsões dos PLs quanto à legitimidade associativa são perigosas, tendo em vista a possibilidade de enfraquecimento da tutela coletiva.

Sobre a dita importação, merece atenção o fato de que o PL 4.441/20 utilizou o termo “adequação da legitimidade”, e não da representatividade, tampouco da representação<sup>82</sup>. No entanto, ainda que se alegue que são ideias diferenciadas, ao fim e ao cabo, os dispositivos trabalhados neste ensaio aparentemente têm o mesmo objetivo, de modo que ambos são objeto das críticas tecidas nessas linhas.

Não se nega que existam associações ímprobas, o problema reside em utilizar como regra a inidoneidade, restringindo a possibilidade de atuação inclusive das associações idôneas, mas que não preenchem todos os requisitos impostos. Ainda que se argumente que o objetivo não é limitar a atividade associativa em juízo, mas sim *qualificar*, é importante atentar a quais critérios serão utilizados para a análise de tal qualificação. Para tanto, deve-se identificar onde reside a linha tênue existente entre a melhora da atuação para a obtenção de melhores resultados e a restrição da atuação associativa até que fique totalmente impossibilitada de agir.

## 6. Conclusão

A partir das ideias expostas ao longo do artigo, compreende-se que os PLs 4.441/20 e 4.778/20 são problemáticos no que tange às diversas exigências elencadas para a atuação das associações cíveis como legitimadas ativas, de modo que essas possíveis mudanças podem representar o abafamento da atuação associativa e, possivelmente, sua extinção.

O motivo que vem sendo alegado para tais restrições é a atuação fraudulenta de associações cíveis, no entanto, pouco se demonstrou empiricamente sobre tal premissa. O perigo de uma modificação legislativa com base em uma premissa não comprovada é modificar o sistema, realçando seus traços paternalistas, uma vez que as únicas possibilidades (legislativas) de atuação direta da sociedade como legitimada ativa é por meio das associações cíveis e das comunidades indígenas.

As consequências vindouras a partir de eventuais modificações no sistema podem perdurar durante muito tempo, retroagindo uma tutela coletiva que vem se consolidando ao longo de décadas,

---

81 Isto porque as *class actions* têm custo financeiro elevado, razão pela qual, na prática, são conduzidas por grandes escritórios de advocacia.

82 Sobre a terminologia, ao analisar o PL 4.778/20, Antonio Gidi sustentou que: “O art. 5º do Projeto CNJ previu um sistema de controle judicial da representação adequada, com critérios definidos em um rol exemplificativo. Trata-se de uma inovação inútil, originalmente prevista na minha proposta de CPC coletivo. Mas o Projeto CNJ representa retrocesso em inúmeros aspectos que já estavam se consagrando na doutrina brasileira, e que começavam a se inserir na prática jurisprudencial. O objetivo do controle judicial da representação adequada é proteger o grupo: ele existe apenas para garantir que os interesses do grupo estejam adequadamente representados em juízo. Mas o Projeto CNJ vira esse instituto de cabeça para baixo, utilizando-o para proteger o réu de associações hipoteticamente abusivas que propõem ações coletivas hipoteticamente abusivas. Devido a essa perspectiva equivocada, o Projeto CNJ usa o instituto para burocratizar, dificultar e impedir a atividade do representante sem que haja indícios de que o uso abusivo de ações coletivas seja o principal problema das ações coletivas. (...) O Projeto CNJ fala em ‘representatividade’, quando deveria falar em ‘representação’ ou ‘atuação’ adequada. Esta parece ser uma questão meramente terminológica, mas é uma questão de fundo, porque é causada pela incompreensão do instituto. ‘Representatividade’ é um conceito sociológico ou político: é a expressão social do legitimado coletivo. Fala-se em ‘representatividade’ para designar a qualidade de uma pessoa, partido ou organização para exprimir politicamente os interesses de um grupo. Está-se no campo da legitimidade política. Claramente, não é a legitimidade política ou social que importa para a defesa processual do grupo em juízo, mas a atuação adequada do representante dentro do processo. Não se trata de um conceito abstrato a priori, mas concreto. Esse erro do Projeto CNJ solidifica um erro que supera a mera semântica (...).” GIDI, Antonio. O Projeto CNJ de Lei de Ação Civil Pública. Avanços, inutilidades, imprecisões e retrocessos: a decadência das ações coletivas no Brasil. *Civil Procedure Review*. V. 12, n. 1: jan-abr 2021, p. 50.

especialmente tendo em vista que, em 2020, a Lei da Ação Civil Pública completou 35 anos. Espera-se de forma otimista que o nascer de uma nova legislação represente avanços, e não retrocessos, por isso a necessidade de voltar os olhos aos projetos de lei em tramitação e, antes de tudo, o debate acadêmico – tão presente na realidade nacional para os estudiosos da tutela coletiva.

## 7. Referências

- ALVIM, Thereza. **O Direito Processual de Estar em Juízo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- ARAÚJO, Rodrigo Mendes de. **A representação adequada nas ações coletivas**. Salvador: Juspodivm, 2013.
- ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- ARMELIN, Donaldo. **Legitimidade no Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; *et al.* Why the “Haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the Brazilian litigation setting. **RDU**, Porto Alegre, Vol. 16, n. 88, 2019, 11-33, jul-ago 2019.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. *In* BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Direito Processual Civil (Ensaios e Pareceres)**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1971.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de Direito Processual: Primeira Série**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo**, vol. 61/1991, versão eletrônica, Jan-Mar/1991.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de Direito Processual: Terceira Série**. São Paulo: Saraiva, 1984.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 4778/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651>. Acesso em 19 out. 2020.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 4441/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>. Acesso em 19 out. 2020.
- BÜLOW, Oskar von. **La Teoría de las Excepciones Procesales**. Trad. Miguel Angel Rosas Lichtschein. Buenos Aires: EJE, 1964.
- CÂNDIA, Eduardo. **Legitimidade ativa na Ação Civil Pública**. Salvador: Juspodivm, 2012.
- CAPPELLETTI, Mauro. Vindicating the public interest through the courts: a comparativist's contribution. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Estudo sobre a substituição processual no direito brasileiro. **Doutrinas Essenciais de Processo Civil**, Vol. 3, versão eletrônica, Out/2011.
- CHAYES, Abram. The role of the judge in the public law litigation. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 31-67.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituzioni di diritto processuale civile**. V. 2. Casa Editrice: Jovene, 1936.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **Principios de Derecho Procesal Civil**. Tomo I. Editora Reus: Madrid, 1922.
- COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE,



- Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 4.
- DIDIER JR., Fredie. **Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FISS, Owen. As formas de Justiça. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017.
- GALANTER, Marc. Why yhe “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. **Law & Society Review**, vol. 9, n. 1, 1974.
- GIDI, Antonio. O Projeto CNJ de Lei de Ação Civil Pública. Avanços, inutilidades, imprecisões e retrocessos: a decadência das ações coletivas no Brasil. **Civil Procedure Review**. V. 12, n. 1: jan-abr 2021.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. Recepção e transmissão de institutos processuais civis. **Revista de Processo**, vol. 140/2006, versão eletrônica, Out/2006.
- LEONEL, Ricardo de Barros. Pauta para o aperfeiçoamento do processo coletivo. In: **Ação Civil Pública após 35 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MAIA, Maurilio Casas. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 101/2015, versão eletrônica, Set-Out/2015.
- MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. A legitimação, a representatividade adequada e a certificação nos processos coletivos e as ações coletivas passivas. In **Revista de Processo**, vol. 209/2012, versão eletrônica, Jul/2012.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção; ASPERTI, Cecília. **Novo Anteprojeto de Lei de Ações Coletivas**. Conferência virtual realizada em 01 out. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2AsQ8L02LZO>. Acesso em 19 out. 2020.
- NEVES, Celso. Legitimação processual e a nova Constituição. **Revista de Processo**, vol. 56/1989, versão eletrônica, Out/2011.
- NERY JR., Nelson. Condições da ação. **Revista de Processo**, vol. 64/1991, versão eletrônica, Out-Dez-1991.
- PEDROZO, Gabriel Pereira. **O Controle da Representatividade Adequada das Associações Cívicas em Processos Coletivos**. 2019. 81 p., Tese de Láurea (Bacharelado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019.
- ROQUE, André Vasconcelos. **Class Actions. Ações coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles?** Salvador: Juspodivm, 2013.
- SHIMURA, Sérgio. **Tutela Coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.
- SOARES, Dennis Verbicaro. A tutela processual coletiva do consumidor a partir da atuação concertada dos legitimados ativos. **Revista Jurídica Cesumar**. Maringá, v. 17, n. 3, p. 741-772, set./dez. 2017.
- UZEDA, Carolina; PANTOJA, Fernanda Medina; FARIA, Marcela Kohlbach de Faria; TEMER, Sofia. Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). **Civil Procedure Review**. V. 12, n. 1: jan-abr 2021.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ZUFELATO, Camilo. A atuação das associações no processo coletivo e tentativa de desfazimento de um grave mal-entendido na jurisprudência do STF e STJ: ainda o tema dos limites subjetivos da coisa julgada. *In* **Revista de Processo**, vol. 269/2017, versão eletrônica, Jul/2017.