

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Maria Luíza Souza Carvalho**

**A Legitimidade Ativa do Ministério Público e da Defensoria Pública para  
proporem ações coletivas**

Juiz de Fora  
2022

**Maria Luíza Souza Carvalho**

**A Legitimidade Ativa do Ministério Público e da Defensoria Pública para  
proporem ações coletivas**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Juiz de Fora, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel. Na área de concentração Direito sob  
orientação do Prof. Dr. Karol Araújo Durço

Orientador: Doutor Karol Araújo Durço

Juiz de Fora  
2022

## Ficha cartográfica

Souza Carvalho , Maria Luíza .

A Legitimidade do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem ações coletivas / Maria Luíza Souza Carvalho . -- 2022.

50 p.

Orientador: Karol Araújo Durço

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2022.

1. Processo Coletivo . 2. Legitimidade Ativa. 3. Ministério Público . 4. Defensoria Pública. 5. Ações Coletivas. I. Araújo Durço, Karol , orient. II. Título.

**Maria Luiza Souza Carvalho**

**A Legitimidade Ativa do Ministério Público e da Defensoria Pública para  
proporem ações coletivas**

Monografia apresentada à Faculdade Direito da  
Universidade Federal de Juiz de Fora, como  
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.  
Na área de concentração Direito submetida à Banca  
Examinadora composta pelos membros:

Aprovada no dia 14 de fevereiro de 2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Karol Araújo Durço  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Aline Araujo Passos  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof<sup>a</sup>. Me. Giulia Alves Fardim  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho a Deus, fonte da luz e claridade, que me concedeu a força para continuar mesmo nos momentos mais difíceis. E, que renovando minha fé, possibilitou ser instrumento de sua obra.

Ao meu pai Antônio, exemplo de luta e perseverança, que sempre me mostrou a importância dos estudos.

À minha mãe pelo carinho e amor, por todos os momentos que doou um pouco de si, mesmo quando parecia que eu já havia recebido tudo.

Dedico também a todos que passaram pelo meu caminho, durante a graduação, seja criticando seja ajudando. Todas as experiências permitiram a chegada a esse momento que não representa o fim, mas o começo de um longo caminho.

## AGRADECIMENTOS

Escrever é uma tarefa solitária, de modo que grande parte desse trabalho pode ser creditado ao meu esforço. Todavia, a gratidão é uma virtude que deve ser cultivada. Então, é óbvio e natural que meus agradecimentos serão destinados aos meus professores da graduação que me permitiram construir uma base jurídica. Porém, se hoje sou capaz de escrever esse trabalho é devido aos meus professores do Ensino Fundamental e Médio. Nominá-los todos seria uma tarefa impossível. Contudo, gostaria de agradecer diretamente aos meus professores: Lúcio, Silvana e Alice que foram essenciais para meu crescimento como estudante.

Ainda, gostaria também de agradecer a dois professores que permitiram adquirir o conhecimento a respeito do Processo Coletivo. Dessa forma, ainda que se trate de um trabalho final solitário, toda a ajuda do meu orientador Karol Durço tornou possível a elaboração desse trabalho. Além disso, um agradecimento pessoal ao José Roberto Mello Porto que forneceu o arcabouço necessário por meio de seu curso online e de sua doutrina que serviu de principal fonte teórica do presente trabalho.

“Sê humilde para evitar o orgulho, mas voa alto para alcançar a sabedoria.”

(Santo Agostinho)

## RESUMO

As ações coletivas vêm ganhando força em um contexto de massificação das relações sociais. O objetivo do presente trabalho é realizar um estudo da legitimidade *ad causam* no âmbito do processo coletivo, verificando, primordialmente, a legitimidade *ad causam* do Ministério Público e da Defensoria Pública. A hipótese levantada é a de que, apesar do modelo de legitimação coletiva ativa, instituído no Brasil, ser o *ope legis*, há a possibilidade de se argumentar em prol da viabilidade do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem outras espécies de ações coletivas, além das previstas expressamente em lei, tendo como substrato para essa defesa uma fundamentação pautada em uma análise sistemática e teleológica da lei. A metodologia por meio da qual se desenvolveu o presente estudo se baseou em uma construção do conhecimento iniciada a partir do levantamento da hipótese inicial frente a uma revisão bibliográfica com enfoque nos estudos sobre a legitimação conglobante. Ainda, realizou-se não só uma análise crítica e qualitativa das leis integrantes do microsistema de tutela coletiva como também um exame da jurisprudência sobre o tema. Com efeito, a partir da metodologia utilizada, foi possível confirmar a hipótese inicial de que há substrato teórico para a defesa de que o Ministério Público e a Defensoria Pública podem propor ações coletivas mesmo sem a expressa previsão legal. Por fim, com intuito de propor uma nova roupagem ao modelo de legitimidade *ad causam* do processo coletivo brasileiro, foram apresentados alguns elementos do instituto americano das *class actions*, de modo a apresentar um interessante molde que pode servir como influência para uma mudança no tradicional sistema brasileiro.

**Palavras-chave:** Legitimidade. Defensoria Pública. Ministério Público. Legitimidade conglobante. class actions.

## ABSTRACT

Collective actions have been gaining strength to function as an instrument to guarantee access to justice, the realization of substantive law and procedural economy in a context of massification of social relations. The objective of the present work is to carry out a study of the legitimacy *ad causam* in the scope of the collective process, verifying, primarily, the legitimacy of the Public Ministry and the Public Defender's Office. The hypothesis raised is that, despite the active legitimation model instituted in Brazil being the *ope legis*, there is the possibility of arguing in favor of the feasibility of the Public Ministry and the Public Defender's Office to propose other types of collective actions, in addition to those expressly provided for into law, based on a systematic and teleological analysis of the law. The methodology through which the present study was developed was based on a construction of knowledge initiated from the survey of the initial hypothesis in the face of a bibliographic review with a focus on studies on conglobante legitimation. In addition, not only a critical and qualitative analysis of the laws that are part of the collective protection microsystem was carried out, but also an examination of the jurisprudence on the subject. In fact, from the methodology used, it will be possible to confirm the initial hypothesis that there is theoretical substrate for the defense that the Public Ministry and the Public Defender's Office can propose collective actions even without the express legal provision. Finally, in order to propose a new guise to the model of *ad causa* legitimacy of the brazilian collective process, some elements of the American institute of *class actions* will be presented, in order to present an interesting mold that can serve as an influence for a change in the traditional system brazilian.

**Keywords:** Legitimacy. Public Defense. Public Ministry. conglobating legitimacy. *class actions*.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|         |  |
|---------|--|
| CPC/15  | CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015                       |
| CPC/73  | CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973                       |
| STJ     | SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA                           |
| STF     | SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL                               |
| CFBR/88 | CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 |
| REsp    | RECURSO ESPECIAL                                       |
| RE      | RECURSO EXTRAORDINÁRIO                                 |
| LACP    | LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA                              |
| CDC     | CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR                         |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2 A LEGITIMIDADE ATIVA .....</b>   | <b>11</b> |
| 2.1 LEGITIMIDADE <i>AD CAUSAM</i> : CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....                   | 11        |
| <b>3 O MICROSSISTEMA DO PROCESSO COLETIVO .....</b>                                     | <b>13</b> |
| 3.1 CONTEXTO FÁTICO E JURÍDICO MOTIVADOR DO MICROSSISTEMA DO<br>PROCESSO COLETIVO ..... | 13        |
| 3.2 A LEGITIMIDADE <i>AD CAUSAM</i> NO MICROSSISTEMA COLETIVO .....                     | 17        |
| <b>4 A LEGITIMIDADE ATIVA NO PROCESSO COLETIVO .....</b>                                | <b>19</b> |
| 4.1 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR AÇÕES COLETIVAS<br>.....           | 23        |
| 4.2 LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA PROPOR AÇÕES COLETIVAS                      | 32        |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>42</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito não tem existência em si próprio. Ele existe na sociedade, sendo essa a fonte criadora e a área de ação do Direito. Nos últimos anos, o direito processual iniciou um processo de reestruturação de seus institutos que foram projetados em bases individualistas. Vê-se, atualmente, a valorização de direitos coletivos que possuem proteção, inclusive, constitucional.

Digno de nota é a influência da massificação das relações sociais nesse novo cenário jurídico, fato é que se formaram novos conflitos, nos quais as grandes massas estão envolvidas, abandonando situações em que estão em jogo apenas os interesses de algumas pessoas individualmente consideradas (MOREIRA, 1991 apud MELLO, 2017, p.12).

Assim sendo, o que busca no presente estudo é apontar a necessidade de uma alteração dos paradigmas processuais individuais, dando uma nova roupagem aos institutos processuais. Posto o problema, encarrega-se de promover uma leitura com enfoque na legitimidade *ad causam* do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem ações coletivas, trazendo à tona as dificuldades em se adequar o instituto da legitimidade para agir, originalmente enraizado em um viés individualista, no novo cenário jurídico pautado em uma “sociedade de massas”.

A hipótese levantada é a de que, em que pese o modelo de legitimação ativa, instituído no Brasil, ser o *ope legis*, há a possibilidade de se argumentar em prol da viabilidade do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem outras espécies de ações coletivas, além das previstas expressamente em lei, tendo como substrato uma análise sistemática e teleológica da lei.

Identificada essa conjuntura, o objetivo pelo qual se propõe o presente estudo é defender a possibilidade de o Ministério Público e a Defensoria Pública proporem outras espécies de ações coletivas para além das previstas expressamente no rol contido nas leis que formam o microsistema de tutela coletiva, pautando-se, essencialmente, na teoria da “legitimação conglobante” idealizada pelo professor Hermes Zaneti Júnior. Para tanto, serão apontados alguns apontamentos que contribuem para essa defesa, pautando-se em princípios como o da atipicidade e na Teoria dos Poderes Implícitos. Ainda, será apresentado um sistema de legitimação, pautado na representação adequada, cuja origem é norte-americana (*class actions*), que pode servir como molde para influenciar para uma futura mudança no arcabouço tradicional da legitimidade ativa no processo coletivo brasileiro.

Como todo estudo científico, não se pode olvidar da utilização de técnicas que auxiliam na observação do fenômeno estudado, de modo a conduzir a pesquisa ao objetivo ora delineado. Para tanto, escolheu-se recorrer a comentários doutrinários sobre o fenômeno estudado, detendo-se, ainda, a uma análise da legislação envolvendo os direitos coletivos, conhecendo-se os preceitos e princípios que regem o tema ora exposto. Além disso, será apresentada a jurisprudência envolvendo a questão, a fim de expor as interpretações dadas as normas jurídicas a respeito do microsistema de tutela coletiva, já que a jurisprudência é uma importante forma de expressão do Direito.

A relevância do estudo reside na necessidade de se conceder, ao processo coletivo, a superação de elementos processuais individualistas, alargando e invocando novos instrumentos, conceitos e estruturas, especialmente, em relação à legitimidade *ad causam* que é objeto do presente estudo.

Gizadas essas premissas, a pesquisa será ordenada em seções. A primeira seção cuidará do estudo do instituto da legitimidade para agir no processo civil. Como forma de oferecer o suporte suficiente para a análise, serão apresentados preceitos, como: estudo da legitimidade e conceituação e natureza jurídica da legitimidade *ad causam*. Na segunda seção, será exposto o arcabouço do microsistema do processo coletivo, delineando seu contexto fático e jurídico motivador. Ainda nessa seção, ingressar-se-á na análise do instituto da legitimidade *ad causam* no âmbito do processo coletivo, ressaltando suas particularidades em relação ao processo civil individual.

Por fim, na terceira seção, será trabalhada a legitimidade do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem ações coletivas, revisando institutos do direito processual civil, de modo a traçar diferentes estruturas para atender às novas conformações exigidas na sociedade contemporânea. A ideia do presente estudo é apontar a utilização de novas técnicas de legitimação eficazes com escopo de atender as peculiaridades do processo coletivo frente a nova matéria litigiosa existente na sociedade massificada.

## 2 A LEGITIMIDADE ATIVA

O Direito Processual Civil perpassou por intensas mudanças no decorrer dos tempos. A sociedade contemporânea, de modo diverso das sociedades dos séculos passados, não mais se coaduna a uma perspectiva individualista de primazia do direito subjetivo. Atualmente, há uma busca de um direito subjetivo público voltado para a sociedade como um todo. Dito isso, é evidente que os institutos processuais devem se adequar a essa mudança com escopo de alterar os paradigmas processuais individualistas.

Nesse cenário de mudanças, a legitimidade para agir ou legitimidade *ad causam*, revela-se como um instituto processual, que possui grande dificuldade para superar a ideia de que ninguém poderá pleitear em juízo um direito alheio consoante a necessidade de uma estrita correspondência entre o titular da ação e o titular do direito material afirmado. Verifica-se, assim, que o instituto abarca diversas polêmicas no cenário jurídico, essencialmente pela dificuldade em adaptar os dogmas processuais às situações da “litigiosidade de massa”, onde apenas um legitimado deve mover a ação em benefício de um todo coletivo.

Reconhece-se que, diante desse novo cenário, há inúmeras polêmicas envolvendo os elementos essenciais da Teoria Geral do Processo. No entanto, a intenção do presente trabalho é, longe de exaurir todos os assuntos atinentes ao instituto, promover uma análise dos pontos basilares com o desígnio de fornecer o aporte suficiente para o estudo da legitimidade.

### 2.1 LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Ciente dessas premissas gerais, parte-se, nesse momento, para uma análise da legitimidade *ad causam*, buscando abordar sua natureza jurídica e o próprio conceito do instituto. É indubitável que o tema é complexo, merecendo tecer algumas explicações.

Conceitua-se a legitimidade para agir ou legitimidade *ad causam* como a “pertinência subjetiva da demanda, sendo uma situação, prevista em lei, que confere permissão, a um determinado sujeito, de propor demanda judicial, formando o polo passivo”. Assim sendo, fato é que descabe conceder a todos a prerrogativa para propor ações em relação à totalidade de lides (ASSIS, p. 9, 2003).

Como regra, o ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 18, *caput*, CPC/15,<sup>1</sup> concedeu a viabilidade, para demandar em juízo, aos sujeitos da relação jurídica de direito material da lide, concebendo o que se chama de legitimidade ordinária. Todavia, o aludido dispositivo legal, de forma excepcional, confere legitimação a pessoas que irão deduzir, em juízo, posições substanciais de outros e provocar efeitos jurisdicionais sobre elas, o que não exclui do processo o sujeito titular daquela posição e destinatário daqueles efeitos, podendo ser exercitada tal posição mesmo que não ocorra a participação do destinatário. Assim, prevê-se o que se chama de legitimidade extraordinária, segundo Elio Fazzalari (1997 apud RAMALHO, 2007 p.110).

Sob o ângulo da natureza jurídica, se considerada a legitimidade como pressuposto processual, admitir-se-á o instituto como um requisito para se chegar a uma decisão sobre o mérito da causa. Com essa percepção, a falta do pressuposto processual é capaz de impedir o magistrado não só de decidir o mérito da ação como também de adentrar na apreciação e discussão da matéria importante para a decisão de mérito (VARELA, BEZERRA, NORA, 1985, p.104-15).

De modo diverso, há alguns doutrinadores, como Adroaldo Furtado Fabrício, que consideram a legitimidade como uma questão de mérito, já que a legitimidade da parte estaria intrinsicamente ligada ao pedido, não sendo possível analisar o mérito do pedido sem uma prévia análise da legitimidade das partes. Com efeito, a sentença que extingue o processo em virtude da ilegitimidade da parte seria semelhante àquela que rejeita o pedido do autor. De antemão, ressalta-se que essa visão somente se harmoniza no caso de legitimidade ordinária, caracterizada pela defesa, em nome próprio, de direito próprio. Incabível seria admitir que a ausência de legitimidade extraordinária levaria à resolução do mérito da causa, pois, nesse caso, há uma análise processual da possibilidade de conduzir o processo (FABRÍCIO, 1990, p.21-22).

Ainda, há a Teoria Eclética que considera a legitimidade para agir é uma condição da ação, de modo que a ilegitimidade leva à carência da ação, o que implica a extinção do processo sem resolução do mérito (LIEBMAN, p.142, 1992). Nesse ponto, ressalta-se que o Código de Processo Civil de 1973 ainda utilizava a expressão “condições da ação” como requisitos processuais, abrangendo a legitimidade, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido.

De qualquer modo, apesar das discussões do tratamento jurídico dado à legitimidade (ordinária), parece que legislador brasileiro, com a elaboração do Código de Processo Civil de 2015, a considerou como um requisito de admissibilidade para julgamento do mérito. Afinal, a

---

<sup>1</sup> Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.

sua ausência leva à extinção do processo sem resolução do mérito, consoante o artigo 485, VI, CPC/15. Nesse sentido, fato é que o Código de Processo Civil brasileiro de 2015 aboliu a categoria das condições da ação.

### **3 O MICROSSISTEMA DO PROCESSO COLETIVO**

O processo, assim como o direito, possui uma conformação histórica. É certo que a estrutura do processo civil foi pautada, eminentemente, em uma visão individual e tecnicista. Contudo, o panorama existente, no mundo contemporâneo, de uma sociedade de produção e consumo de massa provocou a necessidade de invocação de novos instrumentos e estruturas para atender às novas conformações exigidas. Dito isso, será trazido, no primeiro momento, o contexto fático e jurídico que provocaram a necessidade da superação do viés privatista no sistema processual. Depois, será feita uma análise da legitimidade *ad causam*, propriamente dita, na teoria geral do processo coletivo.

#### **3.1 CONTEXTO FÁTICO E JURÍDICO MOTIVADOR DO MICROSSISTEMA DO PROCESSO COLETIVO**

Primeiramente, ressalta-se que o enfoque da tutela coletiva ganhou força em face da sociedade moderna caracterizada por conflitos massificados, que demandam uma nova feição do processo jurisdicional para resolvê-los. A massificação dos conflitos se dá, sobretudo, pelo fato de que a sociedade atual é marcada pelo fenômeno da repetição, o qual se mostra presente em diversos setores da vida contemporânea, produzindo uma massificação das relações econômicas e sociais. Assim, há uma organização econômica e social que induz a proliferação de demandas judiciais repetitivas. Ilustrando: se determinados consumidores comprarem um mesmo produto defeituoso, surge uma situação em que essas pessoas têm, ao mesmo tempo, seus respectivos direitos ameaçados ou violados por uma conduta ou por um conjunto de condutas provenientes de um mesmo sujeito ou conjunto de sujeitos (FALLAZARI, 1997, p.296).

Outro elemento motivador do microssistema coletivo foi um estudo realizado na década de 1950, por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, intitulado como Projeto Florença de Acesso à Justiça. Por meio desse estudo, verificou-se a existência de três barreiras a serem vencidas que, a

fim de garantir um efetivo acesso à justiça, poderiam ser ultrapassadas através de três ondas renovatórias (CAPPELETTI, GARTH, 2002 apud PORTO, 2022, p.28).

A primeira onda tratava do obstáculo referente aos custos do processo que influenciava, enormemente, os hipossuficientes econômicos. A segunda onda alude à tutela dos direitos transindividuais em juízo, tendo em vista que a percepção tradicional e individualista do processo civil não é apta a abarcar as pretensões referentes a direitos metaindividuais e indivisíveis. Finalmente, a terceira onda diz respeito ao aprimoramento da forma do processo, o que envolve os procedimentos previstos na lei, os custos em geral e o tempo para satisfazer o direito material em questão (PORTO, 2022, p.28)

Outro aspecto muito interessante que não se pode olvidar é o aumento do acesso à informação e à educação jurídica. A população, ciente dos seus direitos, começa a exigí-los por meio do processo judicial. Nesse ponto, é de enorme valia apontar para o papel crucial da Defensoria Pública, que possui, como missão institucional, a defesa dos necessitados. Esse olhar dado à instituição é imprescindível para o presente estudo, considerando que, posteriormente, vislumbrar-se-á a ampliação da legitimidade da Defensoria para a propositura de ações coletivas (MENDES, TEMER, 2016, p. 1272 apud PORTO, 2017, p.12).

Assim posto, cabe analisar o contexto jurídico, no qual está inserido o microsistema coletivo. Segundo Daniel Assumpção Neves, há quatro marcos legislativos do processo coletivo no Brasil: a Lei da Ação Popular, a Lei da Ação Civil Pública, a Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor (NEVES, 2016 apud PORTO, 2022, p.29).

O primeiro marco foi a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), que inaugurou a previsão da tutela do patrimônio público, sendo estes: os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico. Determinou, ainda, como legitimado ativo, o cidadão. O segundo marco legislativo foi a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), que estabeleceu um rol de direitos coletivos tuteláveis no artigo 1º.<sup>2</sup> Nesse texto legal, entre os legitimados ativos, encontram-se o

---

<sup>2</sup>Art. 1º 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.

Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e as associações (desde que constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e ao 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) (PORTO, 2022, p. 29-30).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, observou-se uma ampliação no tratamento dado aos direitos coletivos, haja vista a inserção desses direitos no rol dos direitos fundamentais, notadamente no Título II do Capítulo I do texto constitucional. Ainda, salienta-se a criação do mandado de segurança coletivo, previsto no artigo 5º, LXX, CRFB/88 (PORTO, 2022, p.30-31).

Outrossim, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) possui grande relevância, de modo que a doutrina chama seu título III de Código Brasileiro de Processo Coletivo ou de modelo estrutural para as ações coletivas (PORTO, 2022, p.31).

Ainda, há outras leis específicas que tratam do processo coletivo, como: a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/09), Lei do Mandado de Injunção (Lei 13.300/16), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03), Estatuto das Pessoas com Deficiência (Lei 7.853/89) e o Código de Processo Civil (PORTO, 2022, p.32-34).

Diante desse cenário normativo, observa-se que as normas do processo coletivo não se encontram organizadas em um código próprio capaz de propiciar uma sistematização das regras atinentes à tutela coletiva. Há, na verdade, um conjunto de normas que, pela semelhança de suas finalidades, aplicam-se reciprocamente, respeitando as peculiaridades de cada diploma normativo, formando, com efeito, o intitulado microsistema coletivo.

O microsistema coletivo é composto por dois tipos de normas. O primeiro tipo é o chamado “núcleo duro”, que é formado pelos diplomas legais aplicáveis a todas as espécies de ações, sendo estes: a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor (Título III). O segundo tipo são as normas restantes, que são aplicadas complementarmente, como: a Lei da Ação Popular, Lei do Mandado de Segurança, Lei de Improbidade Administrativa, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Processo Civil.

Seguindo essa ordem de ideias, o microsistema coletivo formou um novo paradigma estrutural, de modo que o processo se tornou uma ferramenta voltada não apenas para os interesses das partes, mas para a realização do bem comum. Esse entendimento é verificado, a seguir:

De um modelo processual individualista a um modelo social, de esquemas abstratos a esquemas concretos, do plano estático ao plano dinâmico, o processo transformou-se de individual em coletivo, ora inspirando-se ao sistema das *class actions* da *commow law*, ora estruturando novas técnicas, mais aderentes à realidade social e política subjacente. E nesse campo o Brasil tem algo a dizer (GRINOVER, WATANABE, MULLENIX, 2007, p. 230).

Nesse sentido, ainda convém evidenciar que a ação coletiva é dita como aquela em que um legitimado autônomo, defendendo direito coletivo *lato sensu*, age para obter um provimento jurisdicional que atingirá uma coletividade, um grupo ou determinado número de pessoas, operando, assim, a coisa julgada segundo o resultado do litígio (ZANETI JÚNIOR, 2006, p.9).

Sob esse prisma, cabe ressaltar que os direitos coletivos *lato sensu* são divididos em: direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos. Os direitos difusos pertencem a vários indivíduos, compreendendo uma natureza indivisível e uma titularidade vinculada a pessoas indeterminadas ligadas a uma circunstância de fato, que não depende de lesão ou ameaça anterior ao direito. Assim sendo, é inexistente qualquer vínculo de natureza jurídica. Os direitos coletivos *stricto sensu* são atinentes a vários indivíduos, sendo de natureza indivisível e de titularidade relativa a um grupo, categoria ou classes de pessoas indeterminadas, porém determináveis enquanto grupo, categoria ou classe. Há entre os titulares, nesse caso, uma relação jurídica base, que pode se dá entre si ou pela ligação feita com a parte contrária, sendo anterior à lesão. Essa relação precisa ser anterior à lesão (ZANETI JÚNIOR, 2006, p.31-34).

Ainda nesse sentido, expõe-se que direitos individuais homogêneos são aqueles nascidos em virtude da própria lesão ou mesmo ameaça de lesão. Nesse caso, a relação jurídica entre as partes é posterior (*ex post factum*) ao fato lesivo. Os lesados, nessa conjuntura, são determinados, malgrado inexistir óbices a sua acolhida de forma molecular, dado o tratamento uno da pretensão conjuntamente com a obtenção de um provimento genérico (ZANETI JÚNIOR, 2006, p.31-34).

Após essa breve exposição, adentra-se, em seguida, ao estudo da legitimidade *ad causam* no contexto do Processo Coletivo.

### 3.2 A LEGITIMIDADE *AD CAUSAM* NO MICROSSISTEMA COLETIVO

Partindo para o eixo central do presente trabalho, cumpre comentar que, no processo coletivo, o comparecimento em juízo de todos aqueles considerados titulares de direitos difusos ou coletivos é, indubitavelmente, inviável. Ciente dessa constatação, é primordial, desde logo, reconhecer que é crucial a existência de um modelo processual capaz de garantir a representatividade dos direitos dos membros ausentes. Em suma: imprescindível é, portanto, viabilizar a participação de um ente, em juízo, capaz de promover a tutela adequada e efetiva dos direitos dos membros ausentes, haja vista a incompatibilidade do modelo tradicional individualista de legitimação existente (GUERRA, 2020, p.29).

A norma processual prevista no artigo 18, do CPC/15<sup>3</sup> bem enfatiza a base individualista de litígio, extraíndo-se, como regra, da leitura do dispositivo a vinculação da legitimidade ativa à afirmação da titularidade da relação jurídica material discutida (legitimidade ordinária), frisando, doravante, a excepcionalidade da legitimidade extraordinária. Com efeito, descabe a utilização da precitada norma no processo coletivo, afinal, se a titularidade dos direitos é difusa, inviável a aplicação *ipsis litteris* do referido dispositivo legal. Dessarte, a melhor exegese a ser dada ao dispositivo é a sua flexibilização, justamente no sentido da superação da “regra de ouro” de que somente o titular ou pretense titular do direito material é legitimado para propor ação com vista a sua tutela (LEAL, 1988, p.34).

É bem verdade que o cenário ora desenhado, projetado em uma estrutura individualista, ganhou uma nova roupagem com o advento das normas pertencentes ao microssistema coletivo. Frente à problemática envolvendo a legitimidade para agir, a opção do legislador brasileiro foi, no âmbito da tutela coletiva, pré-estabelecer, em lei, os entes aptos à propositura das demandas, constituindo o denominado sistema *ope legis*.

Assim, consignou-se um modelo de legitimidade traçado por meio da técnica da substituição processual autônoma e exclusiva. Entende-se autônoma pelo fato de conferir legitimidade a um titular do direito que possui a aptidão de atuar em juízo com total independência em relação à pessoa que, ordinariamente, seria legitimada. Diz-se exclusiva, tendo em vista que

---

<sup>3</sup> Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.

sua atuação exclui a do titular do direito como parte principal, que passa a ter sua presença como irrelevante para o contraditório (MOREIRA, 1969, p.10-11 apud GUERRA, 2020, p.33-34).

Quanto à natureza jurídica da legitimidade *ad causam* nas ações coletivas, controvérsias, na doutrina, são inevitáveis. Uma primeira corrente, formada por autores como Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, defende a natureza ordinária, tendo em vista que os entes legitimados, ao defenderem os direitos de uma coletividade, estariam, *ipso facto*, defendendo parcela do próprio direito (CARNEIRO, 1999 apud PORTO, 2022, p.86-87).

Uma segunda corrente doutrinária, marcada por doutrinadores como Daniel Neves, tida como majoritária, possui a tese de que a legitimidade é extraordinária, pois os entes legitimados substituem, processualmente, a coletividade, havendo, na verdade, a defesa, em nome próprio, de direito alheio (NEVES, 2016 apud PORTO, 2022, p.86-87).

Uma terceira corrente, formada por doutrinadores como Nelson Nery, defende que a legitimidade possui natureza autônoma para condução do processo sendo tal categoria desenvolvida pelo direito alemão (PORTO, 2022, p.86)

No campo da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal alinha-se à tese da segunda corrente. Sendo assim, a legitimidade ativa do processo coletivo é considerada extraordinária, conforme visto no julgamento do Recurso Extraordinário nº 208790/SP de Relatoria do Ministro Ilmar Galvão, julgado em 27 de setembro de 2000, a seguir:

CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CF. **Legitimação extraordinária** conferida ao órgão pelo dispositivo constitucional em referência, hipótese em que age como substituto processual de toda a coletividade e, conseqüentemente, na defesa de autêntico interesse difuso, habilitação que, de resto, não impede a iniciativa do próprio ente público na defesa de seu patrimônio, caso em que o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, pena de nulidade da ação (art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429/92). Recurso não conhecido.  
(STF - RE: 208790 SP, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/09/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 15-12-2000 PP-00105 EMENT VOL-02016-04 PP-00865 RTJ VOL-00176-02 PP-00957, grifo nosso)

Sopesando todas as considerações feita, ao se acolher o posicionamento de que a natureza jurídica da legitimidade ativa, nas ações coletivas, é extraordinária por substituição processual, obtém-se a seguinte conclusão: o que é a exceção- no âmbito das tutelas individuais- torna-se a regra nas tutelas coletivas. Afinal, o modelo de legitimação ordinária é substituído pela legitimação extraordinária.

Apresentado os devidos apontamentos, salienta-se que este trabalho não tem como objetivo o aprofundamento da discussão da natureza jurídica da legitimidade, malgrado reconhecer que a doutrina majoritária e a jurisprudência reconhecem o seu caráter extraordinário. Dito isso, o que se busca é interpretar a legitimidade a partir de uma análise sistemática e teleológica do ordenamento jurídico, reconhecendo que há a existência do fenômeno da substituição processual por certos “corpos intermediários” que, considerados como legitimados, agem na defesa de direitos pertencentes a uma coletividade, sendo verdadeiros “porta-vozes” da população.

#### **4 A LEGITIMIDADE ATIVA NO PROCESSO COLETIVO**

Conforme já salientado o sistema de legitimação ativa coletiva adotado pelo Brasil foi o *ope legis*, o qual, previamente, delimita, em lei, os legitimados para proporem ações coletivas, havendo uma presunção de que esses entes são adequados para defender os interesses coletivos do grupo o qual representam (GARCIA, 2009, p.375-376).

Todavia, infeliz foi o legislador ao fixar esse modelo de legitimação, tendo em vista que o mero fato de estar presente no rol de legitimados não torna o ente figura eficiente para tutelar os anseios da população. Excelente fato, bem ilustrativo do ora comentado, é que os titulares dos direitos coletivos defendidos, muitas vezes, encontram-se dispersos geograficamente, o que implica dificuldades nas afirmações de fato, dado o distanciamento, não raro, existentes entre o legitimado ativo e os sujeitos capazes de explanarem os fatos essenciais ao processo (CABRAL, p.64, 2009 apud GUERRA, 2020, p.38).

Sustenta-se que, parece acertado dizer que a aplicação unicamente desse sistema não se mostra como um método eficaz para a garantia de uma representação adequada e eficiente, de modo a garantir a máxima amplitude da tutela coletiva e garantindo o amplo acesso à justiça. Nessa linha argumentativa, parece apropriado reconhecer que a legitimidade *ad causam* não deve ser unicamente pautada na taxatividade da lei. Nesse ponto, tal como já concebido, segue-se uma interpretação sistemática do microssistema coletivo. Ou seja, o escopo aqui delineado é pautado em um método que procura verificar o sentido da norma jurídica a partir da contextualização do texto encadeado em outros textos. Percebe-se que se deve levar em conta o sistema como um todo e não apenas em parte (COSTA, 2006, p.6).

Nesse sentido, reforça-se o ponto crucial do presente estudo: ainda que não esteja previsto no rol de legitimados ativos aptos a proporem ação coletiva, possível é que determinado sujeito

seja considerado adequado, haja vista a existência de uma conformidade com as premissas e princípios do ordenamento jurídico e por haver uma pertinência temática da ação coletiva em relação aos fins institucionais do referido legitimado (ALVIM, 1975, p. 426).

Essa ideia foi denominada de “legitimação conglobante”,<sup>4</sup> que consiste, segundo Arruda Alvim (1975 apud ZANETI JÚNIOR, 2010, p.105) em uma legitimação que decorre de todo o ordenamento jurídico. Dessa forma, pode-se admitir a substituição processual mesmo quando não houver previsão expressa no texto legal, advindo do sistema (MOREIRA, 1977, p.110-123 apud ZANETI JÚNIOR, 2010, p.105).

Reforçando toda a tese ora traçada, deve ser pontuado que o microsistema coletivo possui como um dos princípios mais importantes o denominado princípio da atipicidade, da máxima amplitude ou da absoluta instrumentalidade, que emana do princípio constitucional do acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, da CRFB/88)<sup>5</sup> e, especificamente, do artigo 83, do Código de Defesa do Consumidor<sup>6</sup> e do artigo 3º, da Lei da Ação Civil Pública.<sup>7</sup> Nota-se que, da extração do escopo do referido princípio, a legitimidade definida pelo microsistema não deve ser restrita a determinada espécie de ação. A rigor, o que se busca é permitir a máxima efetividade da tutela coletiva, de modo que seria possível, em determinado caso concreto, conceder a legitimidade a determinado sujeito visto como adequado para a defesa dos direitos coletivos de determinado grupo, o que permitiria, ainda, o amplo acesso à justiça.

Ademais, como visto, é extremamente importante a admissão de um sistema alternativo ao tradicional modelo *ope legis*. Com isso, ao se considerar a não taxatividade legal dos legitimados ativos para proporem as diversas espécies de ações coletivas, deve-se instaurar um sistema para controlar a atuação desses. Assim, uma sugestão seria o modelo da representação adequada pautado no sistema *ope judicis*. Esse instituto possui origem americana oriunda do modelo de litígio das *class actions*. Tal concepção impõe um dever ao magistrado de verificar, de ofício, a atuação do representante do grupo no âmbito judicial. Ressalta-se que, nesse sistema, qualquer um, em

---

<sup>4</sup> É digno de nota que essa expressão legitimação conglobante foi inspirada no termo “tipicidade conglobante” do autor Zaffaroni. Segundo ele, era possível afastar, do âmbito típico penal, as condutas vistas como aparentemente proibidas, mas que, na realidade, não eram alcançadas pela proibição. Com isso, há condutas tipicamente legais, mas não proibida pela ordem normativa que, na verdade, fomenta-as e ordena-as.

<sup>5</sup> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>6</sup> Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

<sup>7</sup> Art. 3º. A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

abstrato, pode ser legitimado para propor ações coletivas, devendo o magistrado, na condução do processo, aferir se o legitimado possui habilidades suficientes e adequadas para defender os interesses da sociedade (FORNACIARI, 2010, p.8).

Nessa perspectiva, o objetivo desse modelo de litígio é garantir que o resultado obtido com a ação coletiva não seja substancialmente diverso ao que seria caso se optasse pela propositura de uma ação individual por cada membro do grupo. Nesse sentido, convém expor os requisitos da *class action*, apresentados por Pedro Dinamarco (2001, p.125):

[...] em qualquer dessas demandas a jurisprudência exige a presença simultânea de sete requisitos, quatro deles expressamente previstos na alínea (a) da mencionada Regra: (1) haver uma classe; (2) o candidato a representante da classe ser um membro dela; (3) a classe ser tão numerosa que a reunião de todos os membros (ainda que por meio litisconsórcio) seja impraticável; (4) haver questões de fato ou de direito comuns a todos os membros da classe representada; (5) os pedidos ou defesas dos litigantes serem idênticos aos pedidos ou defesas da própria; (6) estar configurada a representatividade adequada, ou seja, o autor deve ser capaz de defender adequadamente os interesses dos membros da classe que estejam ausentes no processo; e, finalmente, (7) estar configurada alguma das hipóteses contidas nas alíneas (b)(1), (b)(2) ou (b)(3)

Muito embora, registra-se que, no Brasil, não exista previsão legal para o modelo de legitimação pautado na representação adequada, sendo uma discussão, essencialmente, do campo doutrinário. Percebe-se que, malgrado a ausência de expressa menção legal, no Anteprojeto nº 3034/84, o qual posteriormente se tornou a Lei de Ação Civil Pública, previa-se que a representação adequada das associações seria aferida pelo magistrado em cada caso concreto. É fato que o dispositivo foi vetado, delimitando que a função do magistrado deve pautar-se somente na análise objetiva do prazo da associação e de sua finalidade institucional, porém não se pode desprezar que há irradiações do modelo de representação adequada no sistema jurídico pátrio, lançando caminho para uma porventura aplicação do modelo (GRINOVER, 1986, p.120-121).

No campo da doutrina, não se pode ignorar que há doutrinadores que defendem a possibilidade da verificação da representação adequada pelo juiz diante do caso concreto, ante a ausência de qualquer proibição quanto a isso no sistema processual coletivo. Ainda, já se ventilou que há, a bem da verdade, uma recomendação para tanto, bastando ver o artigo 82, §1º, do Código de Defesa do Consumidor, o qual admite que o juiz pode dispensar, no caso concreto, o requisito da pré-constituição pelo prazo de um ano pelas associações se considerar a existência de manifesto interesse social. Com efeito, muitos autores sustentam que o referido dispositivo legal representa

uma hipótese de abertura do sistema nacional ao modelo *ope judicis* da adequada representação (GRINOVER, 2004, p.906-907).

Nessa linha de entendimento, Antônio Gidi (apud ALMEIDA, 2007, p.111) argumenta que:

Apesar de não estar expressamente previsto em lei, o juiz brasileiro não somente pode, como tem o dever de avaliar a adequada representação dos interesses de grupo em juízo. Se o juiz detectar a eventual inadequação do representante, em qualquer momento do processo, deverá proporcionar prazo e oportunidade para que o autor inadequado seja substituído por outro, adequado. Caso contrário, o processo deve ser extinto sem julgamento do mérito. Se o juiz, inadvertidamente, atingir o mérito da causa, a sentença coletiva não fará coisa julgada material e a mesma ação coletiva poderá ser re-proposta por qualquer legitimado.

Sendo assim, partindo dessa premissa, supõe-se que, se o legitimado, ao propor demanda coletiva, não apresentar representatividade adequada em relação ao grupo ou categoria a que pertença o direito discutido, poderá o juiz, mesmo que com limitações, exercer sobre sua atuação um controle jurisdicional da legitimação coletiva. Nesse sentido, Fredie Didier e Zaneti Jr. (2008, p.213) defendem que:

A legitimidade ativa no processo coletivo brasileiro deve ser aferida em duas etapas: primeiro, se deve verificar se há autorização legal para que determinado ente possa ajuizar a ação coletiva, o que é feito mediante análise da “pertinência temática”, a fim de aferir, à luz das peculiaridades do caso concreto, se o autor coletivo é ou não um representante adequado [...].

Essa pertinência temática se daria em dois momentos: o primeiro deles quando se afere que o direito ou interesse pretendido realmente configura direito coletivo *lato sensu* e o segundo se daria quando se verifica que o ente legitimado ativo coletivo atua em consonância com suas finalidades institucionais (ALMEIDA, 2007, p.120-121).

Por essas razões, parece sustentável que deixar de conceder legitimação para um ente por conta da ausência de previsão legal, no âmbito do processo coletivo, seria ofender o princípio constitucional de garantia de acesso à justiça. Portanto, é pertinente pensar que a melhor via seria, conforme já dito, verificar se o ente possui legitimação com base em critérios de adequação funcional, institucional e técnica para demandar em nome do interesse de um grupo no caso concreto (NERY JÚNIOR, 2000, p.116).

Após essa análise, têm-se subsídios para apresentar os argumentos acerca da ampliação da legitimidade do Ministério Público e da Defensoria Pública para propor outras ações coletivas além das previstas em lei.

#### 4.1 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR AÇÕES COLETIVAS

O Ministério Público possui uma postura institucional direcionada à sociedade civil, sendo seu autêntico defensor. Isso se deve pelo fato de que, no decorrer da evolução histórica, o *parquet* assumiu um compromisso com a população, deixando de ser um órgão repressivo do Estado. Ademais, a vocação da instituição tornou-se a defesa das instituições democráticas.

Essa mudança de paradigma foi efetivada com a Constituição de 1988 que lhe garantiu autogestão administrativa e funcional, conferindo várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade. Nesse sentido, o artigo 129, III, da CRFB/88<sup>8</sup> delimitou a função do *parquet* como guardião dos direitos difusos e coletivos, não limitando sua atuação à ação de reparação de danos. Assim, o Ministério Público passou a ser um ente legitimado na defesa dos interesses transindividuais, sejam eles difusos ou coletivos.

Apesar de a previsão constitucional aludir apenas aos interesses difusos e coletivos, os tribunais superiores têm notabilizado que, para tutelas desses direitos, a legitimidade do Ministério Público é ampla, sem qualquer limitação temática.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

<sup>9</sup> Encontra-se duas decisões dos Tribunais Superiores com esse entendimento, a seguir:

LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. O Supremo Tribunal Federal possui sólida jurisprudência sobre o cabimento da ação civil pública para proteção de **interesses difusos** e **coletivos** e a respectiva legitimação do Ministério Público para utilizá-la, nos termos dos arts. 127, 129, III, da Constituição Federal.

(STF - RE: 511961 SP, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 17/06/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-04 PP-00692)

PROCESSUAL CIVIL. COLÉGIO PEDRO II. EXTINÇÃO DO CURSO NOTURNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INTERESSES COLETIVOS EM SENTIDO ESTRITO E DIFUSOS. 1. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública objetivando a manutenção do curso de ensino médio no período noturno oferecido pelo Colégio Pedro II - Unidade São Cristóvão, que teria sido ilegalmente suprimido pelo Diretor da referida entidade educacional. 2. O direito à continuidade do curso noturno titularizado por um grupo de pessoas – alunos matriculados no estabelecimento de ensino – deriva de uma relação jurídica base com o Colégio Pedro II e não é passível de divisão, uma vez que a extinção desse turno acarretaria idêntico prejuízo a todos, mostrando-se completamente inviável sua quantificação individual. 3. Há que se considerar também os interesses daqueles que ainda não ingressaram no Colégio Pedro II e eventualmente podem ser atingidos pela extinção do curso noturno, ou seja, um grupo indeterminável de futuros alunos que titularizam direito difuso à manutenção desse turno de ensino. 4. **Assim, a orientação adotada pela Corte de origem merece ser prestigiada, uma vez que os interesses envolvidos no litígio revestem-se da qualidade de coletivos e, por conseguinte, podem ser defendidos pelo**

No tocante aos direitos coletivos em sentido estrito, Hugo Nigro Mazzilli (2019) tem o entendimento que o Ministério Público pode atuar somente quando o interesse atraísse a atuação institucional, havendo efetiva conveniência social ou, ainda, quando a própria legislação previr, expressamente, a legitimidade. Em se tratando dos direitos individuais homogêneos, não há menção na Constituição Federal, havendo posições diferentes no campo doutrinário. Uma primeira corrente, defendida por José dos Santos Carvalho Filho (2009), prevê que não é cabível a tutela desses direitos pelo *parquet*. Uma segunda corrente, como Ada Pellegrini Grinover (1993) admite que é possível a tutela, havendo decisões pontuais do STJ que consideram os direitos individuais homogêneos como relevantes por si mesmos, sendo desnecessária a comprovação desta relevância.<sup>10</sup> Por fim, uma terceira corrente admite que o Ministério Público pode tutelar direitos individuais homogêneos indisponíveis sempre. Todavia, em se tratando de direitos disponíveis, somente quando houver relevância social ou também denominado interesse social qualificado (apud PORTO, 2022, p. 90).<sup>11</sup>

É certo que o Ministério Público é legitimado para propor ação civil pública, consoante o disposto no artigo 5º, I, da Lei 7.347/85.<sup>12</sup> A ação civil pública é um instrumento coletivo que possui um amplo rol de legitimados que irão defender direitos coletivos de determinado grupo. Dessa maneira, percebe-se que a pretensão da Constituição foi alçar o Ministério Público como defensor dos direitos metaindividuais, com atuação guiada especialmente para questões que envolvam a coletividade (FONSECA, 2011).

---

**Ministério Público em ação civil pública.** 5. No mais, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece expressamente a legitimidade do Ministério Público para ingressar com ações fundadas em interesses coletivos ou difusos para garantir a oferta de ensino noturno regular adequado às condições do educando. 6. Recurso especial não provido

(STJ - REsp: 933002 RJ 2007/0047268-0, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 16/06/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090629 --> DJe 29/06/2009, grifo nosso)

<sup>10</sup>A exemplo dessa decisão: STJ, REsp 910.192/MG, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 02/02/2010. Disponível em:

[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP\\_910192\\_MG\\_1306693203813.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1643287485&Signature=2hOCPNAN7yc6fbgCYRdxruOK%2FBk%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_910192_MG_1306693203813.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1643287485&Signature=2hOCPNAN7yc6fbgCYRdxruOK%2FBk%3D)

<sup>11</sup>Essa posição é recorrente no STF e no STJ, a exemplo do: julgado, no STF, do RE 631111 e julgado do AgRg no REsp 938.951/DF. Disponível em:

[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE\\_631111\\_GO\\_1419591603213.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1643287544&Signature=oZlg6JGi%2FK7VB%2BUkE0LpZwygFYw%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_631111_GO_1419591603213.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1643287544&Signature=oZlg6JGi%2FK7VB%2BUkE0LpZwygFYw%3D)

Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/AGRG-RESP\\_938951\\_DF\\_1306668131939.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1643287575&Signature=XrmPraDctHh7WPxhTvbCeCp1kLs%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/AGRG-RESP_938951_DF_1306668131939.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1643287575&Signature=XrmPraDctHh7WPxhTvbCeCp1kLs%3D)

<sup>12</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar I - o Ministério Público

Nesse cenário, ressalta-se que há entendimento admitindo, inclusive, o ajuizamento de ação popular pelo Ministério Público<sup>13</sup>, com fundamento no princípio da atipicidade e no acesso à justiça, já que, partindo de uma análise literal da legislação, somente caberia a propositura de ação popular pelos cidadãos. Na linha jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça possui decisão que adota essa tese, ressaltando que esse remédio constitucional poderia ser chamado de ação popular multitudinária, tendo em vista o fato de que não seria mais do que uma ação civil pública com idêntico objeto. Assim, observa-se a decisão do Recurso Especial nº 401.964/RO de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 22 de outubro de 2002, a seguir:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. 1. Ausência de prequestionamento que induz ao não-conhecimento do recurso. 2. A matéria constitucional é insuscetível de apreciação pelo STJ. 3. O Ministério Público é parte legítima para promover Ação Civil Pública visando ao ressarcimento de dano ao erário público. 4. O Ministério público, por força do art. 129, III, da CF/88, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte, nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como custos legis (LACP, art. 5º, § 1º; CDC, art. 92; ECA, art. 202 e LAP, art. 9º). 5. A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. 6. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade). 7. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. 8. **A lógica jurídica sugere que legitimar-se o Ministério Público como o mais perfeito órgão intermediário entre o Estado e a sociedade para todas as demandas transindividuais e interditar-lhe a iniciativa da Ação Popular, revela contraditio in terminis.** 9. Interpretação histórica justifica a posição do MP como legitimado subsidiário do autor na Ação Popular quando desistente o cidadão, porquanto à época de sua edição, valorizava-se o parquet como guardião da lei, entrevedo-se conflitante a posição de parte e de custos legis. 10. **Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da legitimação ad causam do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo.** 11. Os interesses mencionados na LACP acaso se encontrem sob iminência de lesão por ato abusivo da autoridade podem ser tutelados pelo mandamus coletivo. 12. **No mesmo sentido, se a lesividade ou a ilegalidade do ato administrativo atingem o interesse difuso, passível é a propositura da Ação Civil Pública fazendo as vezes de uma Ação Popular multilegitimária.** 13. As modernas leis de tutela dos interesses difusos completam a definição dos interesses que protegem. Assim é que a LAP define o patrimônio e a LACP dilargou-o, abrangendo áreas antes deixadas ao desabrigo, como o patrimônio histórico,

---

<sup>13</sup> Ressalta-se que esse entendimento é minoritário. Todavia, essa decisão é importante para ressaltar que a jurisprudência está caminhando no sentido de admitir uma ampliação dos legitimados ativos para proporem ações coletivas, ainda que esses legitimados não se encontrem expressamente previstos em lei.

estético, moral, etc. 14. A moralidade administrativa e seus desvios, com conseqüências patrimoniais para o erário público enquadram-se na categoria dos interesses difusos, habilitando o Ministério Público a demandar em juízo acerca dos mesmos. 15. O STJ já sedimentou o entendimento no sentido de que o julgamento antecipado da lide, não implica cerceamento de defesa, se desnecessária a instrução probatória, máxime a consistente na oitiva de testemunhas. In casu, os fatos relevantes foram amplamente demonstrados mediante prova documental conclusiva. Releva notar, por oportuno, que a não-produção de provas deveu-se por culpa exclusiva da Recorrente, que, instada a se manifestar sobre a documentação, quedou-se inerte, muito embora a causa petendi tenha sido elucidada pela prova documental existente nos autos e insindicável nesta via (Súmula 07). 16. Recurso Especial parcialmente conhecido e improvido (STJ - REsp: 401964 RO 2001/0193702-1, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 22/10/2002, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 11.11.2002 p. 155 RMP vol. 21 p. 388 RSTJ vol. 168 p. 125, grifo nosso)

Outro debate interessante é a questão de a possibilidade do órgão ministerial ajuizar mandado de segurança coletivo. Há discussões no que concerne a natureza do rol previsto no artigo 21, *caput*, da Lei 12.016/09<sup>14</sup> e no artigo 5º, LXX, da CFRB/88<sup>15</sup>, de modo que há aqueles que defendem que seriam taxativos, não havendo a possibilidade de o Ministério Público propor o mandado de segurança coletivo (CASTRO, 2014, p.102)

Todavia, há uma outra corrente que admite ser questionável a taxatividade desse rol. Nesse sentido, Sarlet, Marioni e Mitidiero (2012) apontam que:

É de se questionar se a legitimação aqui prevista é exclusiva, ou seja, se o rol trazido no dispositivo em questão é exaustivo. Nada há que autorize esta conclusão. A garantia fundamental, como cediço, não pode ser restringida, mas nada impede (aliás será muito salutar) que seja ampliada. Daí ser possível questionar-se da possibilidade de autorizar os legitimados para as ações civis públicas a proporem mandado de segurança coletivo. Partindo-se do pressuposto de que o mandado de segurança é apenas uma forma de procedimento, mostra-se impossível fugir da conclusão de que a tutela dos interesses coletivos já foi outorgada, pelo texto constitucional e por diplomas infraconstitucionais, a outras entidades além daquelas enumeradas no dispositivo em exame. Ora, se essas outras entidades já estão habilitadas à proteção desses interesses, qual seria a racionalidade em negar-lhes autorização para utilizar uma via processual de proteção? Absolutamente, nenhuma. Diante disso, parece bastante razoável sustentar a ampliação – pelo direito infraconstitucional e também pelas normas constitucionais (v.g., art. 129, III) – do rol de

<sup>14</sup> Art. 21. 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 constituída 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

<sup>15</sup> Art.5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados

legitimados para a impetração deste remédio constitucional, de sorte que todos os autorizados para as ações coletivas também tenham à sua disposição o mandado de segurança coletivo como técnica processual para a proteção dos interesses de massa.

Colaborando com esse entendimento, Luis Otávio Stédile (2011) propõe a desnecessidade de uma previsão legal expressa para que possa ser concedida a legitimação:

É justificável a necessidade de uma previsão normativa literal e específica para que se possa admitir um outro legitimado, estranho àquele rol? Relembre-se o que reza o art. 6º do Código de Processo: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”. Ora, a regra não exige um texto literalmente explícito e específico como pode ter pretendido sustentar Lourival Gonçalves de Oliveira (1990, p. 144). Pode essa legitimidade defluir de uma interpretação sistemática do ordenamento, desde que se conclua, com isso, que a lei autoriza determinado ente ao manejo do mandado de segurança coletivo.

Dessa forma, os defensores da ampliação do rol de legitimados para a propositura desse remédio constitucional centram sua tese no fato de que a Constituição Federal, ao tratar sobre o tema, trouxe apenas uma garantia mínima, não objetivando restringir a legitimidade apenas aos entes previstos no artigo legal. Ainda, há de se ressaltar que o Ministério Público, como fiscal da lei, intervém obrigatoriamente nessa ação, não sendo lógico inadmitir sua atuação como legitimado ativo.

Tal premissa alinha-se a citada tese da “legitimidade conglobante”, a qual se pauta nas premissas presentes no ordenamento jurídico. Assim, descabe proibir a instituição da legitimidade para determinado instrumento que, a partir de uma interpretação sistemática do ordenamento, estaria apto a efetivar sua missão constitucional.

Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 212, §2º,<sup>16</sup> ressalta, de modo expresso, o cabimento de ação mandamental coletiva, não restringindo os legitimados ativos. Como já dito, os operadores do Direito devem interpretar as normas jurídicas do microsistema coletivo de forma sistêmica, não sendo cabível pautar apenas na literalidade de determinados artigos legais. Dessa forma, deve-se questionar se há algum motivo para a vedação da concessão de legitimidade para impetração de mandado de segurança coletivo a outros entes não citados nos referidos

---

<sup>16</sup> Art. 212. Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes.

§ 2º Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

dispositivos legais, centrando sempre na busca da maior efetividade do processo e na garantia do amplo acesso à justiça.

É importante sublinhar que o Ministério Público dispõe da capacidade de promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sendo expressamente prevista a legitimidade do *parquet* para promover ação civil pública. Com isso, cabe mencionar que a Constituição, ao conceder determinada função a um órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente os meios necessários para a consecução dessa atividade, ou seja, embora não exista expressa atribuição constitucional, tal prerrogativa estaria inserida de modo subentendido. Esse entendimento encontra substrato na denominada Teoria dos Poderes Implícitos desenvolvida pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1819 (CABETTE, NETO, 2013)

Dessa maneira, considerando que foi outorgado poderes explícitos ao Ministério Público de defender interesses sociais e direitos difusos e coletivos, sendo conferido, ao órgão ministerial, o papel de promover as medidas necessárias ao desempenho dessa função, consoante o artigo 127, *caput*<sup>17</sup> e artigo 129, III, da CRFB/88,<sup>18</sup> é correta a análise de que o ordenamento jurídico, implicitamente, concedeu legitimação ao *parquet* para a propositura de qualquer instrumento hábil na defesa desses direitos.

Com isso, não é razoável admitir que a Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público legitimidade para propor ação civil pública com objetivo de defender interesses difusos e coletivos, mas não atribuiu legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, que é uma espécie de ação coletiva. Esse entendimento é o consagrado por Lucas de Souza Lehfel e Marta Maria Gomes Silva (2010, p.143-173), conforme se observa:

Quando a impetração de mandado de segurança coletivo for a via adequada à consecução desse objetivo, deverá então o Ministério Público manejá-lo, principalmente quando a proteção a direitos coletivos demandarem um provimento célere e efetivo para o trato de uma situação de especial interesse público. Essa é exatamente a finalidade a que é destinado o writ. Destaque-se que a própria celeridade e efetividade dos provimentos jurisdicionais são também direitos fundamentais (art. 5o, XXXV e LXXVIII).

---

<sup>17</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

<sup>18</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

No campo jurisprudencial, verifica-se que não há um consenso em relação à possibilidade de o Ministério Público impetrar mandado de segurança coletivo. É possível verificar decisões que não admitem sob o argumento de que a legitimação está restrita ao previsto no artigo 5º, LXX, da CRFB/88, como observado no Mandado de Segurança nº 21.059/RJ, julgado pelo STF em 1990, a seguir:

MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE LEGITIMAÇÃO ATIVA: IMPETRAÇÃO POR ESTADO-MEMBRO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE APROVOU PROJETO INCENTIVANDO INDÚSTRIA PETROQUÍMICA A INSTALAR-SE EM OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, SOB ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO POLO PETROQUÍMICO A INSTALAR- SE NO ESTADO IMPETRANTE. CARÊNCIA DA AÇÃO.

(...)

II. Mandado de segurança coletivo: questão de legitimidade extraordinária de estado-membro em defesa de interesses da sua população. ao estado-membro não se outorgou legitimação extraordinária para a defesa, contra ato de autoridade federal no exercício de competência privativa da união, seja para a tutela de interesses difusos de sua população - que e restrito aos enumerados na lei da ação civil pública (lei 7.347/85), seja para a impetração de mandado de segurança coletivo, que e objeto da enumeração taxativa do art. 5, lxx da constituição. além de não se poder extrair mediante construção ou raciocínio analógicos, a alegada legitimação extraordinária não se explicaria no caso, porque, na estrutura do federalismo, o estado-membro não e órgão de gestao, nem de representação dos interesses de sua população, na orbita da competência privativa da união.

(...)

(STF - MS: 21059 RJ, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 05/09/1990, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-10-1990 PP-11486 EMENT VOL-01599-01 PP-00039 RTJ VOL-00133-02 PP-00652)

Todavia, decisões mais recentes apontam para a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo pelo Ministério Público. Nesse sentido, verifica-se que o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 700206/MG, decidiu pela ampliação da legitimação ativa do Ministério Público para a tutela de direitos coletivos, a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TELEFONIA MÓVEL. CLÁUSULA DE FIDELIZAÇÃO. DIREITO CONSUMERISTA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 81 E 82, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 129, III, DA CF. LEI COMPLEMENTAR N.º 75/93. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO OU QUAISQUER DOS ENTES ELENCADOS NO ARTIGO 109, DA CF/88. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 273, DO CPC. SÚMULA 07/STJ. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de Ação Civil Pública em defesa de direitos transindividuais, como sói ser a pretensão de vedação de inserção de cláusulas de carência e fidelização, que obrigam a permanência do contratado por tempo cativo, bem como a cobrança de multa ou valor decorrente de cláusula de fidelidade (nos contratos vigentes) celebrados pela empresa concessionária com os consumidores de telefonia móvel, ante a ratio essendi do art. 129, III, da Constituição Federal, arts. 81 e 82, do Código de Defesa do Consumidor e art. 1o, da Lei 7.347/85. Precedentes do STF (AGR no RE 424.048/SC, DJ de 25/11/2005) e STJ (REsp 806304/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ de 17/12/2008; REsp 520548/MT, PRIMEIRA TURMA, DJ 11/05/2006; REsp 799.669/RJ, PRIMEIRA TURMA, DJ 18.02.2008; REsp 684712/DF, PRIMEIRA TURMA, DJ 23.11.2006 e AgRg no REsp 633.470/CE, TERCEIRA TURMA, DJ de 19/12/2005).

(...)

**3. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.**

4. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

**5. Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da legitimação ad causam do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo.**

6. Em consequência, **legitima-se o Parquet a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos e coletivos**, sob o ângulo material ou imaterial.

7. Deveras, **o Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais**, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos. (STJ - REsp 700206 MG - Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 09/03/2010, DJe 19/03/2010, grifo nosso)

Ainda, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 2014, proferiu decisão que discute o tema, conforme se observa:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA.

1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III).

2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo.

3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (an debeatur, quid debeatur e quis debeat); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o cui debeatur e o quantum debeatur), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios.

4. **O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”.** Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127).

5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. **Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal.** Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos.

6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. **Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício** (CPC, art. 267, VI e § 3.o, e art. 301, VIII e § 4.o).

7. Considerada a natureza e a finalidade do seguro obrigatório DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09)-, há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, **o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa**

**do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva** (RE 163.231/SP, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/DF, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/SP e RE 514.023 AgR/RJ).

8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.  
(STF - RE: 631111 GO, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 07/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe- 213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014, grifo nosso)

Pela análise de tais decisões, observa-se que foi reconhecida a legitimação do Ministério Público para o ajuizamento de qualquer ação coletiva, desde que a tutela tenha um interesse social qualificado. Ainda, propõe-se que cabe ao Judiciário a análise da adequada legitimação para a causa, de modo a verificar se o ente é capaz de defender os interesses coletivos de determinado grupo no caso concreto

Desse modo, essas decisões relacionam-se com o substrato argumentativo que propõe a defesa de uma legitimação pautada na representação adequada, de modo a permitir a propositura de ação coletiva por outros entes não previstos expressamente em lei, desde que tenha uma análise do magistrado no que tange à efetividade da representação do ente na tutela coletiva dos interesses de determinado grupo. Ademais, não se pode olvidar que o interesse defendido deve ser dotado de relevância social, o que pode estar relacionado tanto ao direito objeto do litígio, quanto à inferência da própria tutela coletiva, tendo em vista as peculiaridades do conflito de interesses (GRINOVER, 2000, p. 27).

Portanto, após essa elucidação, é possível concluir que é correta a premissa de que o ordenamento jurídico concedeu a legitimação ao Ministério Público para o ajuizamento de qualquer espécie de ação coletiva, desde que exista uma consonância com as finalidades institucionais do *parquet* e com as atribuições constitucionais previstas. Então, mesmo diante da ausência de previsão legal expressa, não se pode negar a presença de uma legitimação ao Ministério Público na defesa dos direitos coletivos, tendo em vista o fato de que o microsistema do processo coletivo fomenta e promove a tutela desses direitos pelo *parquet* (GUERRA, 2020, p. 132-138).

#### **4.2 LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA PROPOR AÇÕES COLETIVAS**

A Defensoria Pública foi instituída, no Brasil, por meio da Constituição de 1988, alçando a intitulação de função essencial à Justiça, sendo responsável por patrocinar assistência jurídica

integral e gratuita aos necessitados, consoante os artigos 5º, LXXIV<sup>19</sup> e 134<sup>20</sup>, da CRFB/88. Essa instituição encontra-se amparada nos princípios que lhe conferem autonomia e independência no exercício de suas atribuições, sendo esses: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

No âmbito da tutela de direitos coletivos, a Defensoria Pública encontra-se, atualmente, no rol das legitimadas para a propositura da ação civil pública, consoante o artigo 5º, II, da Lei 7.347/85.<sup>21</sup> Todavia, nos moldes iniciais, não havia tal previsão, de modo que essa inovação foi concedida pela Lei nº 11.448/07, implicando um avanço na defesa dos direitos coletivos e na concretização do acesso à justiça. Tais colocações permitem inferir que, originalmente, a Defensoria Pública não era tida como uma instituição pautada na missão de defender os direitos individuais e coletivos dos economicamente desfavorecidos. Afinal, as legislações do microsistema de processo coletivo e a própria Constituição Federal, nas redações iniciais, não mencionavam essa função.

Contudo, mesmo diante dessa falta de previsão legal expressa, a Defensoria Pública não recuou, de modo a deixar de ajuizar ações coletivas, haja vista que invocava o artigo 82, III, do CDC, o qual concedia autorização para os órgãos da Administração Pública proporem ações coletivas. Assim, oportunizava-se a prerrogativa, por exemplo, ao Núcleo de Defesa do Consumidor da DPGE/RJ, com aval, inclusive, do Superior Tribunal de Justiça.

De mais a mais, com a evolução legislativa do microsistema de processo coletivo, instituiu-se uma nova roupagem institucional à Defensoria Pública. A novel redação dada à Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), conferiu à instituição legitimidade para a propositura dessa ação coletiva. Ainda nesse sentido, inegável que a LC 80/94 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), com a nova redação dada pela LC 132/09, alargou as prerrogativas da instituição, conferindo-lhe novas funções coletivas. Soma-se a isso a Emenda Constitucional 80/14, que remodelou o perfil da Defensoria Pública, dispondo no texto da Constituição Federal (artigo 134) a sua função coletiva:

---

<sup>19</sup> LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

<sup>20</sup> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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 .

<sup>21</sup> Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar  
II - a Defensoria Pública

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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. (grifo nosso)

Todavia, o exercício da Defensoria Pública na propositura da ação civil pública não está livre de obstáculos, de modo que há uma discussão a respeito da possível necessidade de comprovação de que o efetivo benefício, obtido com a ação coletiva, foi auferido pelo necessitado. Dessa forma, alguns doutrinadores defendem que a Defensoria Pública somente poderia ajuizar ação civil pública ou qualquer outra ação coletiva para defender direitos coletivos de necessitados entendidos como aqueles que comprovem insuficiência de recursos financeiros. Com esse entendimento, encontra-se Grégorio Assagra de Almeida (2007, p. 121):

A Defensoria Pública, que agora é arrolada expressamente como representante adequada na ação civil pública (Lei 11.448/2007), somente poderá ajuizar ação civil pública para a defesa de direitos ou interesses coletivos em geral de pessoas necessitadas, conforme se interpreta da combinação do artigo 5º, II, da LACP, com o artigo 134, caput, da CF/88.

Em que pese esse entendimento, o conceito “necessitado” deve ser revisitado, de modo que já tem se mostrado insuficiente considerar necessitados apenas aqueles indivíduos que não possuem condições financeiras, estando restrito à figura da pessoa miserável. Dito isso, ressalta-se que os dispositivos constitucionais e legais devem ser interpretados sob um enfoque jurídico-teleológico, de forma que, no contexto contemporâneo, os termos “necessitados” e “insuficiência de recursos” não se resumem à questão puramente financeira.

Além disso, é preciso ressaltar que as funções institucionais da Defensoria Pública previstas no artigo 134, CRFB/88 não são exclusivas, podendo ser ampliadas por meio de lei. Nesse viés, expõe-se as lições de Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe (2011, p.92-92):

Assim, mesmo que se queira enquadrar as funções da Defensoria Pública no campo da defesa dos necessitados e dos que comprovarem insuficiência de recursos, os **conceitos indeterminados** da Constituição autorizam o **entendimento** – aderente à ideia generosa do **amplo acesso à justiça** – de que **competete à instituição a defesa dos necessitados do ponto de vista organizacional, abrangendo, portanto, os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneo** (grifo nosso)

Colaborando com esse entendimento, a Lei Complementar Federal nº 80/94, com redação dada pela Lei Complementar Federal nº 132/09, ao delimitar as funções institucionais da Defensoria Público estabeleceu, no artigo 4º, o seguinte:

- I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; [...]
- VII – promover a **ação civil pública e todas as espécies de ações capazes** de propiciar a **adequada tutela** dos **direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos** quando o resultado da demanda puder beneficiar **grupo de pessoas hipossuficientes**; [...]
- X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- XI – **exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam especial proteção do Estado** [...] (grifo nosso)

Por meio do referido texto legal, a Defensoria deve promover ação coletiva quando ela for apta a proteger direitos transindividuais e a, de certa forma, beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, o que não se limita à categoria econômica. Ainda se percebe que cabe à Defensoria a defesa dos vulneráveis, de modo que se conceitua a vulnerabilidade não como essência ou algo intrínseco a algumas pessoas e grupos, mas como certas condições e circunstâncias capazes de serem minimizadas ou revertidas (MONTEIRO, 2011, p. 20-40)

Assim sendo, não se pode exigir que os beneficiários da tutela coletiva, sejam, exclusivamente, pessoas necessitadas do ponto vista econômico. Isso porque, tendo em vista o caráter da indivisibilidade da tutela coletiva, todo e qualquer indivíduo poderá se valer da decisão concedida em demanda ajuizada pela Defensoria, independentemente da capacidade financeira.

Com a mesma linha de raciocínio, Didier Jr. e Zanetti Jr. (2013, p.221) elucidam que:

É importante frisar que a Defensoria **atua mesmo em favor de quem não é hipossuficiente econômico. Isto porque a Defensoria Pública apresenta funções típicas e atípicas.** Função **típica** é a que **pressupõe hipossuficiência econômica**, aqui há o necessitado econômico (v.g. defesa em ação civil ou ação civil para investigação de paternidade para pessoas de baixa renda). **Função atípica não pressupõe hipossuficiência econômica**, seu destinatário não é o necessitado econômico, mas sim o necessitado jurídico, v.g., curador especial no processo civil (CPC, art.9º,II) e defensor dativo no processo penal (CPP, art.265) (grifo nosso).

Mister expor um julgado do Superior Tribunal de Justiça, de relatoria do Ministro Herman Benjamin que decidiu, em Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.573.481-PE (2015/0312195-6), pela ampliação da legitimidade da Defensoria Pública no âmbito da ação civil pública, a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ENSINO SUPERIOR. AÇÃO COLETIVA QUE VISA BALIZAR REGRAS DE EDITAL DE VESTIBULAR. SISTEMA DE COTAS. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI 7.347/85. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI 11.448/07. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública visando à obtenção de tutela jurisdicional que obrigue a instituição de ensino agravante a se abster de prever regra em edital de vestibular que elimine candidatos que não comprovem os requisitos para disputar as vagas destinadas ao sistema de cotas, possibilitando que esses candidatos figurem em lista de ampla concorrência, se obtiverem o rendimento necessário. Além disso, busca a Defensoria que o recorrente deixe de considerar, para fins de eliminação do candidato à vaga como cotista o fato de ter cursado qualquer ano de formação escolar no Ensino Fundamental ou Médio em instituição de ensino particular. O acórdão recorrido reformou a sentença a fim de reconhecer a legitimidade ativa da Defensoria Pública. 2. O direito à educação, responsabilidade do Estado e da família (art. 205 da Constituição Federal), é garantia de natureza universal e de resultado, orientada ao "pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade" (art. 13, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 7 de julho de 1992), daí não poder sofrer limitação no plano do exercício, nem da implementação administrativa ou judicial. Ao juiz, mais do que a ninguém, compete zelar pela plena eficácia do direito à educação, sendo incompatível com essa sua essencial, nobre, indeclinável missão interpretar de maneira restritiva as normas que o asseguram nacional e internacionalmente. 3. É sólida a jurisprudência do STJ que admite possam os legitimados para a propositura de Ação Civil Pública proteger interesse individual homogêneo, mormente porque a educação, mote da presente discussão, é da máxima relevância no Estado Social, daí ser integral e incondicionalmente aplicável, nesse campo, o meio processual da Ação Civil Pública, que representa "contraposição à técnica tradicional de solução atomizada" de conflitos (REsp 1.225.010/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15.3.2011). 4. A Defensoria Pública, instituição altruísta por natureza, é essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do art. 134, caput, da Constituição Federal. A rigor, mormente em países de grande desigualdade social, em que a largas parcelas da população - aos pobres sobretudo - nega-se acesso efetivo ao Judiciário, como ocorre infelizmente no Brasil, seria impróprio falar em verdadeiro Estado de Direito sem a existência de uma Defensoria Pública nacionalmente organizada, conhecida de todos e por todos respeitada, capaz de atender aos necessitados da maneira mais profissional e eficaz possível. 5. O direito à educação legitima a propositura da Ação Civil Pública, inclusive pela Defensoria Pública, cuja intervenção, na esfera dos interesses e direitos individuais homogêneos, não se limita às relações de consumo ou à salvaguarda da criança e do idoso. **Ao certo, cabe à Defensoria Pública a tutela de qualquer interesse individual homogêneo, coletivo stricto sensu ou difuso, pois sua legitimidade ad causam, no essencial, não se guia pelas características ou perfil do objeto de tutela (= critério objetivo), mas pela natureza ou status dos sujeitos protegidos, concreta ou abstratamente defendidos, os necessitados (= critério subjetivo).** 6. **Ao se analisar a legitimação ad causam da Defensoria Pública para a propositura de Ação Civil Pública referente a interesses e direitos difusos, coletivos stricto sensu ou individuais homogêneos, não se há de contar nos dedos o número de sujeitos necessitados concretamente beneficiados. Basta um juízo abstrato, em tese,**

**acerca da extensão subjetiva da prestação jurisdicional, isto é, da sua capacidade de favorecer, mesmo que não exclusivamente, os mais carentes, os hipossuficientes, os desamparados, os hipervulneráveis.** 7. "É imperioso reiterar, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, que a legitimatio ad causam da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais de hipossuficientes é reconhecida antes mesmo do advento da Lei 11.448/07, dada a relevância social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar e do próprio fim do ordenamento jurídico brasileiro: **assegurar a dignidade da pessoa humana, entendida como núcleo central dos direitos fundamentais**" (REsp 1.106.515/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 2.2.2011). 8. Agravo Interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 1573481 PE 2015/0312195-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 26/04/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/05/2016, grifo nosso)

Ainda na seara jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal reafirma a posição do Superior Tribunal de Justiça. Um julgado importante sobre o tema foi o Recurso Extraordinário 733433/MG, com repercussão geral, que fixou a seguinte tese: "a Defensoria Pública tem legitimidade para propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas". Assim, fixou-se o entendimento de que a Defensoria não possui a obrigação de comprovar, na inicial, a existência de algum necessitado beneficiado, tendo em vista que a análise deve ser feita no plano teórico.

Com efeito, portanto, ambos os tribunais superiores possuem o entendimento de que deve haver uma interpretação ampla do termo "necessitados" previsto na Constituição Federal, abrangendo diversos tipos, tais como: organizacionais, jurídicos, técnicos e contextuais. Em vista disso, certifica-se que não cabe uma interpretação restritiva da condição de "necessitado", abandonando a ideia de que haveria uma proteção exclusiva aos hipossuficientes sob o aspecto econômico.

Além disso, assim como analisado no âmbito da legitimidade do Ministério Público, há a necessidade de ampliação da legitimação da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas não derivadas estritamente da disposição legal. Assim, partindo de uma premissa de interpretação sistemática e teleológica das normas do microsistema coletivo, há a necessidade de dotar a Defensoria Pública de todos os instrumentos adequados para a tutela de direitos coletivos.

Essa lógica de interpretação, oferece o substrato para permitir a legitimação da Defensoria Pública para a propositura de mandado de segurança coletivo, já que a Constituição Federal atribui à Defensoria Pública a missão de pleitear em favor dos necessitados, de modo a garantir um amplo acesso à justiça.

Portanto, inserido na ideia de que as normas de direito coletivo devem observar uma interpretação aberta e flexível, garantindo a máxima efetividade do processo coletivo, considera-se que a legitimidade da Defensoria Pública não deve ser determinada somente por meio de critérios fixos, aferíveis em um juízo *a priori*, como a hipossuficiência econômica. Pelo contrário, a legitimidade deve ser a mais ampla possível, sendo fixada a partir do controle de uma legitimação adequada.

## 5 CONCLUSÃO

O estudo objetivou, sobretudo, desenhar o instituto da legitimidade *ad causam* tanto no seu aspecto geral atinente ao processo civil quanto especificamente em relação processo coletivo. Nessa seara, realizou-se uma leitura sobre a legitimidade para agir do Ministério Público e da Defensoria Pública para propor ações coletivas, realçando alguns pontos controversos através de técnicas metodológicas centradas uma análise doutrinária e jurisprudencial.

A primeira seção realizou um estudo do instituto da legitimidade para agir no processo civil, delimitando alguns preceitos, tais como: conceito e natureza jurídica da legitimidade *ad causam*. Na segunda seção, foi exposto o panorama geral do microssistema do processo coletivo, realçando seu contexto fático e jurídico motivador. Ainda nessa seção, ingressou na análise do instituto da legitimidade *ad causam* no âmbito do processo coletivo, ressaltando suas particularidades em relação ao processo civil individual.

Por fim, na terceira seção, foi trabalhada a legitimidade do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem ações coletivas, revisando institutos do direito processual civil, de modo a desenhar outras estruturas capazes de atender às novas conformações exigidas na sociedade contemporânea.

As reflexões trazidas à tona buscaram adentrar em uma avaliação do sistema de legitimação *ad causam* no âmbito do processo coletivo pátrio. Pretendeu-se realizar uma releitura do instituto, tendo como norte a tese da “legitimidade conglobante” e da representação adequada oriunda das *class actions*, almejou-se, longe de tecer certezas sobre o tema, trazer reflexões sobre novas abordagens de legitimação que, parece ser um bom caminho para vindouras modificações no processo coletivo, garantindo a máxima efetividade do processo e o amplo acesso à justiça.

Nesse ponto, apontando as devidas reflexões sobre o sistema de legitimação vigente no ordenamento pátrio do processo coletivo, ousa-se dizer que é falho, não satisfazendo as garantias do devido processo legal e da eficiência processual. Isso porque, partindo de uma interpretação fria da lei, a legitimação é tida como *ope legis*, ou seja, presume-se que os legitimados ativos previstos no rol legal são os representantes adequados para defender os interesses do grupo ou coletividade envolvidos no conflito. E, é nesse contexto que se encontra toda a problemática, dado o fato de que a mera presunção legal de adequação do legitimado não é garantia que haverá uma representação eficiente, necessitando uma análise do caso concreto.

Com isso, nesse presente estudo, invoca-se algumas possíveis soluções de modificação do sistema processual vigente de legitimação. Cabe, de início, evidenciar que o modelo de legitimação não deve pautar de forma restrita a critérios taxativos legais, partindo da ideia de legitimação conglobante, de modo que deveria ser considerado legítimo aquele que está em consonância com o ordenamento jurídico.

Todavia, há a necessidade de um controle desses legitimados, com intuito de evitar arbitrariedades. Para isso, reconhece-se a necessidade de uma participação mais ativa do magistrado no processo, especialmente em relação ao controle da legitimação dos entes. Com isso, merece especial atenção o fato de que, a fim de garantir a maior eficiência do processo, não deve o juiz, diante de uma inadequada representação do legitimado, extinguir o processo de imediato, alegando ilegitimidade ativa *ad causam*. Logo, o ideal seria que o juiz, quando verificasse uma inadequação do representante, em qualquer momento do processo, proporcionasse prazo e oportunidade para que o autor inadequado fosse substituído por outro.

Seguindo essa ideia, mostrou-se, em linhas gerais, o modelo norte americano das *class actions*, de modo que se ousa propor que o modelo brasileiro busque influência nesse sistema de legitimação. É claro que algumas conformações terão de ser feitas, porém não se pode desconsiderar que esse modelo é um bom exemplo para o sistema jurídico brasileiro.

É bem verdade que considerar um ente legitimado apto a propor determinada ação coletiva dada a tão somente previsão legal, sendo a realidade dominante no cenário jurídico atual, não é uma das melhores maneiras de garantir uma tutela jurisdicional justa, efetiva e adequada. Convém lembrar que o processo é um instrumento de atuação política, ultrapassando os meros interesses individuais. Assim, urge a necessidade de um devido processo social, de tal maneira que os sujeitos do processo sejam citados, ouvidos e defendidos por meio de um representante adequado.

Com efeito, diante de tais premissas, argumenta-se pela necessidade de ampliação da legitimação do Ministério Público e da Defensoria Pública para proporem qualquer espécie de ações coletiva, desde que a representatividade seja considerada adequada. Assim, caso verificado no caso concreto, que tais instituições representam os interesses da coletividade e dos grupos envolvidos na lide descabe proibir a propositura de determinada ação coletiva, inclusive pelo fato de que a própria Constituição Federal concedeu amplos poderes a essas instituições na defesa dos interesses da coletividade.

Diante do que foi exposto no presente estudo, pode-se concluir que as demandas coletivas possuem uma realidade no ordenamento jurídico que merece um estudo sistemático. O desenvolvimento da proteção dos direitos coletivos implica o fato de que o processo é voltado para o bem-estar da coletividade. Referida mudança se irradia na necessidade de uma produção normativa que, atenta às novas exigências da sociedade de massa, impõe a formação de técnicas processuais com o fim de atender à efetivação das garantias fundamentais. Espera-se que o presente estudo possa trazer algumas reflexões que servirão para a construção de uma nova dogmática atinente ao processo coletivo, essencialmente ao instituto da legitimidade *ad causam*.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das Ações Constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

ALVIM, José Manoel Arruda. Código de processo civil comentando. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1975.

ASSIS, Araken. Substituição processual. **Revista síntese de direito civil e processual civil**. Porto Alegre: Síntese, v. 26. 2003.

BRASIL. STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. REsp 401964/RO. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 22 de outubro de 2002. Corte ou Tribunal. Rondônia, 11 de novembro de 2002. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=379240&num\\_registro=200101937021&data=20021111&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=379240&num_registro=200101937021&data=20021111&formato=PDF). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Código de Defesa do Consumidor n. 8078, de 11 de setembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de março de 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Criança e do Adolescente n. 8069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Ação Civil Pública n. 7347, de 24 de julho de 1985. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Ação Popular n. 4717, de data inválida. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei do Mandado de Segurança n. 12016, de 07 de agosto de 2009. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: [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). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. STF. CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CF. RE 208790. Relator: Ilmar Galvão. Julgamento em 17 de setembro de 2000. Corte ou Tribunal. São Paulo. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE\\_208790\\_SP-\\_27.09.2000.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643284693&Signature=9zyxf70WHDZMh%2FXTBr7XhYoWRSg%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_208790_SP-_27.09.2000.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643284693&Signature=9zyxf70WHDZMh%2FXTBr7XhYoWRSg%3D). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. STF. Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.. Recurso Extraordinário 733433. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 04 de novembro de 2015. Corte ou Tribunal. Minas Gerais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10669457>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. STF. Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA.. RE 631111. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em 07 de agosto de 2014. Corte ou Tribunal. Goiás, 30 de outubro de 2014. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE\\_631111\\_GO\\_1419591603213.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643285792&Signature=9NDx81OjI5JINMaYFKJ9nnYsLQ4%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_631111_GO_1419591603213.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643285792&Signature=9NDx81OjI5JINMaYFKJ9nnYsLQ4%3D). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. STF. MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE LEGITIMAÇÃO ATIVA: IMPETRAÇÃO POR ESTADO-MEMBRO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE APROVOU PROJETO INCENTIVADO DE INDÚSTRIA PETROQUÍMICA, A INSTALAR-SE EM OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, SOB ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO POLO PETROQUÍMICO A INSTALAR-SE NO ESTADO IMPETRANTE. CARÊNCIA DA AÇÃO. Mandado de Segurança 12059. Relator: Sepúlveda

Pertence. Julgamento em 05 de setembro de 1990. Corte ou Tribunal. Rio de Janeiro, 19 de out. de 1990. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MS\\_21059\\_RJ\\_1278895385928.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643286036&Signature=AWFMpD6lwlH%2Bulk%2F4XqW0syhSdQ%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MS_21059_RJ_1278895385928.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643286036&Signature=AWFMpD6lwlH%2Bulk%2F4XqW0syhSdQ%3D). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. STJ. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ENSINO SUPERIOR. AÇÃO COLETIVA QUE VISA BALIZAR REGRAS DE EDITAL DE VESTIBULAR. SISTEMA DE COTAS. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI 7.347/85. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI 11.448/07. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.. Recurso Especial 1573481/PE. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgamento em 26 de abril de 2016. Corte ou Tribunal. Pernambuco, 27 de maio de 2016. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_AGINT-RESP\\_1573481\\_1cd70.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643286300&Signature=w2jwX2xEvYdwXNAdW8s798t2rtg%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_AGINT-RESP_1573481_1cd70.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643286300&Signature=w2jwX2xEvYdwXNAdW8s798t2rtg%3D). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. STJ. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TELEFONIA MÓVEL. CLÁUSULA DE FIDELIZAÇÃO. DIREITO CONSUMERISTA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 81 E 82, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 129, III, DA CF. LEI COMPLEMENTAR N.º 75/93. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO OU QUAISQUER DOS ENTES ELENCADOS NO ARTIGO 109, DA CF/88. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 273, DO CPC. SÚMULA 07/STJ. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA. Recurso Especial 700206. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 09 de março de 2010. Corte ou Tribunal. Minas Gerais, 27 de janeiro de 2022. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP\\_700206\\_MG\\_1270850085023.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643285561&Signature=kBm9hXaVZ9D6AuXZofx0VksiwHA%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_700206_MG_1270850085023.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643285561&Signature=kBm9hXaVZ9D6AuXZofx0VksiwHA%3D). Acesso em: 27 jan. 2022.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos; NETO, Francisco Sannini. Teoria dos Poderes Implícitos e seu Desvirtuamento em Favor do Poder Investigatório do Ministério Público. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis/SC, 03 out. 2013. Disponível em: [investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-penal/309131-teoria-dos-poderes-implicitos-e-seu-desvirtuamento-em-favor-do-poder-investigatorio-do-ministerio-publico](http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-penal/309131-teoria-dos-poderes-implicitos-e-seu-desvirtuamento-em-favor-do-poder-investigatorio-do-ministerio-publico). Acesso em: 26 jan. 2022

CABRAL, Antonio do Passo. **A causa de pedir nas ações coletivas**. In DIDIER Jr., Fredie;

CABRAL, Antonio do Pso. II Princípio del contradditorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. **Rivista di diritto processuale**, anno 60, n.2, 2005, p.449-464.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Roberto Cesar Scacchetti de. **Legitimidade ativa no Mandado de Segurança Coletivo**. São Paulo, 2014. 140 p Dissertação (Direito) - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-21012015-084710/publico/dissertacao\\_Roberto\\_C\\_Scacchetti\\_Castro.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-21012015-084710/publico/dissertacao_Roberto_C_Scacchetti_Castro.pdf). Acesso em: 26 jan. 2022.

COSTA, Susana Henriques da. **Comentários à Lei Ação Civil Pública** – art. 5o. Comentários à Lei da Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular. São Paulo: Quartier Latim, 2006, p. 06

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETTI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 4. Salvador: Juspodivm, 2016

DIDIER JÚNIOR., Fredie; ZANETTI JÚNIOR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol.4. 8. ed. Juspodium. São Paulo: 2013.

DIDIER JUNIOR, Fredie. e ZANETTI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Extinção do processo e mérito da causa. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 58, 1990.

FONSECA, Bruno Gomes Borges. Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa do Ministério Público. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 3060, 17 nov. 2011

FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. Tese de Doutorado orientada pela professora Ada Pellegrini Grinover e apresentada à Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2010.

GARCIA, Leonardo Medeiros. **Direito do consumidor**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2009.

GIDI, Antonio. A “class action” como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007.

GIDI, Antônio. apud ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das Ações Constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. Os processos coletivos nos países de civil Law e commow Law: uma análise de direito comparado. Tema n. 5. Novas

tendências em matéria de legitimação e coisa julgada nas ações coletivas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação civil pública e defesa de interesses individuais homogêneos. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 5, 1993.

GRINOVER, Ada Pellegrini.; et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini.; WATANABE, Kazuo. **Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. Vol. II. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação civil pública no STJ, In GRINOVER, Ada. **A marcha do processo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

Conf. GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores- A lei 7.347, de 24.7.85. **Revista do processo**, São Paulo, ano 11, n.44, 1986.

GUERRA, Márcia Vitor de Magalhães e. **Substituição Processual Conglobante**: novas observações sobre a substituição processual nos processos coletivos e a necessidade de controle judicial da legitimação adequada e da adequada representação. 1 ed. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ação coletivas: história, teoria e prática**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

LEHFELD, Lucas de Souza; SILVA, Marta Maria Gomes. A legitimação ativa no mandado de segurança coletivo e a Lei 12.016/2009. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 70, p. 143-173, jan./mar. 2010.

LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manuale di diritto processuale civile : principi**. (Ristampa parziale della IV edizione con emendamenti a cura di Edoardo F. Ricci e Wolfgango Ruosi). Milano: Giuffrè, 5. ed. 1992.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDINA, José Miguel Garcia. Novo CPC não deve adotar conceito sobre condições para a ação. **ConJur**. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-25/cpc-naoadotar-conceito-condicoes-acao>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia Orberg. Comentário ao artigo 976.

In: STRECK, Lenio Luiz et al. (orgs.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco constitucional da vulnerabilidade social. **Revistas da UCPEL**. Sociedade em Debates. Pelotas, jul-dez/2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa **A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos**. In: Temas de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 110-123. p. 111, nota 1.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo**. v. 61, jan./mar.1991

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 58, vol. 404, 1969.

MOUTA, José Henrique. (Coord.). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: Juspodivm, 2009.

NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na Constituição Federal. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2000.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 12 ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Processo Coletivo**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **Processo Coletivo**. 2 ed. São Paulo: JusPodivm, v. 54, 2022.

PORTO, José Roberto Sotero de Mello. **Teoria geral dos casos repetitivos: uma proposta de sistematização unificada dos incidentes de resolução de demandas repetitivas e de julgamento de recursos repetitivos**. Rio de Janeiro, 2017. Dissertação (direito)- Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9463/1/Jose%20Roberto%20Sotero%20de%20Mello%20Porto%20Total%20Protegido.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

RAMALHO, Maria Isabel. **Legitimidade para agir**. São Paulo, 2007. 291 p. Tese (Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp040513.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012.

STÉDILE, Luis Otávio. **O mandado de segurança coletivo e a legitimidade do Ministério Público para sua impetração**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

VARELA, Antunes; BEZERRA, J. Miguel; NORA, Sampaio e. **Manual de Processo Civil**. 2a edição, revista e atualizada de acordo com o Dec.-Lei 242/85. Editora Coimbra. 1985.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Processo Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2006.

ZANETI JUNIOR, Hermes. A legitimação conglobante nas ações coletivas: a substituição processual decorrente do ordenamento jurídico. **Revista Videre**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 101–116, 2010. Disponível em: [https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/884/pdf\\_26](https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/884/pdf_26). Acesso em: 26 jan. 2022.