



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Mestrado Profissional em Direito

Representatividade Adequada no Processo Coletivo Tributário

Fabrizio Caldeira Landim
Orientadora: Profa. Dra. Tarsila Ribeiro M. Fernandes

Brasília-DF
2024

FABRÍZIO CALDEIRA LANDIN

Representatividade Adequada no Processo Coletivo Tributário

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Tarsila Ribeiro M. Fernandes.

Brasília-DF
2024

Código de catalogação na publicação – CIP

L257r Landim, Fabrizio Caldeira

Representatividade adequada no processo coletivo tributário /
Fabrizio Caldeira Landim. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

115 f. : il.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Tarsila Ribeiro M. Fernandes

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e
Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa – IDP, 2024.

1. Direito tributário. 2. Processo coletivo - aspectos jurídicos -
Brasil. 3 Representatividade. I.Título

CDDir 341.39

FABRÍZIO CALDEIRA LANDIM

Representatividade Adequada no Processo Coletivo Tributário

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Tarsila Ribeiro M. Fernandes.

Brasília-DF, ____ de _____ de 2024.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes – IDP

Orientadora

Prof. Dr. Paulo Mendes de Oliveira – IDP

Examinador

Prof. Dr. Fabio Lima Quintas – IDP

Examinador

In memoriam

Ao meu amado pai, com profunda saudade e eterna gratidão. Que Deus, em Sua infinita sabedoria e graça, permita que ele tome conhecimento desta realização pessoal de seu filho.

Ao eterno amor da minha vida, agradeço-lhe por tudo!

AGRADECIMENTOS

Aos componentes da banca de dissertação.

Manifesto a mais profunda gratidão à minha orientadora, Professora Doutora Tarsila Ribeiro Marques Fernandes, por sua atenção, paciência, sabedoria e incansável disposição em conduzir esta orientação até o seu desfecho. Sua dedicação e confiança são reflexos de sua excelência como professora e orientadora, evidenciando o apreço e a admiração unânimes que os acadêmicos de mestrado e doutorado nutrem por ela. Sem sua orientação, o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho não seriam possíveis.

Agradeço, também, aos Professores Doutores Paulo Mendes de Oliveira e Fabio Lima Quintas, pelas generosas e valiosas sugestões para permitiram o aperfeiçoamento desta pesquisa. Sinto-me eternamente honrado e grato por terem participado desta banca de dissertação.

RESUMO

A dissertação analisa o papel da representatividade adequada no processo coletivo tributário, destacando seus pressupostos processuais e sua importância para a efetividade dos direitos individuais homogêneos. A pesquisa investiga como o requisito da pertinência temática interage com os pressupostos processuais da legitimidade ativa e do interesse processual, visando estabelecer premissas fundamentais para garantir a eficiência do controle da representatividade adequada no processo coletivo, especialmente nas relações jurídico-tributárias. A metodologia adota abordagem teórico-dogmática, com análise de doutrina e jurisprudência, para explorar a evolução e os desafios do controle jurisdicional da representatividade. O estudo propõe critérios objetivos para que os legitimados possam garantir maior efetividade na defesa dos interesses individuais homogêneos dos contribuintes. A avaliação deste estudo, concluiu que o controle jurisdicional dos pressupostos processuais é núcleo essencial que visa assegurar a proteção dos direitos coletivos tributários, garantindo resolução eficiente dos litígios coletivos, com destaque ao requisito da pertinência temática, como elemento estruturante do controle da representatividade adequada na tutela dos litígios individuais homogêneos.

Palavras-chave: Processo coletivo tributário. Representatividade adequada. Pertinência temática. Legitimidade ativa. Interesse processual.

ABSTRACT

The dissertation analyzes the role of adequate representation in collective tax proceedings, highlighting its procedural requirements and its importance for the effectiveness of homogeneous individual rights. The research investigates how the requirement of thematic relevance interacts with the procedural prerequisites of active legitimacy and procedural interest, aiming to establish fundamental premises to ensure the efficiency of adequate representation control in collective proceedings, especially in legal-tax relations. The methodology adopts a theoretical-dogmatic approach, with an analysis of legal doctrine and case law, to explore the evolution and challenges of judicial control over representation. The study proposes objective criteria for authorized parties to ensure greater effectiveness in defending taxpayers' homogeneous individual interests. The evaluation of this study concluded that judicial control of procedural prerequisites is an essential core aimed at ensuring the protection of collective tax rights, guaranteeing efficient resolution of collective disputes, with emphasis on the requirement of thematic relevance as a structuring element of adequate representation control in the protection of homogeneous individual disputes.

Keywords: Collective tax proceedings. Adequate representativeness. Thematic relevance. Active legitimacy. Procedural interest.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparativo dos pressupostos processuais necessários exigidos no controle jurisdicional da tutela dos interesses individuais homogêneos Processo Coletivo Tributário	101
----------	---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAD	Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores de Produtos Industrializados
ABCONT	Associação Brasileira de Contribuintes
ABDC	Associação Brasileira de Defesa do Contribuinte e Associação Brasileira de Defesa dos Direitos Coletivos e Individuais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANCT	Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos
ANDCT	Associação Nacional de Defesa dos Contribuintes Tributários
ANDEC	Associação Nacional dos Consumidores de Crédito
ASBRA	Associação Brasileira dos Supermercados
CAEEB	Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras
CC	Código Civil
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEBRASSE	Central Brasileira de Setor de Serviços
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPC	Código de Processo Civil
CPC/1973	Código de Processo Civil de 1973
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
DPVAT	Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Processual
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

LACP	Lei da Ação Civil Pública
MP	Ministério Público
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PIS/COFINS	Programa de Integração Nacional e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SINFRANCO	Sindicato das Franquias dos Correios do Paraná
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO	14
2.1 Microssistema do Processo Coletivo Brasileiro	14
2.2 Direitos transindividuais difusos e coletivos	21
2.3 Direitos individuais homogêneos.....	27
3 REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA NO PROCESSO COLETIVO	
TRIBUTÁRIO	33
3.1 Pressupostos processuais aplicáveis ao processo coletivo	36
3.1.1 Dos pressupostos processuais.....	36
<i>3.1.1.1 Interesse processual no processo coletivo</i>	<i>41</i>
<i>3.1.1.2 Pertinência temática.....</i>	<i>44</i>
<i>3.1.1.3 Legitimidade ativa ad causam.....</i>	<i>49</i>
<i>3.1.1.3.1 Caso envolvendo ação proposta pelo Ministério Público contra os benefícios fiscais instituídos pelo Distrito Federal (PRÓ-DF, PROIN e PRODECON): Apelação Cível com Remessa ex officio n.º 20050110648799APC</i>	<i>54</i>
<i>3.1.1.3.2 Caso envolvendo ação proposta pelo Ministério Público em favor de portadores de deficiência física na defesa do direito de serem beneficiados pela isenção de impostos incidentes na aquisição de automóveis: Recurso Extraordinário n.º 1.444.062/SE</i>	<i>55</i>
<i>3.1.1.3.3 Caso envolvendo ação proposta pelo Ministério Público em favor de “contribuintes de fato”, consumidores de serviço de telefonia: Agravo Interno no Agravo de Instrumento em Recurso Especial n.º 1.979.136/SC</i>	<i>57</i>
<i>3.1.1.4 Legitimidade das associações</i>	<i>58</i>
<i>3.1.1.5 Sindicatos representativos de interesses econômicos empresariais</i>	<i>61</i>
4 AÇÕES COLETIVAS PARA INSTRUMENTALIZAR PRETENSÃO DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGENEOS EM QUESTÕES TRIBUTÁRIAS	64
4.1 Considerações iniciais	64
4.1.1 Ações utilizadas na defesa dos interesses individuais homogêneos nas relações jurídico-tributárias.....	71
<i>4.1.1.1 Ação coletiva de procedimento sob o rito comum.....</i>	<i>72</i>
<i>4.1.1.2 Mandado de segurança coletivo.....</i>	<i>78</i>
4.2 Substituição processual de associações ilegítimas por outras colegitimas com atuação na área de jurisdição da entidade substituída	83

4.3 Análise da jurisprudência sobre o pressuposto processual da pertinência temática nas relações jurídico-tributárias	86
<i>4.3.1 Análise do Tema 1.119 (Agravo em Recurso Extraordinário 1.293.130)</i>	<i>86</i>
<i>4.3.2 Análise do Recurso Extraordinário n.º 1.320.511/RS e de outras entidades que possuem o mesmo perfil genérico da Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos. 87</i>	<i>87</i>
<i>4.3.3 Análise do Recurso Extraordinário n.º 175.401/SP, em que se reconheceu a pertinência temática de sindicato relativamente genérico, visando afastar a cobrança do PIS/PASEP</i>	<i>93</i>
<i>4.3.4 Análise dos Embargos Declaratórios no Agravo de Instrumento no Agravo em Recurso Especial n.º 2.095.226/SP, em que se discutia cobrança do PIS/COFINS incidente sobre o ICMS devido na importação, envolvendo a Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos</i>	<i>94</i>
5 CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS	102

1 INTRODUÇÃO

O processo coletivo tributário no Brasil apresenta peculiaridades que desafiam a efetivação dos direitos coletivos e a uniformização do tratamento de questões tributárias. Nesse contexto, a representação adequada assume papel central, pois visa assegurar que os direitos dos integrantes do grupo sejam devidamente protegidos por aqueles que detêm a legitimidade ativa para atuar em juízo. Contudo, para que ela seja efetiva, faz-se necessário compreender e delimitar os pressupostos processuais que a sustentam, notadamente a legitimidade ativa, o interesse processual e a pertinência temática.

A hipótese central desta pesquisa reside na análise da representação adequada no processo coletivo tributário, entendida como um mecanismo que depende do controle dos pressupostos processuais mencionados. Em especial, propõe-se investigar como o requisito da pertinência temática interage com a legitimidade ativa e o interesse processual, contribuindo para o aperfeiçoamento do controle de tal instrumento jurídico e, conseqüentemente, para a eficácia do processo coletivo tributário.

O problema de pesquisa que norteia esta dissertação consiste em examinar de que forma o requisito da pertinência temática, enquanto critério específico do controle da representatividade adequada, se relaciona com os pressupostos processuais da legitimidade ativa e do interesse processual no contexto do processo coletivo tributário. Essa relação é fundamental para se compreender como este controle pode ser instrumentalizado como técnica de preservação dos direitos individuais homogêneos, e da legitimidade e eficácia do processo coletivo tributário.

Para tanto, o estudo adotará uma abordagem teórico-dogmática, ancorada em análises doutrinárias e jurisprudenciais, com vistas a explorar a evolução e os desafios do controle da representação adequada no âmbito do processo coletivo tributário. Além disso, buscar-se-á identificar os reflexos dessa relação para o alcance dos objetivos do processo coletivo, sobretudo no que se refere à proteção dos direitos dos contribuintes (interesses individuais homogêneos por excelência) e à resolução eficiente de litígios tributários de natureza coletiva.

Com base nessa delimitação, a dissertação pretende contribuir para o desenvolvimento de critérios mais objetivos e consistentes para o controle da representatividade adequada no processo coletivo tributário, ressaltando a importância da pertinência temática como um elemento estruturante dessa análise. Assim, busca-se propor soluções que possam ser aplicadas na prática forense, promovendo maior segurança jurídica e efetividade na tutela de direitos coletivos em matéria tributária.

Logo, para encontrar a resposta para essa hipótese, fixou-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma o requisito da pertinência temática, como critério específico do controle da representatividade adequada, se relaciona com os pressupostos processuais da legitimidade ativa e do interesse processual no âmbito do processo coletivo tributário?

Para respondê-lo, a presente dissertação se dividirá em três seções, além desta introdução. Na segunda seção será abordado o microsistema de normas que formam o processo coletivo brasileiro, com destaque para os modelos de tutelas coletivas utilizados na defesa dos direitos transindividuais e individuais homogêneos. Essa análise permitirá compreender como as questões tributárias se adequam ao modelo processual coletivo. A diferença dessas duas tutelas de direitos coletivos permitirá compreender se as questões tributárias encontram pertinência no sistema inerente à proteção dos interesses individuais homogêneos.

Na terceira seção, tratar-se-á dos pressupostos processuais gerais aplicáveis ao modelo das relações individuais, para compreender seu transplante ao contexto das relações que envolvam interesses coletivos e identificar se há necessidade de adaptação, em função da ordem especial do microsistema de normas do processo coletivo. Nesse panorama processual, outros princípios coletivos serão verificados, com especial ênfase ao pressuposto da pertinência temática. Nessa mesma seção, buscar-se-á testar sua importância no processo coletivo tributário e sua relação com os pressupostos da legitimidade ativa e do interesse processual, e como operam no controle da representatividade adequada, em especial no contexto do processo coletivo tributário.

Na quarta e última seção, será dado destaque à aplicação prática do controle da representatividade adequada no direito tributário, com enfoque nas ações voltadas à proteção de interesses individuais homogêneos. Serão discutidas as implicações práticas da pertinência temática no controle da legitimidade ativa e do interesse processual, à luz da jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

O desenvolvimento da presente pesquisa, de caráter qualitativo, balizar-se-á pelo método dedutivo, por meio do qual serão estabelecidas as premissas a partir das quais será possível responder a hipótese, delimitada pelos desdobramentos organizados por suas seções.

A estrutura apresentada na introdução se aprofundará na compreensão e na aplicação da pertinência temática para determinar seu papel no contexto da representação adequada do legitimado processual, especialmente nos litígios tributários, e como isso impacta a efetividade das ações coletivas.

2 DO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO

2.1 Microssistema do Processo Coletivo Brasileiro

O termo “microssistema” remete a um coletivo de sistemas, especiais ou específicos, que devem dialogar com sua fonte, ou nela buscarem fundamento para sua própria existência e validade. Embora cada microssistema possua suas próprias particularidades, sua subsistência depende de princípios universais que os regem. Por analogia, pode-se estabelecer um paralelo com os princípios da relatividade e da gravidade, como leis universais que regem o sistema solar, núcleo da via láctea – integrante, portanto, do universo.

Sem adentrar o âmago das controvertidas posições doutrinárias existentes sobre a crise do positivismo, é de curial importância entender-se que o microssistema de normas do processo coletivo, assim como acontece com as leis que regem o sistema solar, deve obediência aos princípios constitucionais¹ aplicáveis ao processo civil coletivo, e, no que tange ao núcleo da relação jurídica de direito processual (objeto do processo coletivo observável por esta dissertação), aos princípios constitucionais que norteiam as relações entre os contribuintes² e o Estado.

A validade desses microssistemas de normas processuais, por óbvio, deve encontrar fundamento na própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988)³, que passou a oferecer uma

¹ “O sistema jurídico, como um todo, deve ser interpretado de forma a resultar na harmonia das normas jurídicas, especialmente a estrita observância e harmonia com as normas constitucionais, que são dotadas de supremacia e servem como parâmetro de interpretação das demais normas infraconstitucionais. Assim, a restrição inserida no § único do artigo 1º da Lei n.º 7.347/1985 não pode ser interpretada no sentido de que representaria a vedação do uso de qualquer outra espécie de ação para busca no Poder Judiciário da defesa dos direitos, pois isso significaria afronta às duas normas constitucionais citadas” (Brasil, 2023e).

² “Não se desconhece o entendimento jurisprudencial no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico tributário, mas a controvérsia dos autos traz complexidades e peculiaridades que a diferenciam das costumeiras alterações legislativas em matéria tributária, que justificam e impõem o estudo mais aprofundado das relações entre Poder Tributante e Contribuintes, **ultrapassando a barreira formal dos princípios tributários da legalidade e da anterioridade, para perscrutar um aspecto mais extenso e aprofundado das garantias constitucionais, qual seja, o da segurança jurídica aplicada à defesa dos cidadãos em matéria de tributação, princípio constitucional que certamente deve estender seu campo de proteção também sobre esta área das relações Estado-cidadão, não se restringindo a proteção constitucional, evidentemente, apenas aos princípios estabelecidos da Seção da Carta Constitucional que trata das Limitações do Poder de Tributar (arts. 150-152)**” (Brasil, 2010d, grifo nosso).

³ “A Constituição é o fundamento de validade de todas as normas tanto no critério de sua formação como na aferição de sua conformidade *ex post factum* com os ideais constitucionais no momento de sua aplicação prática. [...] A Constituição representa o ápice do ordenamento e o ponto de controle de sua coerência interna, são as leis que devem se movimentar no âmbito dos direitos fundamentais, não o contrário. Ao próprio intérprete, dentro da moldura constitucional, é relegada a função de identificar as fontes aplicáveis” (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 79).

gama de instrumentos processuais coletivos por excelência, aplicáveis ao processo coletivo (artigo 5º, incisos XXI e LXX; e artigo 8º, inciso III).

Antes da promulgação da Carta Republicana de 1988, vários sistemas processuais especiais gravitavam em torno do núcleo do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973), sem comunicação direta. A necessidade de interação entre essas várias normas do dito “microsistema de normas do processo coletivo”, com o CPC/1973, adveio com a publicação da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Além de regulamentar uma necessidade constitucional de proteção dos direitos do consumidor, o CDC estabeleceu que, em relação às ações previstas para tutela dos interesses coletivos nessa área, deve-se aplicar também as normas do Código de Processo Civil e da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que tange ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições. Com essa alteração, relevou-se a interação do CPC com o processo coletivo, a despeito do que, isoladamente, previa o artigo 6º do CPC/1973⁴. Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 77) registraram esse marco processual:

Com isso criou-se a novidade de um microsistema processual para as ações coletivas. No que for compatível, seja a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e mesmo o mandado de segurança coletivo, aplica-se o Título III do CDC. Dessa ordem de observações fica fácil determinar, pelo menos para as finalidades práticas que se impõem, que o diploma em enfoque se tornou um verdadeiro “Código Brasileiro de Processos Coletivos” um “ordenamento processual geral” para a tutela coletiva.

Historicamente, as primeiras manifestações normativas sobre o processo coletivo originam-se na Constituição do Império de 1824, com a previsão da ação popular (artigos 156 e 157), perpassando pelas Constituições de 1934 (art. 113, inciso 38); 1946 (artigo 141, § 38); 1967 (artigo 150, § 31); 1969 (artigo 153, § 31); e, por fim, pela Constituição de 1988 (artigo 5º, inciso LXXIII).

Com a Lei n.º 4.215, de 24 de abril de 1963, reconheceu-se à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) o direito de representação em juízo e fora dele, na defesa dos interesses gerais da classe dos advogados, relacionados com o exercício da profissão (artigo 1º da Lei n.º 4.215/1963). Na sequência (Lei n.º 4.717/1965)⁵, outras legislações dispostas sobre processo coletivo foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro para tutelar variadas espécies

⁴ “Art. 6º. Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei” (Brasil, [2006]).

⁵ Lei que regula a ação popular. Parte da doutrina entende que aludida lei foi o marco inicial da proteção dos interesses metaindividuais no Brasil, não obstante as Constituições Federais anteriores dispusessem sobre este direito constitucional (Abelha, 2021; Cunha, 1995, p. 227; Theodoro Junior, 2024, p. 135).

de interesses dessa natureza, como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981); a Lei da Ação Civil Pública (LACP) (Lei n.º 7.347/1985); a Lei das Pessoas Portadoras de Deficiência (Lei n.º 7.853/1989); a Lei dos Investidores dos Mercados de Valores Imobiliários (Lei n.º 7.913/1989); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990); o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992); o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n.º 10.741/2003); a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013); o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015); a Lei do Mandado de Injunção (Lei n.º 13.330/2016); o Estatuto do Torcedor (Lei n.º 10.671/2003); e a Lei da Defesa da Ordem Econômica (Lei n.º 12.529/2011).

No que é pertinente à legitimação das associações para proteção de interesses individuais homogêneos, guarda-se como registro a Lei n.º 1.134, de 14 de junho de 1950, ao disciplinar a legitimidade desses grupos na representação de interesses de funcionários ou empregados de empresas industriais, administradas ou não por estas, pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios; e de entidades autárquicas. Tais associações, talvez pela classe de indivíduos que representavam, passaram a ter prerrogativas de órgãos de colaboração com o Estado, bem como de estudo e solução dos problemas relacionados à classe.

Esse microsistema de normas de processo coletivo (Grinover, 2011, p. 25) se comunica em uma relação de horizontalidade e especialidade – servindo de baliza para o exercício dos direitos coletivos⁶⁷ –, além de verticalidade, com a Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, na hipótese de aplicação de normas integrantes desse microsistema que apresentassem certo grau de antinomia, a solução para conferir segurança ao caso concreto exigiria que o intérprete observasse a seguinte ordem de preceitos⁸:

a) a aplicação da lei específica que regulamenta determinada lei específica; b) verificada a omissão na lei específica, aplicar-se-á o microsistema da tutela coletiva, de forma subsidiária ou supletiva; c) permanecendo a omissão, ou seja, caso as normas do microsistema não sejam suficientes para resolver a situação, aplicar-se-á o CPC, de forma residual. Esta é a formatação mais comum de ser encontrada na doutrina (Bastos, 2018, p. 60).

⁶ “II – É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, por força do princípio da integração, as Leis n.º 4.717/65, 7.347/85, 8.078/90 e 8.429/92, dentre outras, compõem um microsistema processual coletivo, com o objetivo de propiciar uma adequada e efetiva tutela dos bens jurídicos por elas protegidos” (Brasil, 2017a).

⁷ Segundo Leonel (2021, p. 165), esse microsistema forma “um sistema integrado destinado à tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos”.

⁸ Premissas apontadas por Bastos (2018, p. 60), que confluem com o entendimento de Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 81-83), e Neves (2023, p. 45).

Bastos (2018, p. 61) concluiu que, não obstante inexista hierarquia entre as normas que compõem o microsistema do processo coletivo, sua aplicação deve observar um critério de coordenação entre elas, justificando-se sob a lógica de que, “dependendo da necessidade de conflitos entre as normas, gera uma perfeita interação entre elas e, portanto, [forma] o núcleo duro (essencial)”⁹. Logo, dependendo da tutela do direito material pretendido, o que deve ser buscado será o resultado mais adequado e efetivo para assegurar a tutela dos direitos coletivos.

A evolução do processo coletivo representou, portanto, uma mudança de paradigma – até então muito enraizado na ideia de um modelo de jurisdição individual – para um modelo de jurisdição mais amplo, voltado para atender os fenômenos coletivos, cujos interesses transcendem a esfera do indivíduo (Theodoro Junior, 2024, p. 134). Para tanto, o novo sistema precisou se adaptar para garantir que todos os direitos coletivos (disponíveis ou indisponíveis, divisíveis ou indivisíveis), inclusive de grupo, classe ou categorias homogêneas de pessoas ligadas por origem de interesses comuns, fossem assistidos pela jurisdição estatal.

Considerando o plexo de normas que compõem esse microsistema, especialmente para atender os interesses objeto desta pesquisa, foram extraídos do CDC os enunciados prescritivos inscritos a partir dos artigos 81, parágrafo único, inciso III, e 82, inciso IV, além dos artigos 83, 103, inciso III, e 104; e, da Lei n.º 12.016/2009, os artigos 21, parágrafo único, inciso II, e 22. Com relação às ações sob o procedimento comum, foram analisadas as normas constantes do Título I do Livro I da Parte Especial do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) (artigo 318), inclusive as tutelas de urgência consignadas no Título II do Livro V.

Com a edição do CPC/2015, o Código de Processo Civil (CPC) deixou de ser tratado como regra de aplicação residual, passando a ser fonte de diálogo de especialidade, coordenação e influências recíprocas ao microsistema do processo coletivo (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 83).

Não obstante a busca por uma integração do microsistema de normas do processo coletivo em torno de seu núcleo de coordenação (entenda-se, o próprio CPC), criado para conferir mais segurança jurídica no atendimento de todos os interesses jurídicos sociais, não se ignora que o panorama dos conflitos sociais se alterou substancialmente ao longo desses mais de 30 anos¹⁰.

⁹ As Leis n.º 8.078/1990 e 7.347/1985 são consideradas o “núcleo duro” do microsistema (Neves, 2023, p. 45).

¹⁰ “O processo coletivo vem demonstrando, nos seus trinta anos de aplicação no Brasil, que existem mais situações em que a solução para uma demanda coletiva é incerta e complexa, do que situações em que a solução para uma demanda coletiva é incerta e complexa, do que situações em que ela é evidente e seria alcançada pela simples adoção ou abstenção de uma conduta. Na terminologia comum entre os administrativistas, a zona de penumbra em relação aos conflitos coletivos é maior que a zona de certeza” (Vitorelli, 2022, p. 74).

Isso exigiu do Judiciário um controle jurisdicional mais assertivo, na busca por conferir maior segurança jurídica à tutela dos interesses coletivos, especialmente com relação ao controle da representatividade adequada dos legitimados, responsáveis por figurarem no polo ativo das ações intentadas por associações e sindicatos representativos de interesses empresariais – visto, neste trabalho, com mais ênfase no processo coletivo tributário.

Apenas pela emblemática categoria dos litígios coletivos tributários, já seria mais que necessária a criação de uma legislação especial para regular os conflitos de massa envolvendo contribuintes e fazendas públicas. Nessa tentativa de instrumentalizar o processo coletivo para conferir mais garantias constitucionais aos litígios de massa, alguns projetos de lei foram encaminhados ao Congresso Nacional no intuito de ratificar preceitos já sedimentados pela jurisprudência, seja para conferir mais rigor ao procedimento de legitimação, seja para conferir mais representatividade à coletividade, quando seu legitimado não se demonstrar apto para tanto.

Com esse intento, o parlamento brasileiro, com a apresentação do Projeto de Lei (PL) n.º 1.641/2021¹¹, apensado ao PL n.º 4.441/2020, de autoria do deputado Paulo Teixeira, pretende dar nova sistematização ao processo coletivo. A proposta normativa dispõe, em seu artigo 5º¹², que são admissíveis todas as espécies de tutela jurisdicional e procedimentos capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela coletiva dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos — o que inclui, nestes últimos, os interesses decorrentes da deflagração dos efeitos da incidência das normas jurídico-tributárias.

Esse projeto, juntamente com o PL n.º 4.778/2020¹³, de autoria do deputado Marcos Pereira, está atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. Ambos são frutos dos

¹¹ “O substitutivo ora apresentado, por sua vez, sintetiza o trabalho de uma comissão de juristas com notória especialidade e destacada atuação na área da tutela coletiva no Brasil, constituída pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), cujos nomes estão indicados ao final desta Exposição. Este substitutivo procura consolidar ambas as propostas já encaminhadas ao Parlamento – percebendo sua diversidade e buscando conferir clareza e efetividade ao nosso sistema de tutela coletiva. Procurou-se, sempre que possível, preservar e conjugar as previsões e as opções dos dois Projetos” (Brasil, 2021a).

¹² “Art. 5º. Para a defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, são admissíveis todas as espécies de tutela jurisdicional e procedimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo” (Brasil, 2021a).

¹³ “O PL 4.778/2020 repete, em linhas gerais, o que já está no sistema, o que, com a devida vênia, mostra-se desnecessário, pois mudanças devem vir para melhorar, não para simplesmente repetir. E melhorar aqui, significa aperfeiçoar a proteção dos direitos coletivos, e não criar obstáculos ou formalismos ao seu tratamento judicial” (Leonel, 2021, p. 174).

esforços inicialmente empreendidos pela comissão de juristas¹⁴ criada em 2008¹⁵ para elaboração do PL n.º 5.139/2009.

Muito embora o PL n.º 5.139/2009 não tenha sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o atual PL n.º 4.441/2020 (alterado pelo PL n.º 1.641/2021) – que se espera que avance e seja aprovado nas casas legislativas – exige do legitimado rígidos critérios de representatividade adequada para atuação na defesa dos interesses coletivos, dentre os quais, destacam-se:

Art. 7º. São legitimados para a propositura da ação civil pública: [...] § 1º A adequação da legitimidade ao caso concreto pressupõe que a finalidade institucional da entidade tenha aderência à situação litigiosa ou ao grupo lesado. § 2º Na análise da legitimação do autor, o juiz deverá considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, avaliando dados como: I – credibilidade, capacidade e experiência do legitimado; II – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos previstos nesta lei; III – sua conduta em outros processos coletivos; IV – a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda; V – o tempo mínimo de instituição da associação de 1 (um) ano e a representatividade desta perante o grupo, categoria ou classe. § 3º Os requisitos expressos no § 2º para a adequação da legitimidade do autor poderão ser dispensados pelo juiz quando haja manifesto interesse social, evidenciado pela dimensão, urgência, característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido e a legitimação adequada possa ser aferida por outros critérios aplicáveis ao caso. § 4º O controle jurisdicional da adequação da legitimidade deverá ser feito durante o decorrer do processo, levando-se em consideração a qualidade da atuação do autor e a sua aderência aos interesses protegidos. § 5º O autor demonstrará, na petição inicial, as razões pelas quais é um legitimado adequado para a condução do processo coletivo. § 6º Não demonstrada a legitimação adequada, o juízo concederá prazo, na forma do art. 321 do Código de Processo Civil, para eventual emenda ou complementação da petição inicial. § 7º Reconhecida a ausência de representação, questão de admissibilidade ou legitimidade adequada, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, o juiz promoverá a sucessão processual, dando ciência ao grupo e intimando o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados para assumirem a condução do processo. § 8º A decisão sobre a adequação da legitimação é impugnável por meio de agravo de instrumento, salvo se extinguir o processo, quando será impugnável por apelação (Brasil, 2021a).

¹⁴ Recomenda-se a leitura da justificação do Projeto de Lei n.º 1.641/2021, apensado ao PL n.º 4.441/2020, de autoria do Deputado Paulo Teixeira, na qual são apresentados os devidos créditos aos juristas que participaram do PL n.º 5.139/2009, que, não obstante tenha sido rejeitado pela CCJ, serviu de fundamento para os atuais projetos em tramitação no Congresso Nacional (Brasil, 2021a).

¹⁵ “O Ministério da Justiça instituiu, por meio da Portaria n.º 2.481, de 9 de dezembro de 2008, Comissão Especial composta por renomados juristas e operadores do Direito, com representação de todas as carreiras jurídicas, e presidida pelo Secretário de Reforma do Poder Judiciário do Ministério, com a finalidade de apresentar proposta de readequação e modernização da tutela coletiva” (Brasil, 2009a).

Muitos desses preceitos revelam uma forte influência da *class action for damages*¹⁶, resultado de intenso objeto de estudo dos juristas idealizadores do PL n.º 5.139/2009. A jurisprudência pavimentou a exigência da pertinência temática (artigo 7º, § 1º, c/c inciso III do § 1º do artigo 3º do PL n.º 1.641/2021¹⁷) e vem garantindo à coletividade, em caso de ausência de representatividade adequada do “legitimado”, sua sucessão processual (artigo 7º, § 7º, do PL n.º 1.641/2021¹⁸).

Não serão objeto desta dissertação as inúmeras particularidades do processo coletivo americano, mas, certamente, tais sugestões, contidas no PL n.º 1.641/2021, encontram ressonância no atual contexto das ações coletivas propostas por várias entidades visando a tutela de interesses individuais homogêneos, especialmente envolvendo questões tributárias. Isso é importante porque muitas entidades têm sido constituídas para instrumentalizar abusos do direito de litigar, cuja prova, verificada na jurisprudência, encontra respaldo na ausência de pertinência temática.

¹⁶ “Há as ações coletivas do tipo (b)(1), (b)(2) e (b)(3). Há as ações coletivas de responsabilidade civil em massa (*mass torts class actions*) e as ações coletivas em tutela de liberdades públicas e direitos civis (*civil rights class actions*). Há as ações coletivas de consumo (*consumer class actions*) e as ações coletivas em tutela de violações das leis antitruste (*antitrust class actions*). Há ações coletivas indenizatórias (*class actions for damages*) e ações coletivas de obrigação de fazer e não fazer (*injunctive class actions*). Há ações coletivas em tutela de direitos privados e em tutela de direitos públicos (*public interest class actions*). Há ações coletivas de pequenas causas (*small claims class actions*) e ações coletivas cujas pretensões individuais dos membros do grupo são economicamente viáveis através de ações individuais. Há ações coletivas em proteção ao mercado de valores (*securities class actions*) e as ações coletivas ambientais (*environmental class actions*). Há as ações coletivas ativas (*plaintiff class actions*) e as ações coletivas passivas (*defendant class actions*). Nem sempre as normas processuais são diferentes, mas em torno de cada tipo de ação coletiva gravitam considerações práticas, políticas, econômicas e sociais diferentes, que influenciam a interpretação e a reação do Judiciário e do público. Cada tipo de ação coletiva possui peculiaridades e o que é válido para um tipo pode não ser válido para outro. Essa complexidade dificulta ainda mais qualquer espécie de generalização e sistematização” (Gidi, 2007, p. 22); “o advogado deve ser competente, ético e capaz de assegurar uma vigorosa defesa dos interesses do grupo. Ademais, deve estar disponível para exercer as funções de advogado em uma ação coletiva do porte da que está propondo. O juiz deve considerar inadequado o advogado que demonstra não ter tempo, estrutura material e financeira ou funcionários suficientes para se dedicar satisfatoriamente à missão de conduzir e administrar um litígio complexo” (Gidi, 2007, p. 111); e “a chamada “representatividade adequada” (*adequacy of representation*) constitui outro instrumento de controle para evitar os possíveis abusos cometidos no ajuizamento de processos coletivos. Oriundo do direito norte-americano, esse pré-requisito – que diz respeito à seriedade, credibilidade, capacidade técnica e até econômica do legitimado à ação coletiva – é particularmente importante nos ordenamentos que escolhem a extensão a terceiros da coisa julgada, sem temperamentos; mas é também útil para outros sistemas, sobretudo quando legitimam à ação a pessoa física e as associações e quando preveem a ação coletiva passiva (*defendant class action*)” (Gidi, 2007, p. 235).

¹⁷ “[...] direitos individuais homogêneos, assim considerados os direitos individuais **que recomendem ou exijam** proteção conjunta em razão de características tais como a predominância das questões comuns sobre as particulares, a necessidade de preservar a isonomia e a restituição integral, a facilitação de acesso à prova, a garantia de acesso à justiça, a melhor gestão do serviço judiciário ou a repercussão de cada pretensão individual sobre as demais” (Brasil, 2021a, grifo nosso).

¹⁸ “Art. 7º. São legitimados para a propositura da ação civil pública: [...] § 7º Reconhecida a ausência de representação, questão de admissibilidade ou legitimidade adequada, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, o juiz promoverá a sucessão processual, dando ciência ao grupo e intimando o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados para assumirem a condução do processo” (Brasil, 2021a).

2.2 Direitos transindividuais difusos e coletivos

Os direitos transindividuais¹⁹ ou metaindividuais (Arenhart; Osna, 2021, p. 70-71) reclamam a proteção dos direitos difusos e coletivos, não pertencendo de forma isolada a um indivíduo, sendo compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas. Esses direitos representam interesses supraindividuais, ultrapassando a esfera pessoal e individual, e englobando uma dimensão coletiva de direitos tuteláveis.

De acordo com Neves (2023, p. 175), “o conceito de direito transindividual é residual, aplicando-se a todo o direito material que não seja de titularidade de um indivíduo, seja ele pessoa humana ou jurídica, de direito público ou privado”, representado por pessoas indeterminadas ou indetermináveis²⁰, ligadas por circunstância de fato ou por uma relação jurídica base, sendo dispensável que entre elas exista qualquer relação jurídica (Nunes, 2005, p. 176).

O reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos transindividuais são fundamentais para o equilíbrio social, o desenvolvimento sustentável e a busca pela justiça distributiva – valores coletivos necessários para sejam atendidos o bem-estar coletivo, a uniformização da prestação jurisdicional e a economia processual (Mazzilli, 2017, p. 43).

O inciso II do parágrafo único do artigo 81 da Lei n.º 8.078/1990 prescreve que os direitos ou interesses coletivos têm como natureza do litígio a indivisibilidade do direito coletivo de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas, entre si ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base. Nesse sentido, os direitos coletivos são subjetivamente transindividuais e materialmente indivisíveis (Zavascki, 2017, p. 39). Essa última característica marca a unicidade dessa espécie, que seria, portanto, a designação genérica para as duas modalidades de direitos transindividuais: o difuso e o coletivo *stricto sensu*.

Por sua vez, os direitos difusos são uma espécie de direitos coletivos de natureza transindividual indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato (artigo 81, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 8.078/1990).

¹⁹ “Embora, em rigor de formação gramatical, seja preferível utilizarmos-nos da primeira expressão, porque é neologismo formado com prefixo e radical latinos (diversamente da segunda, que, como hibridismo, soma prefixo grego a radical), a verdade é que a doutrina e a jurisprudência têm usado ambos os termos, no mais das vezes indistintamente, para referir-se a interesses de grupos, ou interesses coletivos, em sentido lato” (Mazzilli, 2017, p. 55).

²⁰ Mazzilli (2017, p. 55-57) prefere a expressão “indetermináveis”, por representar um grupo de pessoas menos determinados, entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso, ou seja, “interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidas por uma relação jurídica básica comum”.

Arenhart e Osna (2021, p. 67-69), ao abordarem, de forma crítica, a posição tradicional da doutrina sobre a classificação dessas duas categorias de direitos transindividuais, notaram que a divisão entre direitos coletivos e difusos derivaria, basicamente, da natureza jurídica dos efeitos da coisa julgada desses direitos (*erga omnes e ultra partes*), que nada teria com ela relação, senão apenas em relação aos efeitos da sentença. Para melhor compreensão dessa divisão doutrinária, cabe mencionar o escólio desse raciocínio doutrinário:

Investigando a distinção feita no nosso ordenamento, vê-se que um primeiro argumento adotado por respeitável parcela da doutrina para justificar a divisão possuiria amparo no próprio texto legal. E que, a partir de uma interpretação literal do nosso sistema, seria cabível sinalizar que as duas categorias estariam sujeitas a regimes diversos no que toca à coisa julgada. Assim, o fundamento para a distinção seria técnico. [...] Respeitosamente, porém, acreditamos que tanto um quanto o outro não são adequados ao atual momento de nosso direito processual civil. Mais que isso, compreendemos que a bipartição é contraproducente para a matéria, não apresentando motivação suficiente e se mostrando desnecessária. Em relação ao primeiro dos itens, a discrepância existente no regime da coisa julgada, considera-se que o argumento incorre em confusão terminológica entre coisa julgada e efeitos da sentença. Essa visão é corroborada pelo esquema clássico construído por Liebman – demonstrando que, a rigor, o regime de imutabilidade de cada uma das duas categorias se justapõe. Realmente, ao resumir o pensamento do teórico seria possível indicar que uma sentença poderia atingir qualquer sujeito de maneiras diversas, possibilitando que ocupasse três distintas posições perante a decisão: parte, terceiro interessado ou terceiro desinteressado. Nesse quadro, não seria a coisa julgada que tornaria a sentença imutável para esses últimos. Na verdade, ser-lhes-ia defeso rediscutir a matéria simplesmente porque essa possibilidade jamais existiu. Mesmo antes da decisão, não lhes era dado impugnar o tema, mas apenas se conformar com o que viesse a ser estabelecido. Diante disso, nota-se que tanto para os interesses ‘difusos’ quanto para os “coletivos” a construção é igual, sequer havendo maiores diferenças em relação às próprias ações individuais. Em essência, não é a coisa julgada que opera de modo *erga omnes* ou *ultra partes*, mas sim os efeitos da sentença. Afinal, para quem não tem legitimidade para propor a ação, a imutabilidade da decisão não decorre da coisa julgada, mas apenas dessa própria impossibilidade concreta de discussão (Arenhart; Osna, 2021, p. 67-69).

Não havendo distinções relevantes entre essas duas categorias de direitos coletivos, não se justificaria a limitação mandamental para tutelar os direitos difusos, por exemplo (Arenhart; Osna, 2021, p. 71). Logo, as duas categorias deveriam ser tratadas, de forma conjunta, como direitos metaindividuais. Mais adiante, essa mesma doutrina sustenta que deve haver uma ruptura com o paradigma individualista dos interesses em jogo, pois o que deve ser protegido pelo juiz não é a vontade do legitimado ou do representante judicial coletivo, e sim a vontade do coletivo:

E essa ruptura se dá exatamente na medida em que, no tratamento judicial desses interesses, há de prevalecer não a vontade de um imaginado titular ou do suposto representante judicial desse valor, mas o interesse social e coletivo. Exige-se, nesse passo, postura claramente mais ativa do juiz, que não pode deixar o processo nas mãos exclusivas do legitimado coletivo, como se essa legitimação atribuída pela lei fosse garantia suficiente de que o interesse público e social está protegido. Sem comprometer sua imparcialidade para examinar o caso, deve o juiz velar – durante todo o processo – pela adequada atuação das partes na tutela dos interesses por elas representados. Afinal, a simples alusão a certos sujeitos como autorizados à proteção de valores metaindividuais não é garantia de que esses legitimados realmente agirão na proteção desses interesses (Arenhart; Osna, 2021, p. 72).

A insatisfação com a doutrina tradicional e com o modelo “garantístico” oferecido por esse microssistema de normas do processo coletivo não só motivou Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna a promoverem novas concepções doutrinárias acerca do processo coletivo, como também desafiou Edilson Vitorelli a propor uma nova teoria sobre o processo coletivo, baseado na natureza sociológica, política e jurídica inerente a esses conflitos. Nesse ambiente teórico, buscou-se perscrutar a natureza da relação entre o representante processual e os conflitos insertos no seio da coletividade. Para tanto, Vitorelli (2022, p. 39) propôs, como objetivo principal de estudo, “delinear um esquema representativo que ao mesmo tempo, viabilizasse a condução de um processo coletivo sem, no entanto, implicar a exclusão, pura e simples, dos titulares do direito material”.

A metodologia empregada por Edilson Vitorelli partiu da perspectiva dos efeitos do litígio coletivo. Em seu observatório metodológico, apreendeu-se os efeitos das repercussões jurídicas dos conflitos de acordo com a intensidade dos danos lesivos “determinados eventos lesivos” (Vitorelli, 2016, p. 91). Desse modo, conforme a extensão dos danos verificados em casos práticos, pode-se dizer que os conflitos coletivos seriam de maior ou menor complexidade e conflituosidade, segundo a realidade de seus efeitos.

Como resultado de seu esforço, Vitorelli (2022) não só reconceituou os fenômenos coletivos, classificando-os em litígios transindividuais de difusão global (litígios globais), litígios transindividuais de difusão local (litígios locais) e litígios transindividuais de difusão irradiada (litígios irradiados), como também propôs uma revisão doutrinária sobre a classificação adotada pelo CDC sobre direitos difusos e coletivos e direitos individuais homogêneos. Acerca desta, Vitorelli (2022, p. 127) repudia qualquer distinção que não explique ou esclareça a realidade, que deve ser avaliada não pela abstração da norma incindível sobre os conflitos coletivos, mas pela natureza do litígio coletivo.

Um exemplo sobre essa reconfiguração da teoria do litígio coletivo adotada por Edison Vitorelli pode ser verificado no julgamento do Recurso Especial (REsp) de n.º 1.209.633/RS, em que se analisou a legitimidade do Ministério Público (MP) para ajuizar ação coletiva em favor de consumidores vítimas de publicidade enganosa, bem como se a sociedade fornecedora de títulos de capitalização pode ser responsabilizada pela conduta de corretores credenciados para a venda dos produtos (Brasil, 2015c).

Nesse caso concreto, foi proposta ação civil pelo MP visando cessar a transmissão de publicidade enganosa e impedir as consequências econômicas decorrentes da divulgação dos produtos denominados “Super Fácil Carro” e “Super Fácil Casa”, veiculada em canais de televisão e jornais, além da abordagem pessoal, por corretores e prepostos da empresa ré.

No referido julgado, a Corte Cidadã entendeu que o caso envolvia a defesa de direitos coletivos *stricto sensu*. Antes da contratação dos títulos de capitalização, havia uma relação jurídica base envolvendo os potenciais ou efetivos contratantes desses títulos (direitos subjetivos de vários consumidores), decorrentes de publicidade enganosa. Essa situação atingia um número indeterminável de pessoas, com objetos indivisíveis, o que, por si só, afastaria a possibilidade de defesa de interesses individuais homogêneos.

No entanto, essas mesmas circunstâncias de fato permitiam que pessoas determinadas, atraídas pela propaganda enganosa, contratassem os títulos. Por esse motivo, considerando a preponderância dos interesses públicos sobre os individuais, evidenciou-se que se tratava de tutela coletiva de direitos, o que, por consequência, interseccionaria interesses individuais homogêneos, caracterizados pela reparação do dano coletivo (Brasil, 2015c).

Esse é um exemplo prático de como os efeitos de uma relação jurídica base (potencial ou efetiva) tem potencial de emanar direitos, tanto coletivos como difusos, além de individuais homogêneos, que repercutem no patrimônio dos indivíduos. Portanto, diante de tal grau de conflituosidade e complexidade, podem ser cumulados pedidos de reparação individual dos danos causados.

Em linha com esse julgado, baseado nas observações de Edilson Vitorelli, Mazzilli (2013, p. 59-60) fez questão de afirmar que, por meio de uma combinação de fatos, uma mesma relação jurídica pode desencadear o surgimento de interesses transindividuais de mais de uma espécie, a serem potencialmente defendidos em um único processo coletivo. Como exemplo, citou caso em que um conflito coletivo poderia proteger interesse relacionado ao aumento ilegal

de mensalidades escolares, já aplicados aos alunos atuais, solicitando a reparação por meio da repetição do indébito e, ainda, a proibição de aumentos futuros²¹.

A conflituosidade inerente aos direitos transindividuais é um aspecto imanente que não se verifica nas relações jurídicas envolvendo direitos puramente individuais homogêneos ou acidentalmente coletivos, como defende boa parte da doutrina (Leonel, 2021, p. 123; Moreira, 1984, p. 195-196). No entanto, a vanguardista doutrina de Edilson Vitorelli, conforme já explicitado, despreza a classificação abstrato-normativa dos conflitos coletivos previstos no CDC, abraçando uma nova concepção do direito coletivo, segundo a qual deve importar, para o processo coletivo tributário, a repercussão dos efeitos do conflito coletivo na realidade pragmática.

Assim, mesmo nas questões em que exurgem interesses individuais homogêneos, para essa doutrina, não deve haver distinção entre estes e os interesses transindividuais. Por essa razão, Vitorelli (2022, p. 125-127), considerando as possíveis espécies de litígios verificáveis, classificou os litígios individuais homogêneos em globais, locais e irradiados.

Embora os fenômenos jurídico-coletivos coletados por Edilson Vitorelli não demonstrem semelhança com as lesões potenciais e efetivas da incidência da norma jurídico-tributária (uma vez que esta goza de presunção de legalidade e constitucionalidade), tampouco demonstram sua relação com a sociedade de classes formadas por contribuintes de determinados tributos – razão pela qual não se poderia tratar tais lesões como um “dano coletivo” –, a metodologia por ele empregada tem como objetivo verificar não o dano em si e/ou o tipo de remédio para o caso, mas, sim, “as características do litígio, a intensidade com a qual ele atinge pessoas determinadas e a distribuição dos ônus de sua ocorrência entre os membros que integram a sociedade que se cria a partir da lesão” (Vitorelli, 2022, p. 124-125).

Nesse sentido, buscando aplicar essa teoria ao contencioso coletivo tributário, seria possível classificar, como litígios individuais homogêneos, locais em que os diversos lesados têm liame que os agrega e impele à ação conjunta, mas que também podem indicar visões distintas sobre a melhor forma de conduzir seus interesses (Vitorelli, 2022, p. 126).

²¹ “[...] nesse caso, estaremos discutindo, a um só tempo: a) interesses coletivos em sentido estrito (a ilegalidade em si do aumento, que é compartilhada de forma indivisível por todo o grupo lesado); b) interesses individuais homogêneos (a repetição do indébito, proveito divisível entre os integrantes do grupo lesado); c) interesses difusos (a proibição de imposição de aumentos para os futuros alunos, que são um grupo indeterminável). [...] Outra confusão recorrente precisa ser desfeita: o mesmo interesse não pode ser simultaneamente difuso, coletivo e individual homogêneo, pois se trata de espécies distintas. O que pode ocorrer é que uma combinação de fatos, sob uma mesma relação jurídica, venha a provocar o surgimento de interesses transindividuais de mais de uma espécie, os quais podem ser defendidos num único processo coletivo” (Mazzili, 2013, p. 59-60).

A posição doutrinária referenciada (Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Edilson Vitorelli), em certo ponto, entende que a classificação adotada pelo CDC merece ser revista, por entender que os direitos coletivos (transindividuais e individuais homogêneos), em alguma medida, possuem alguma relação de transindividualidade, sendo mais clara a distinção no momento da execução do título judicial coletivo.

Na seara do direito coletivo tributário, importa muito, especialmente para o objeto deste estudo, a posição do legitimado e sua relação com o grupo representado em juízo. Essa relação de conflito (notadamente entre a classe ou grupo representado com o ente tributante) – como defende Edilson Vitorelli (2022) – entre o grupo atingido pelo “evento danoso” ou potencial, adaptado aqui como “lesão iminente a direito subjetivo do grupo”, deve possuir um “liame que os agrega” com a lesão (objeto jurídico litigioso).

Nas ações de rito ordinário, por exemplo, propostas para proteção dos interesses “coletivos” de empresários sujeitos à cobrança de determinado tributo, faz-se necessária a juntada da lista de associados pertencentes a uma entidade associativa de classe ou da autorização expressa de empresários a ela vinculados que queiram se fazer representar em juízo não por litisconsórcio, mas por uma representatividade adequada, com o objetivo de discutir a legalidade de determinada cobrança tributária (artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997).

Perceba-se que, nessas específicas particularidades do processo coletivo, o modelo previsto pelo CDC ainda se revela o mais adequado, especialmente por causa da previsibilidade de sua incidência em situações muito concretas, excepcionalizando as relações jurídicas demandadas pelo mandado de segurança coletivo.

O modelo processual coletivo atualmente em vigor, apesar da divergente posição doutrinária, é ajustável aos conflitos coletivos tributários porque tem partes bem definidas (classe de contribuintes *vs.* Fazendas Públicas), não sendo possível confundir direitos individuais homogêneos com direitos difusos ou coletivos, especialmente porque a própria legislação impõe limites à atuação do MP na defesa dos interesses individuais homogêneos envolvendo interesse dos contribuintes (artigo 1º, parágrafo único da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985)²² e naquelas em que não restar demonstrada a relevância social.

²² “CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSTOS: IPTU. MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE. Lei 7.374, de 1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078, de 1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. C.F., artigos 127 e 129, III. I. - A ação civil pública presta-se a defesa de direitos individuais homogêneos, **legitimado o Ministério Público para aforá-la, quando os titulares daqueles interesses ou direitos estiverem na situação ou na condição de consumidores, ou quando houver uma relação de consumo.** Lei 7.374/85, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. II. – Certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou identificar-se com

2.3 Direitos individuais homogêneos

Teori Zavascki (2017, p. 40) cunhou a clássica distinção dos direitos coletivos, entre tutela coletiva de direitos e tutela de direitos coletivos, em sua obra *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. Na primeira classificação, Zavascki tratou dos direitos individuais homogêneos; na segunda, tratou dos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*²³, conforme abordado no item anterior.

O inciso III do parágrafo único do artigo 81 da Lei n.º 8.078/1990 dispõe que a defesa coletiva será exercida quando se tratar de interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. O PL n.º 1.641/2021 pretende sugerir uma nova definição de direitos individuais homogêneos, acrescentando não somente o fato de que as relações devam exigir a predominância das questões comuns sobre os particulares, mas que se preservem “a isonomia e a restituição integral, a facilitação de acesso à prova, a garantia de acesso à justiça, a melhor gestão do serviço judiciário ou a repercussão de cada pretensão individual sobre as demais” (Brasil, 2021).

Um dado característico dos interesses individuais homogêneos é o de que haja predominância de interesses comuns da classe representada sobre as pretensões eminentemente individuais.

Diferentemente do que preconizam os incisos anteriores (incisos I e II do parágrafo único do artigo 81 da Lei n.º 8.078/1990), o inciso III não faz referência a grupos, categorias ou classe de pessoas ligadas por direitos de origem comum (homogeneidade). Logo, a necessidade da presença da homogeneidade desses direitos em uma tutela coletiva exige um legitimado adequado.

Recorrendo ao microsistema de normas do processo coletivo, é possível visualizar no artigo 21 da Lei n.º 12.016/2009 que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesses casos, a ação civil pública presta-se a defesa dos mesmos, legitimado o Ministério Público para a causa. C.F., art. 127, caput, e art. 129, III. III. – **O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança e pleitear a restituição de imposto – no caso o IPTU – pago indevidamente, nem essa ação seria cabível, dado que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo (Lei 7.374/85, art. 1º, II, art. 21, redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625/93, art. 25, IV; C.F., art. 129, III), nem seria possível identificar o direito do contribuinte com ‘interesses sociais e individuais indisponíveis’ (C.F., art. 127, caput). IV. – R.E. não conhecido” (Brasil, 1999, grifos nossos).**

²³ Zavascki (2017, p. 39) esclarece que essa classificação (difusos e coletivos *stricto sensu*) “é uma denominação que se atribui a uma especial categoria de direito material, nascida da superação, hoje indiscutível, da tradicional dicotomia entre interesse público e interesse privado. É direito que não pertence à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo”.

[...] 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** (Brasil, [2018], grifos nossos).

Outrossim, poderão ser protegidos para tutelar interesses individuais homogêneos os direitos “decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante” (Brasil, [2018]). A conjugação desses dois enunciados normativos pressupõe que tais interesses (da totalidade ou de parte dos membros ou associados) devam possuir uma relação de pertinência com as finalidades estatutárias do legitimado coletivo.

A homogeneidade (sendo redundante, por necessidade) decorrente de “origem comum” é explicada pela doutrina como um critério de técnica de aglutinação de sujeitos no processo, que permite a dispensa do recurso do litisconsórcio como técnica processual para resolução de interesses jurídicos multitudinários, vinculados por afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito (Arenhart; Osna, 2021, p. 99-105).

O transporte do pressuposto “origem comum” para as ações coletivas que visem a proteção dos interesses individuais homogêneos exige a preponderância dos interesses coletivos sobre os individuais – requisito de influência da *class action*, como defendido por Grinover (2001, p. 21) –, cujo corolário é a utilidade processual da tutela coletiva.

Transplantando esses conceitos para as ações coletivas que possuam como objeto questões tributárias, exige-se, para discutir a legalidade da incidência da norma tributária, que os interesses sejam comuns a uma determinada classe ou categoria de empresários. Em outros termos, deve haver identidade de questão jurídica que envolva esses interesses subjetivos, os quais deverão se refletir na utilidade da prestação jurisdicional de mérito (sentença genérica), que permitirá estender seus efeitos aos indivíduos²⁴ integrantes do grupo, classe ou categoria, conectados por laços de afinidade, ou seja, homogeneidade (Zavascki, 2017, p. 151-152).

Esta é a razão de ser das tutelas individuais homogêneas: a busca pela coletivização de interesses individuais de massa, objetivando a proteção dos interesses do grupo, em torno de um objeto jurídico aplicável à categoria ou classe de pessoas.

²⁴ “O objeto jurídico de direito material é divisível e pode ser decomposto em unidades autônomas com titularidade própria” (Zavascki, 2017, p. 40).

A jurisprudência há muito sedimentou o entendimento de que as pretensões de interesses conectados por questões comuns de classe podem ser expressas nas ações que visem a proteção dos interesses coletivos individuais homogêneos. A exemplo, cite-se posicionamento da jurisprudência pátria, colhida a título de amostragem, que bem revela não só seu cabimento, como também sua aplicação na preservação dos princípios constitucionais tributários, quando violados pelos entes federados, responsáveis por sua observância e aplicação:

3.1 – Em aludido panorama, o sindicato (substituto processual, em legitimação extraordinária) age em nome próprio em prol de direitos ínsitos à categoria (art. 8º, III, da CRFB/1988), contexto que dispensa a apresentação de relação nominal dos filiados e/ou autorização expressa individual ou assemblear para o ajuizamento da ação coletiva. 3.2 – STF (TEMA-823): Sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos. 3.3 – É ler-se (T2/STJ, AgInt-REsp n.º 1.971.270/GO, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 22/08/2022), **em precedente haurido em demanda coletiva sindical de viés tributário**: “[...] Consoante a Súmula 629/STF, o sindicato, na qualidade de substituto processual, atua na esfera judicial na defesa dos interesses coletivos de toda a categoria que representa, sendo dispensável a relação nominal dos filiados e suas respectivas autorizações”. [...] **“Os sindicatos e associações, na qualidade de substitutos processuais, detêm legitimidade para atuar judicialmente na defesa dos interesses coletivos de toda a categoria que representam, e, nesse contexto, a coisa julgada advinda da ação coletiva deverá alcançar todos os servidores da categoria [...]”**. 4 – Apelo não conhecido quanto ao valor da causa (a sentença não tratou – ainda – do item); quanto ao mais, apelação provida (só para declarar que, nesta lide, o sindicato atua como substituto processual, estando dispensando de apresentar rol de filiados e autorização individual ou assemblear e, outrossim, anular a sentença para que, baixando o feito à origem, retome-se a tramitação regular) (Brasil, 2023e, grifo nosso).

I – Caso em que a associação autora ingressou com ação ordinária para defesa de direitos individuais homogêneos de suas associadas em matéria tributária, mas sem invocar a fundamentação jurídica da lei da ação civil pública. Veiculou ação ordinária coletiva com pedido de tutela jurisdicional em favor das suas associadas, com fundamento na própria cláusula de legitimação constitucional (artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal). [...] **III – Não há em nosso sistema jurídico-constitucional óbices jurídicos ao uso do instrumento processual da ação ordinária para a defesa dos direitos coletivos objeto desta demanda – individuais homogêneos –, sendo, portanto, admissível o uso da ação ordinária coletiva para a defesa de direitos coletivos**, fora do rito procedimental da ação civil pública. IV – A ação civil pública é apenas um dos instrumentos formais a ser utilizado na defesa dos direitos coletivos, mas diante da vedação legal de sua utilização para determinadas matérias – § único do artigo 1º da Lei n.º 7.347/1985 – a defesa dos direitos coletivos não pode ficar impedida através de outros meios processuais, sob pena de incidir em violação ao princípio constitucional do acesso à Justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal), bem como,

à norma constitucional que confere a legitimação das associações para a defesa dos direitos de seus associados (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXI), em preceito que por sua própria natureza de proteção aos direitos fundamentais não contempla possibilidade de interpretação restritiva, ou seja, esta legitimação engloba quaisquer tipos de direitos: individuais ou coletivos, sem exceções. V – **O sistema jurídico, como um todo, deve ser interpretado de forma a resultar na harmonia das normas jurídicas, especialmente a estrita observância e harmonia com as normas constitucionais, que são dotadas de supremacia e servem como parâmetro de interpretação das demais normas infraconstitucionais.** Assim, a restrição inserida no § único do artigo 1º da Lei n.º 7.347/1985 não pode ser interpretada no sentido de que representaria a vedação do uso de qualquer outra espécie de ação para busca no Poder Judiciário da defesa dos direitos, pois isso significaria afronta às duas normas constitucionais citadas. VI – Precedentes de admissão da ação ordinária coletiva nos tribunais superiores e regionais federais. VII – MÉRITO: não se desconhece o entendimento jurisprudencial no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico tributário, mas a controvérsia dos autos traz complexidades e peculiaridades que a diferenciam das costumeiras alterações legislativas em matéria tributária, que justificam e impõem o estudo mais aprofundado das relações entre Poder Tributante e Contribuintes, **ultrapassando a barreira formal dos princípios tributários da legalidade e da anterioridade, para perscrutar um aspecto mais extenso e aprofundado das garantias constitucionais, qual seja, o da segurança jurídica aplicada à defesa dos cidadãos em matéria de tributação, princípio constitucional que certamente deve estender seu campo de proteção também sobre esta área das relações Estado-cidadão, não se restringindo a proteção constitucional, evidentemente, apenas aos princípios estabelecidos da Seção da Carta Constitucional que trata das Limitações do Poder de Tributar (arts. 150-152)**, estando a sustentar essa interpretação a própria a cláusula geral ampliativa constante do artigo 150, caput, no sentido de que as garantias ali explicitadas o são, todavia, “...sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte...”. Isso confere autorização constitucional para, em determinados casos, buscar o intérprete o subsídio de outras normas constitucionais para amparar os contribuintes, primando por interpretação que observe a harmonia entre as normas constitucionais, atendendo-se às características especiais que cercam a matéria em exame, como no caso em estudo. [...] X – Conforme ensinamentos da abalizada doutrina de eminente Ministro da Suprema Corte, Luiz Roberto Barroso, o princípio da segurança jurídica “compreende as seguinte ideias: 1) a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim, como sujeitas ao princípio da legalidade; 2) a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e razoabilidade; 3) a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova; 4) a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados; e 5) a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas” (Temas de Direito Constitucional, 2ª ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Renovar, 2002, pp. 50-51). E ainda, conforme os ensinamentos da Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa, a segurança jurídica, prevista no art. 5º, da CF, constitui tanto um direito fundamental quanto uma garantia do exercício de outros direitos fundamentais, sendo decorrência do próprio Estado Democrático de Direito (Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional, 1ª ed./2ª triagem, Saraiva, 2009). XI – A norma legal

impugnada nesta ação coletiva, a Lei n.º 13.670/2018, ao alterar o regime jurídico-tributário eleito já a partir de 1º de setembro do corrente ano, apesar de ter observado os princípios da irretroatividade da lei e da anterioridade mitigada, não observou o princípio constitucional da segurança jurídica em múltiplos aspectos, que deve ser interpretado em conjunto e sistematicamente com tais princípios tributários para se extrair o adequado preceito constitucional aplicável ao caso sob exame. XII – **Tendo o Estado, exercendo seu poder constitucional de impor exigências tributárias em face dos cidadãos/contribuintes**, estabelecido uma sistemática de tributação facultando à livre opção do contribuinte, com validade em determinado período anual e em caráter de irretroatividade, **a alteração unilateral do regime contributivo pelo Estado caracteriza ruptura do princípio constitucional da segurança jurídica para aqueles que, seguindo às próprias normativas estatais, pautaram todo seu comportamento para adequar-se à própria regulação tributária que lhe fora concedida como opção, violando assim o princípio da confiança nos atos do Poder Público; a boa-fé objetiva do contribuinte, que, na crença da irretroatividade da escolha facultada pelo próprio Estado, planejou suas atividades econômicas frente ao ônus tributário esperado, tendo o contribuinte, assim, a justa expectativa de que o Estado cumpra sua manifestação de vontade pública expressa através da lei; a estabilidade das relações jurídicas pactuadas com o Poder Público; a previsibilidade dos comportamentos fiscais que foram pactuados com o Estado pelo período anual estabelecido legalmente; e, até mesmo, também, ofendendo o princípio da isonomia em relação aos demais contribuintes, na medida em que a surpresa imposta unilateralmente pelo Estado apenas a estes contribuintes que fizeram a opção oferecida legalmente acaba colocando-os em situação desfavorável aos demais que, de uma forma ou outra, fizeram a sua opção pela permanência no anterior regime tributário e tiveram mantida sua opção ao contrário daqueles outros afetados pela norma legal aqui impugnada.** A aplicação neste mesmo ano calendário também afrontaria o ato jurídico perfeito, na medida em que a opção de regime jurídico concedida pela lei aos contribuintes já estava aperfeiçoada no início do ano fiscal, em caráter irrevogável para todo o ano. [...] XVI – EFICÁCIA SUBJETIVA DA TUTELA COLETIVA: a tutela concedida na ação coletiva fica adstrita à observância dos entendimentos consolidados nos julgamentos do C. STF em repercussão geral, tanto aquele do RE 573.232 (exigência de autorização expressa dos associados para a ação), como aquele do RE 612043 / PR (Tema 499 – restrição subjetiva da tutela aos associados da Autora domiciliados no âmbito da jurisdição do órgão julgador – a Subseção desta Justiça Federal onde tramita o feito na origem –, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento de origem). XVI – Agravo de instrumento parcialmente provido. Prejudicados os embargos de declaração opostos pela agravada União Federal e o agravo interno interposto pela agravante (Brasil, 2018d, grifo nosso).

TRIBUTÁRIO. SINDICATO. AÇÃO ORDINÁRIA COLETIVA. FUNRURAL. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. ART. 515, § 3º, DO CPC. INAPLICABILIDADE. 1. **É plenamente possível que sindicato use de ação pelo rito ordinário para defesa de interesses individuais homogêneos de sua categoria em matéria tributária.** 2. Sobre a legitimidade do Sindicato, não há que se confundir representação processual e substituição processual. No caso, a hipótese é de substituição processual prevista nos artigos 5º, LXX,

e 8º da Constituição Federal, em que o substituto processual é parte, postulando direito alheio em nome próprio. 3. Configurada a legitimidade ativa do sindicato demandante e a adequação da via eleita, deve ser anulada a sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito, com o retorno dos autos à origem para seu regular processamento, sendo inaplicável ao caso o disposto no art. 515, § 3º, do CPC, pois sequer foi estabelecido o contraditório na origem. 4. Apelação provida (Brasil, 2010d, grifo nosso).

Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 102-103), por outro lado, entendem que os direitos individuais homogêneos seriam indivisíveis e indisponíveis até o momento de sua liquidação e execução. Em sentido semelhante é a posição de Osna (2014, p. 70), cujos direitos representariam uma face encoberta dos direitos transindividuais, os quais se revelariam por ocasião da execução do julgado, ou, como defende Vitorelli (2022, p. 119), “no momento da avaliação dos efeitos da coisa julgada e do cumprimento de sentença”.

A definição legal, estampada no artigo 81, parágrafo único, inciso III do CDC, toma por característica desses direitos as ações coletivas de interesses individuais, de veiculação de pretensões repetitivas (isomórfica), assim entendidas as decorrentes de origem comum, a exemplo da proposta por contribuinte para questionar a legalidade de determinado tributo (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 122).

A interpretação desse dispositivo nos leva a concluir, portanto, que a grande novidade está em se dar tratamento coletivo a direitos individuais como técnica de tutela coletiva de direitos para possibilitar a resolução, em um só processo, de conflitos idênticos, evitando a multiplicação de ações individuais (Wambier, 2012, p. 333-334). Isso é perfeitamente aplicável às ações coletivas que buscam a tutela de interesses individuais homogêneos de pessoas vinculadas a entidades de classe (associações ou sindicatos empresariais).

Apesar de as ações coletivas terem um significado muito maior, especialmente sob o plano das garantias constitucionais, é inegável sua especial relevância como “instrumento de política judiciária”, promovendo “economia processual, com a redução da multiplicação de litígios individuais” (Gidi, 2007, p. 26)²⁵.

²⁵ “As ações coletivas promovem economia de tempo e de dinheiro não somente para o grupo-autor, como também para o Judiciário e para o réu. Para o grupo-autor, a economia proporcionada pela tutela coletiva é manifesta. Afinal, tanto o custo absoluto de litigar a controvérsia coletiva é reduzido à despesa de uma única ação, como tais despesas podem ser rateadas proporcionalmente entre os membros do grupo” (Gidi, 2007, p. 26).

3 REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA NO PROCESSO COLETIVO TRIBUTÁRIO

A representatividade adequada²⁶, termo cunhado pela doutrina (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021; Gidi, 2003, 2007; Grinover, 2001; Vitorelli, 2022) sob influência da *class action for damages*²⁷, tem sido defendida como instrumento processual necessário para o controle da qualidade que o legitimado deve possuir para representar os interesses do grupo em juízo.

Na experiência americana, a representação adequada seria a junção dos interesses do grupo com a singularidade subjetiva do representante que tenha sofrido os mesmos tipos de danos ou prejuízos que os demais membros desse grupo (Vitorelli, 2022, p. 315). Ainda no modelo americano, o representante adequado não seria o substituto processual ou representante processual, como acontece no modelo coletivo brasileiro, mas alguém do grupo, nomeado pelo juiz, para ocupar a posição de representante em juízo. Este último precisa, portanto, ter uma relação de afinidade direta com o interesse do grupo em juízo.

No processo coletivo brasileiro, a figura do representante adequado poderia ser vista como aquele que ocupa a posição de legitimado ativo²⁸. Diferentemente do que ocorre no direito americano, parte da doutrina dispensaria o controle da representatividade adequada (Nunes, 2015, p. 262-263; Nery Junior; Nery, 2004, p. 1427). Para essa corrente doutrinária, como o legitimado ativo ocupa a posição de autor nas demandas coletivas – *numerus clausus*, contidos tanto na Constituição Federal de 1988 como no microsistema de normas do processo coletivo brasileiro –, a representação adequada seria presumida.

É possível estabelecer um paralelismo entre os dois modelos coletivos. No direito americano, esse controle se concretiza com a certificação da *class action for damages*, conforme apresentado por Gidi (2007, p. 192-416). Essa certificação assegura que somente grupos com interesses comuns e representatividade adequada possam prosseguir com ações coletivas, garantindo que suas reivindicações sejam devidamente defendidas.

²⁶ “Não obstante a ideia da representatividade adequada tenha se originado no Direito Norte-Americano, no sistema das *class actions of damages*, a forma de sua aferição naquele ordenamento e em outros filiados à família da *common law* é diversa da adotada no ordenamento brasileiro” (Leonel, 2021, p. 195).

²⁷ “Fonte inspiradora de nossa ação coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos” (Mancuso, 2012, p. 447).

²⁸ Esses representantes adequados seriam as pessoas designadas por lei, como os cidadãos, nas ações populares, nas ações civis públicas (Ministério Público), nos partidos políticos, nos sindicatos e nas associações, regulados pelo processo coletivo constitucional, nos artigos 5º, incisos XXI e LXX, 8º, inciso III, 127 e 129, inciso III, todos da CF/1988; artigo 5º, inciso II da Lei Complementar n.º 75 de 1993; artigo 82 da Lei n.º 8.078/1990; artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985; e artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997.

De maneira análoga, no Brasil, o Estado-juiz deve observar rigorosamente os aspectos formais relacionados à constituição das entidades que buscam atuar no processo coletivo, como associações, sindicatos e entidades de classe. Em síntese, é imprescindível o controle jurisdicional dos pressupostos processuais²⁹ – como os relacionados à legitimidade e ao interesse processual³⁰ – necessários para o exercício do direito ao processo coletivo. Essa exigência busca assegurar que as entidades representem efetivamente os interesses dos grupos que reivindicam proteção judicial, garantindo a eficiência e a eficácia da tutela jurisdicional coletiva (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 239; Gidi, 2003, p. 61-70; Grinover; Watanabe; Nery Junior, 2011, p. 179-182; Grinover, 2002a, p. 6; Leonel, 2021, p. 193-197)³¹.

Dessa forma, ambos os sistemas reconhecem a necessidade de um controle cuidadoso sobre a representatividade adequada dos legitimados no processo coletivo, garantindo que os interesses coletivos sejam defendidos de maneira efetiva. Tal paralelismo evidencia a importância do respeito às normas processuais e à legitimação das ações coletivas para a realização da justiça social.

Muito embora seja possível defender (Nunes, 2015, p. 262-263; Nery Junior; Nery, 2004, p. 1427) a dispensa desse controle do legitimado ativo pelo Judiciário, já que a Constituição Federal de 1988 recepcionou o microsistema de normas que formam o processo coletivo brasileiro, a jurisprudência³², como a maioria da doutrina, defende a necessidade do controle jurisdicional da representatividade adequada. Esta se traduz na necessidade de que “haja efetiva e concreta demonstração por parte do sujeito que se coloca como representante da coletividade, ou seja, de que fala em nome daquela coletividade.” (Arenhart e Osna, 2021, p. 203).

A partir desse paralelismo entre o processo coletivo brasileiro e o americano, Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 239), assim como Leonel (2021, p. 196), citaram como exemplo

²⁹ “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IX – determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais.” (Brasil, [2024]b).

³⁰ Bueno (2024, p. 265) afirma que “o mínimo indispensável para o exercício do direito de ação é condição precípua para evitar desperdício de tempo e de atividade jurisdicional, racionalizando sua prestação com vistas à concessão da tutela jurisdicional que se mostra minimamente aceitável”.

³¹ Embora a legislação brasileira não discipline o procedimento de controle da representação adequada de todos os legitimados coletivos, essa ideia está presente na jurisprudência (Arenhart; Osna, 2021, p. 205).

³² “Por um lado, é bem de ver que, muito embora a presunção *juris et de iure* seja inatacável – nenhuma prova em contrário é admitida –, no caso das presunções legais relativas ordinárias se admite prova em contrário. Por outro lado, o art. 125, III, do CPC [correspondente ao art. 139, III, do novo CPC] estabelece que é poder-dever do juiz, na direção do processo, prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da Justiça. Com efeito, contanto que não seja exercido de modo a ferir a necessária imparcialidade inerente à magistratura, e sem que decorra de análise eminentemente subjetiva do juiz, ou mesmo de óbice meramente procedimental, é plenamente possível que, excepcionalmente, de modo devidamente fundamentado, o magistrado exerça, mesmo que de ofício, o controle de idoneidade (adequação da representatividade) para aferir/afastar a legitimação ad causam de associação” (Brasil, 2015d).

positivo de utilidade desse controle a exigência do vínculo de afinidade entre o legitimado e o objeto litigioso, denominado “pertinência temática”, que será mais bem explorado no item 3.1.1.2. Inclusive, Arenhart e Osna (2021, p. 323, grifo nosso) destacam que:

De fato, parece-nos certo que igualmente aqui, como sustentado em relação às pessoas jurídicas de direito público, a pertinência temática poderia ser aferida como aspecto relacionado à **representatividade adequada**, e não à **legitimidade** ad causam. Porém, além da previsão legal ter sido **expressamente diversa**, a divergência de natureza entre os agentes sustenta a existência de tratamento diverso (cabendo ao intérprete aplicar essa vedação de maneira compatível com a proteção constitucional do processo coletivo).

A importância do controle jurisdicional da representatividade adequada é deveras fundamental porque, a partir dela, o juiz examinará a relação entre os objetivos e as finalidades estatutárias da entidade legitimada e sua vinculação com as pretensões dos interesses individuais homogêneos do grupo em juízo, além de avaliar os potenciais efeitos subjetivos do objeto da demanda coletiva.

A doutrina de Fabio Lima Quintas (2023, p. 53-55), ao traçar um paralelo da representação adequada existente no direito português e no direito brasileiro, pontua alguns pressupostos exigíveis para que as associações possam, adequadamente, representar interesses de massa; dentre eles: possuir personalidade jurídica (embora esse requisito esteja pautado na legislação portuguesa, ele é também essencial no sistema brasileiro, como será explorado no item atinente à legitimidade das associações e sindicatos); pertinência temática; e que esteja constituída há pelo menos um ano. Além desses requisitos, esta mesma doutrina, após destacar a possibilidade de existir um representante inadequado, destaca que o controle da representatividade adequada não está centralizado na figura do legitimado (representante coletivo), manifestando-se também no interesse de agir.

Essa observação é importante para o objetivo desta dissertação, pois, através do controle destes pressupostos, será possível entender seus efeitos sobre a qualidade da representação do legitimado, especialmente nos casos em que as entidades forem consideradas genéricas, por não representarem direito coletivo algum; porque o objeto jurídico não se vincula ou irradia sobre determinada classe representada pelo legitimado; ou se os objetivos e finalidades estatutárias da entidade – nos dizeres de Zavascki (2017, p 204) – não possuem uma relação de pertinência e compatibilidade entre a razão de ser (=finalidade institucional) da entidade (analisada por ele no contexto do mandado de segurança, a qual se compreende

também aplicável no contexto das ações ordinárias coletivas) e o conteúdo do direito ameaçado ou violado (objeto da demanda).

O controle da representatividade adequada, portanto, poderia ser compreendido como um procedimento de depuração ou contenção processual que orienta o julgador a determinar se o legitimado coletivo deve ou não ocupar essa posição nas ações coletivas. Para tanto, devem ser analisados: (a) o período de 1 (um) ano de sua constituição (para as associações de interesses coletivos, associações, sindicatos etc.); (b) as finalidades estatutárias do legitimado e sua relação com os interesses tuteláveis em juízo (mais comum nas ações que visam a tutela dos interesses individuais homogêneos); (c) a licitude do objeto e a boa-fé do legitimado; (d) sua homogeneidade com os interesses tutelados; (e) a própria posição do legitimado com o objeto da demanda; e (f) o controle dos pressupostos processuais.

Todos estes pressupostos serão analisados no curso desta dissertação.

3.1 Pressupostos processuais aplicáveis ao processo coletivo

3.1.1 Dos pressupostos processuais

A partir da análise dos interesses coletivos endereçados às partes legitimadas previstas no artigo 82 do CDC, o processo coletivo – mais do que nas relações intersubjetivas, próprias da singularidade das relações individuais – é ordenado pela legitimação dos titulares ao exercício do direito de ação, devidamente conformados com os interesses coletivos tuteláveis em juízo.

Sob essa premissa, o processo civil brasileiro, em geral, de concepção individualista, estabeleceu que, para se postular em juízo, é necessário ter interesse e legitimidade (artigos 3º do CPC/1973; e 17 do CPC/2015). Caso inexistentes quaisquer desses requisitos, será causa de indeferimento da inicial (artigos 295, incisos II e III, do CPC/1973; e 330, incisos II e III, do CPC/2015) e consequente extinção do processo sem resolução do mérito (artigos 267, inciso VI, do CPC/1973; e 485, inciso VI, do CPC/2015).

No modelo processual de 2015, os termos “carência da ação” (artigo 301, inciso IX, do CPC/1973) e “condição da ação” (artigo 267, inciso IV, do CPC/1973), assim como “possibilidade jurídica do pedido”³³, foram excluídos como condições para o exame prévio do

³³ Segundo a doutrina de Talamini e Wambier (2022, p. 243), “O CPC não alude mais ao termo ‘condições da ação’ – embora continue a referir-se, nos arts. 17 e 485, VI, a duas hipóteses que tradicionalmente sempre foram

mérito. Na legislação anterior, esses requisitos, caso não fossem observados, resultavam na extinção do processo sem resolução de mérito, conforme disposto no artigo 267, inciso VI, do CPC/1973.

Bueno (2024, p. 260-266) identifica três categorias essenciais para o estudo do sistema processual civil brasileiro: existência da ação; existência e validade do processo; e mérito³⁴. A análise dos dois primeiros é por ele considerada pressuposto para o exame do mérito. A junção das três categorias formaria o que se denominou (e para ele ainda se denomina) as condições da ação (Bueno, 2024, p. 260). No ambiente desse sistema processual, a legitimidade ativa e o interesse processual seriam o mínimo indispensável ao exercício do direito de ação (Bueno, 2024, p. 264). Assim, este “mínimo indispensável ao exercício do direito de ação” **deve preexistir aos pressupostos processuais** de existência e validade do processo, uma vez que o exercício do direito de ação enseja a formação do processo (Bueno, 2024, p. 261).

Talamini e Wambier (2022, p. 330) destacam que, “ao lado das condições da ação, os pressupostos processuais integram a categoria genérica dos pressupostos de admissibilidade da atividade jurisdicional específica”.

Em sentido oposto, Theodoro Junior (2024, p. 154), comungando do clássico trinômio estruturante dos conceitos e fundamentos do processo civil (jurisdição, processo e ação), dividiu o exame do processo em duas partes: pressupostos processuais de existência válida; e pressupostos processuais de desenvolvimento regular do processo. Inseridas no primeiro pressuposto encontram-se a competência do juiz para a causa, a capacidade civil das partes, e sua representação por um advogado. A legitimidade ativa e o interesse processual, para Theodoro Junior (2024, p. 169), são requisitos a serem observados pelo juiz **após estabelecida a relação processual**, operando no plano da eficácia desta, e não devem ser confundidos com os pressupostos processuais.

Para Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2021, p. 583), os pressupostos processuais seriam classificados em duas categorias: pressupostos processuais de validade; e pressupostos processuais de existência. Para a doutrina de Wambier e Talamini (2022, p. 330-336), acresce-se os pressupostos processuais positivos (competência do juízo, legitimidade das partes, interesse de agir, capacidade judiciária) e negativos (litispendência ou coisa julgada). No

inseridas nessa categoria (legitimidade para a causa e interesse de agir) – tratando-se destacadamente em relação aos pressupostos processuais positivos (art. 485, IV) e negativos (art. 485, V). Em certa medida, adotou-se a concepção teórica que não vê maior relevância em distinguir os ‘pressupostos processuais’ das ‘condições da ação’, chamando-os todos de ‘pressupostos de admissibilidade da tutela jurisdicional’.”

³⁴ “Quem tem e quem não tem razão sobre o conflito de interesse levado ao Judiciário para resolução, isto é, sobre se existe, ou não, o direito que se afirma lesionado ou ameaçado e que é, por isso mesmo, merecedor de tutela jurisdicional” (Bueno, 2024, p. 260).

mesmo sentido, Quintas (2023, p. 83-84) destaca, em capítulo dedicado ao controle da representação adequada das associações, a importante tarefa do juiz de examinar os pressupostos processuais positivos (dentre eles, os da legitimidade das partes e do interesse de agir) e negativos (litispendência e coisa julgada).

Didier Junior (2021, p. 420) afirma que o pressuposto³⁵ “é aquilo **que precede o ato** e se coloca como elemento indispensável para a sua existência jurídica; requisito é tudo quanto integra a estrutura do ato e diz respeito à sua validade”.

Para Mancuso (2012, p. 417), atingir a meta a ser perseguida no processo – a decisão de mérito (embora deva-se interpretar que os pressupostos servem para garantir a prestação jurisdicional) – só seria possível quando a relação processual se revestisse de específicos pressupostos processuais, positivos e negativos, de existência e validade, “e, ainda, se a ação vier acompanhada de suas condições”³⁶.

Embora possua exegese distinta do que entendem as doutrinas de Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2021, p. 583)³⁷ e Theodoro Junior (2024, p. 154 e ss.), que enquadram os requisitos da legitimidade ativa e interesse processual como condições da ação, a doutrina de Didier Junior (2021, p. 424) considerou, no núcleo do requisito subjetivo de validade, a legitimidade *ad causam* e, no núcleo do requisito objetivo de validade, o interesse de agir.

Bueno (2024, p. 270) classifica três realidades distintas, que seriam fundamentais para se determinar a posição do legitimado no processo, transformando a titularidade da relação de direito material em realidade processual e os envolvidos em uma relação jurídica material em parte, sempre entendida como “aquela que pede em face de quem se pede algo em juízo”.

Desse modo, para ter legitimidade, é necessário que as partes tenham capacidade jurídica, no plano material, e capacidade de ser parte, no plano processual, além de que possam exercer concretamente, em juízo, esses direitos (capacidade de estar em juízo, a chamada legitimidade processual) (Bueno, 2024, p. 270). Já no plano do processo coletivo, Bueno (2024, p. 270 e 271) esclarece que a capacidade de ser parte pode não se confundir com a capacidade de estar em juízo. Neste caso, o legitimado afirmaria ter o dever (ou a titularidade de um específico direito) em relação a uma situação concreta ou diante de um sujeito concreto. Neste

³⁵ Didier denomina “pressuposto de desenvolvimento”, que são aqueles a serem atendidos “depois que o processo se estabeleceu regularmente, a fim de que possa ter curso também regular, até a sentença de mérito ou a providência jurisdicional definitiva” (Theodoro Junior, 2024, p. 154).

³⁶ Compartilha deste mesmo entendimento a doutrina de Tesheiner e Thamy (2023, p. 111), para quem, mesmo após o advento do Novo Código de Processo Civil, tais “pressupostos”, são, na verdade, núcleos das condições da ação, pois seria confundir ação com processo. Nesse sentido, “negar a existência de condições da ação implica negação do que a Lei afirma: a necessidade de interesse e legitimidade para a postulação em juízo”.

³⁷ Os pressupostos processuais têm a função de proteger os interesses processuais das partes, bem como o interesse público (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2021, p. 589).

caso, estar-se-ia tratando de legitimidade extraordinária, definida por Bueno (2024, p. 271, grifos do autor) da seguinte forma:

“Excepcionalmente, o sistema processual admite uma ruptura entre os planos do direito material (provável titular do bem da vida) e do direito processual (quem se apresenta em juízo para tutelar aquele bem da vida”. São casos de legitimidade extraordinária, que merece ser compreendida como a hipótese de alguém, em nome próprio, postular em juízo direito alheio e que é expressamente autorizada pelo art. 18”.

Firmadas essas premissas gerais aplicáveis à singularidade das ações individuais^{38 39}, ou seja, quando a legitimidade ativa⁴⁰ e seu interesse processual⁴¹ se confundem em razão da posição afirmada no processo⁴² (Tesheiner; Thamy, 2023, p. 111), no processo coletivo, referidos pressupostos ou requisitos processuais ganham perspectiva especial.

O CPC/2015 estabeleceu, em seu artigo 18, que “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (Brasil, [2024]b). Nessa esteira, conforme abordado nos itens 2.2 e 2.3, o microsistema do processo coletivo, recepcionado pela Carta Republicana de 1988, nomeou determinadas “partes” para atuarem no polo ativo da demanda coletiva, sem, contudo, figurarem como sujeitos da relação jurídico-material controvertida (Dinamarco, 2019, p. 362).

Nesses casos, essas “partes” ostentarão legitimidade ativa extraordinária, em oposição à legitimidade ordinária, própria das relações processuais singulares. Sintetizando essas diferenças de posições no processo, Dinamarco (2019, p. 140, grifos nossos) esclarece as diferenças entre a legitimidade ordinária e extraordinária, a partir do preceito adjetivo cunhado pelo legislador no artigo 18 do CPC:

Ordinariamente a legitimidade ativa para a causa (**legitimidade ordinária**) pertence apenas ao sujeito que seja titular da pretensão deduzida (CPC, art.

³⁸ “O titular do direito material – e somente ele – tem legitimidade para, em juízo, pleitear o que seja relativo a tal direito. Tal concepção, entretanto, foi gestada em um contexto jurídico, histórico e social ainda eminentemente individualista, em que era possível restringir a análise da legitimidade ativa à titularidade do direito material” (Fernandes, 2013, p. 99).

³⁹ Daí a alusão da doutrina sobre a existência de um macroprocesso, que se destina a “produzir efeitos muito mais amplos e socialmente úteis que o microprocesso de conotação individualista, cujos resultados não irão além dos sujeitos que efetivamente hajam sido incluídos na relação jurídica processual como demandantes ou demandados [...]” (Dinamarco, 2024, p. 230-231).

⁴⁰ “[...] a legitimidade é apenas um dos requisitos sem os quais não há interesse de agir” (Dinamarco, 2019, p. 359).

⁴¹ “Tanto quanto o interesse de agir, a legitimidade inclui-se entre os pressupostos de admissibilidade do julgamento de mérito” (Dinamarco, 2019, p. 358).

⁴² É por essa razão e, sobretudo, pela necessária referência dos planos material e processual, que Enrico Tullio Liebman se referida à legitimidade como “pertinência subjetiva da ação” (Bueno, 2024, p. 270).

18), mas o Código de Processo Civil abre caminho para essas legitimidades extraordinárias em hipóteses específicas. O sujeito legitimado extraordinariamente para defender em juízo interesse alheio em nome próprio é o **substituto processual**. Tanto quanto o representante, ele defende direito de outrem — mas a diferença está em que ele o faz em nome próprio, figurando na demanda como parte (autor) e não em nome de outrem como faz o representante, que não é parte no processo. Para alguns efeitos a doutrina atribui aos substituídos a qualidade de **partes em sentido substancial**, não passando o substituto de mera parte formal do processo.

Enquanto na legitimidade ordinária o direito pertence apenas à pessoa que seja titular da pretensão deduzida em juízo, na legitimação extraordinária, outra pessoa, que não o titular do direito, substitui interesse de outrem (de grupo, classe, categoria ou coletividade) para figurar como autor da demanda em juízo. A doutrina e a jurisprudência denominam esse legitimado “substituto processual”, diferentemente do representante, que atua em nome de outra pessoa e não é considerado parte no processo. O substituto atua em nome próprio na defesa de direito de terceiro. Como bem lecionam Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 236):

A substituição processual independe da existência ou não de um específico interesse processual ou material do substituto: o que se deve averiguar é a existência de um interesse processual na solução do conflito, decorrente da posição jurídica ocupada pelo grupo, sem relacioná-lo à figura do substituto processual. O interesse de agir deve ser examinado em relação à situação jurídica litigiosa em juízo e a posição do grupo, não sendo relevante a informação sobre quem seja o substituto processual.

Outro aspecto importante da relação processual no processo coletivo, que será mais bem explorado nas seções posteriores, é a posição ou a relação processual do substituto processual – legitimados que atuam no processo coletivo⁴³, sem autorização dos titulares da própria relação jurídica controvertida (Dinamarco, 2019, p. 363), como o MP, associações e sindicatos – com o objeto jurídico processual. Conforme apresentado pela doutrina de Didier Junior e Zaneti Junior (2021), apesar de ser parte, por determinação legal, o substituto processual atua em nome do interesse coletivo (grupo, classe e coletividade)⁴⁴, que, ao fim e ao cabo, é o verdadeiro titular da relação jurídica controvertida (Dinamarco, 2019, p. 363).

Das inúmeras questões processuais que decorrem da dinâmica dos interesses coletivos, é possível concluir que existem pressupostos processuais específicos ao processo coletivo que são fundamentais para que a ascensão desses interesses em juízo seja viabilizada, a saber: (a) a

⁴³ Que possuem regime próprio de legitimação, a depender do tipo do procedimento coletivo (Arenhart e Osna, 2021, p. 202)

⁴⁴ Cf. artigos 168 e 177 do CC; artigos 616, inciso IX, e 967, inciso II, do CPC/2015; artigo 82 do CDC; artigo 21 da Lei n.º 12.016/2009 e os demais interessados arrolados no item 2.1.

legitimidade ativa *ad causam*; (b) o interesse processual; (c) a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais; e (d) a pertinência temática.

A representação adequada pode ser vista como a correta subsunção do legitimado aos pressupostos processuais de existência e validade exigidos pelo microsistema do processo coletivo brasileiro. O controle jurisdicional desses pressupostos é denominado pela jurisprudência e pela doutrina de controle *ope judicis* da representação adequada ou controle jurisdicional da representatividade adequada.

O outro pressuposto processual, de altíssima relevância para a própria existência e validade do processo coletivo, refere-se ao interesse de agir, representado pela necessidade de buscar a tutela jurisdicional para a proteção do bem da vida (utilidade), por meio de um pedido adequado, que traduza a pretensão subjetiva do interesse. O exercício da pretensão deduzida pela parte legítima dará início ao processo (Bueno, 2024, p. 272).

Todos esses pressupostos serão analisados nos tópicos seguintes e servirão para testar a conexão entre os legitimados processuais e os interesses do grupo, classe, categoria ou coletividade envolvidos na relação jurídica. Tal exame permitirá aferir qual o papel da pertinência temática no contexto das relações jurídico-processuais no âmbito do processo coletivo, seu grau de relevância no controle da representatividade judicial e a adequação dos interesses pleiteados em juízo. Essa abordagem facilitará a apreciação do papel que cada legitimado desempenha em relação ao objeto da demanda, ressaltando a importância da legitimidade e do interesse no contexto da tutela dos interesses individuais homogêneos.

3.1.1.1 Interesse processual no processo coletivo

O indivíduo busca o grupo como uma forma de assegurar realizações pessoais e se proteger (Mancuso, 1995, p. 39-40). Assim o fazendo, ele renuncia a alguns direitos individuais em prol dos interesses coletivos para reivindicar direitos sob vários aspectos, em face de outros grupos ou até mesmo do próprio Estado.

Os legitimados, *v. g.*, associações e sindicatos de grupos de interesses econômicos ou empresariais, resultam da união ou conjugação de interesses individuais em torno de um objetivo comum. Logo, deve haver um propósito para o grupo, sem o qual a reunião social perderia total sentido de ser.

O interesse coletivo, em sentido lato, é uma forma de representação política da sociedade, que, na maioria dos casos, confunde-se com o interesse social, cuja dimensão, segundo Zavascki (2017, p. 52), “está, exatamente, na relação que tem com valores e

instituições de alcance mais elevado, a preservação das condições de vida em sociedade, a manutenção da organização estatal e da democracia”; ou, como observa Dinamarco (2024, p. 23), na aptidão para endereçar efeitos “a toda a sociedade, a toda uma comunidade, classe, categoria ou grupo de pessoas”.

Para o exercício do interesse em juízo, é essencial que o procedimento escolhido pelo autor seja adequado, útil⁴⁴ e necessário⁴⁵, em relação à pretensão do direito material (traduzido pelo pedido).

No processo coletivo, tal interesse, notadamente nas ações que visem a tutela dos direitos individuais homogêneos, confunde-se com a pretensão do direito material do grupo em juízo (legitimado ativo, como associação ou sindicato)⁴⁶, em razão de sua estreita vinculação com os fins institucionais, caracterizado por uma espécie de cessão⁴⁷ – sem transferência da titularidade – do direito do grupo, exercido pelo legitimado (artigo 18⁴⁸ do CPC).

Para Leonel (2021, p. 236-238), o interesse do direito material, tratando-se do MP, seria presumido, porque o legislador o ordenou como defensor da ordem pública (defesa dos interesses transindividuais).

Na tutela dos interesses individuais homogêneos, por sua vez, há os direitos determinados e divisíveis, ligados por uma relação de afinidade e semelhança, ou seja, de homogeneidade. Essa é a razão de ser das tutelas coletivas de direitos individuais homogêneos, qual seja a busca pela coletivização de interesses individuais de massa, visando a proteção dos interesses do grupo, em torno de um objeto jurídico aplicável à categoria ou classe de pessoas (associados, por exemplo). Esse objeto jurídico é divisível e pode ser decomposto em unidades

⁴⁴ Para Didier (2021, p. 474), “o interesse de agir é requisito processual que deve ser examinado em duas dimensões: necessidade e utilidade da tutela jurisdicional”.

⁴⁵ Esses pressupostos do interesse processual estão representados pelo “trinômio necessidade-utilidade-adequação do provimento solicitado ao Judiciário, explicável a partir do fato de que é vedado a justiça de mão-própria, salvo conhecidas exceções, como o ato de desforço pessoal em defesa da posse (Código Civil, art. 1.210, § 1º.), levando a que a parte ou interessado deva demonstrar que o conflito revelou-se impossível nas vias suasórias, ônus esse apenas dispensado, *pour cause*, nas ações ditas necessárias” (Mancuso, 2012, p. 440).

⁴⁶ “Há, portanto, um necessário elo de vinculação entre o objeto da demanda e os fins institucionais do demandante, em que se exige associação de pertinência entre a demanda e os fins institucionais do demandante. Portanto, trata-se de exigência associada ao interesse de agir. A mesma restrição existe em relação às associações, que, a par dessa vinculação quanto a sua finalidade institucional, devem estar ‘legalmente constituídas há pelo menos um ano’ (art. 82, IV)” (Zavascki, 20176, p. 167).

⁴⁷ “O conteúdo das pretensões é diverso, de conformidade com o direito de que emanam. Tem-se dito que se tratam como os direitos de crédito; mas logo se abre exceção para as pretensões reais. No fundo, essas coincidências obscurecem em vez de clarearem o assunto. Melhor é vê-las em si mesmas e estudá-las de per si. A cessão da pretensão pessoal pode fazer-se sem se ceder o crédito (sem razão, L. Enneccerus, *Lehrbuch*, I, 573), porque não se identificam pretensão e direito: o que se fez foi dar a outrem o exercer um interesse próprio o direito alheio” (Miranda, 2016, p. 77).

⁴⁸ “Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.” (Brasil [2024]b).

autônomas com titularidade própria (Zavascki, 2017, p. 40), verificadas, por exemplo, na execução individual do título coletivo judicial.

Para tanto, o grupo, de acordo com as leis do país⁴⁵, deve se revestir das formalidades legais, cujas cláusulas de seu estatuto demonstrem, com clareza, os objetivos e as finalidades institucionais das entidades, evitando sua generalidade, pois, como observa Paes (2021, p. 155), é nesse momento que serão materializados “a vontade, os anseios, os objetivos de seus integrantes” e, em última e essencial análise, a aferição probatória do pressuposto do interesse de agir do grupo.

A entidade se desenvolverá a partir de sua fundação, traduzida, formalmente, pela ata de assembleia geral de sua constituição, por meio da qual será criado seu estatuto⁴⁶, regulamentando a previsão de adesão de novos membros e a definição de cláusulas de representação política, administrativa e judicial, perante os órgãos da administração pública direta ou indireta, dentre outros, a depender da natureza política e social da sociedade.

O caminho a ser percorrido até a materialização do interesse subjetivo do grupo em juízo exige a prévia formalização da entidade associativa, devidamente constituída, há pelo menos um ano⁴⁷, para que esses interesses possam ser representados ou substituídos.

Havendo, portanto, ameaça ou violação a direito subjetivo do grupo, o exercício do direito de ação será representado ou substituído pelo seu legitimado adequado, momento em que o vínculo social do grupo precisa estar alinhado com os objetivos e as finalidades institucionais.

⁴⁵ O artigo 53 do CC prevê que o estatuto social deve conter os fins segundo os quais ela se propõe defender, podendo conter categorias com vantagens especiais (artigo 55 do CC). O conteúdo dos estatutos deve ser claro e bem definido, para que contemple os objetivos que o grupo pretende atingir com sua criação. Esses objetivos precisam demonstrar a correlação entre os fins institucionais da entidade e os interesses e objetivos que o grupo pretende atingir com sua criação.

⁴⁶ Dinamarco (2024, p. 227), ao abordar o microssistema de normas do processo coletivo, ressaltou que os legitimados coletivos, notadamente as entidades associativas (associações), além do requisito da pré-constituição, devem possuir, em seus estatutos, como objetivo específico, a defesa dos interesses dos consumidores. Esse entendimento, obviamente, está relacionado ao microssistema de normas do CDC por ele abordado. Portanto, aqui, o autor destaca a necessidade do caráter homogêneo da entidade, que se traduz por meio de um estatuto com objetivos específicos.

⁴⁷ “1. As associações civis, para ajuizar ações civis públicas ou coletivas, precisam deter representatividade adequada do grupo que pretendam defender em juízo, aferida à vista do preenchimento de dois requisitos: a) pré-constituição há pelo menos um ano nos termos da lei civil – dispensável, quando evidente interesse social; e b) pertinência temática – indispensável e correspondente à finalidade institucional compatível com a defesa judicial do interesse. 2. Quanto ao requisito temporal, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme quanto à possibilidade de dispensa do requisito de um ano de pré-constituição da associação, nos casos de interesse social evidenciado pela dimensão do dano e pela relevância do bem jurídico a ser protegido” (Brasil, 2017b).

O controle jurisdicional acerca da presença desses requisitos validará a subjetivação dos interesses do grupo em juízo. Ou seja, a pretensão do direito material a ser tutelado precisa, necessariamente, refletir os interesses do grupo.

O vínculo da entidade com os fins mesmos da instituição representa o interesse qualificador do vínculo associativo (Passos, 1989, p. 13)⁴⁸.

Dinamarco (2024, p. 230-231), ao tratar sobre a distinção entre o microprocesso, de conotação individualista, abraçada pelo CPC/1973, e o macroprocesso, que produz efeitos sociais muito mais úteis e amplos, abraçado pelo CPC/2015, revelou que o que há de comum nas ações coletivas (previstas no artigo 81, parágrafo único, incisos I ao III, do CDC) é sua relevância além dos limites individuais dos titulares, sem a qual o processo coletivo será extinto por ausência de interesse de agir.

3.1.1.2 *Pertinência temática*

A doutrina ainda não classificou a pertinência temática como um “pressuposto processual”, tampouco determinou em que classe se afiguraria aceitável sua percepção processual dentro do núcleo dos pressupostos processuais coletivos (legitimidade ativa ou interesse processual).

Mancuso (2012, p. 444) o qualifica como a subjetivação do interesse processual. Neves (2023, p. 224), ao tratar do requisito da legitimidade ativa das associações, afirma que a pertinência temática seria seu requisito. Na mesma linha, Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 238-239), analisando o controle jurisdicional da legitimidade coletiva, partiram da influência da *class action* dos Estados Unidos para afirmarem que o vínculo de afinidade entre o legitimado (classe das pessoas que possuem afinidade com o dano coletivo) e o objeto litigioso seria, para a jurisprudência brasileira, o pressuposto da “pertinência temática”.

Percebe-se que Didier Junior e Zaneti Junior não erigiram uma classificação, tampouco uma definição, do que seria pertinência temática, mas deduziram que ela seria fruto do controle da representatividade adequada, realizado pelo juiz da *class action* durante o

⁴⁸ “A Constituição permite distinguir três situações que não podem ser confundidas: a) a impetração, pela entidade, do mandado de segurança em seu próprio favor, na defesa de direito público subjetivo que seja titular; b) a impetração, pela entidade, de mandando de segurança em favor de associados, porque expressamente autorizada por eles na espécie; aqui, pode a entidade agir sem qualquer limitação ou vínculo, porque o objetivo do inciso XXI do art. 5º da CF foi proporcionar o apoio (serviço) da entidade ao associado, nos limites em que o associado julga conveniente esse apoio; c) a impetração, pela entidade, de mandando de segurança coletivo em favor de seus membros ou associados, como substituta processual e independente de autorização deles, por estarem em jogo direitos (individuais) de associados seus, direitos esses que guardam certo vínculo com os fins mesmos da entidade (interesse qualificador do vínculo associativo)” (Passos, 1989, p. 13).

processo de sua certificação. Para eles, a pertinência temática teria um vínculo de conexão, pode-se assim dizer, subjetiva, com a figura do legitimado, enquanto, no modelo da *class action*, a pertinência temática parece ser mais um vínculo subjetivo entre o interesse de agir do grupo e sua relação de interesse com o objeto do dano coletivo.

Nas três percepções doutrinárias, a pertinência temática seria um conector entre a legitimidade ativa, o interesse processual e a demanda coletiva. Em outras palavras, a pertinência temática seria a adequação entre o objeto da ação e a finalidade institucional (Mazzilli, 2006, p. 277-278).

Ainda que difusa sua definição, a jurisprudência trabalha com a ideia de uma necessária relação de conexão entre os fins institucionais do demandante e a tutela pretendida, ou seja, de afinidade temática entre os fins institucionais do demandante e o objeto litigioso.⁴⁹ Tentando alinhar o termo com a experiência americana, poder-se-ia afirmar que essa relação de pertinência exigiria uma afinidade entre o objeto da demanda coletiva e seus efeitos sobre os destinatários do dano coletivo (interesses subjetivos do grupo ou coletividade).

Leonel (2021, p. 236-238), em consonância com a doutrina de Zavascki⁵⁰ (2017, p. 69), argumenta que o MP, ao defender interesses transindividuais, possui um interesse indisponível em relação ao exercício do direito material. Isso implica que a pertinência temática seria presumida⁵¹, dispensando até mesmo o controle da representatividade adequada⁵².

Por outro lado, as entidades associativas de classe que buscam proteger interesses individuais homogêneos necessitam, para que sua pertinência temática⁵³ seja reconhecida, de

⁴⁹ “5. A pertinência temática exigida pela legislação, para a configuração da legitimidade em ações coletivas, consiste no nexó material entre os fins institucionais do demandante e a tutela pretendida naquela ação. É o vínculo de afinidade temática entre o legitimado e o objeto litigioso, a harmonização entre as finalidades institucionais dos legitimados e o objeto a ser tutelado na ação civil pública. 6. Entretanto, não é preciso que uma associação civil seja constituída para defender em juízo especificamente aquele exato interesse controvertido na hipótese concreta” (Brasil, 2017b).

⁵⁰ Sustenta o autor que o interesse de agir do Ministério Público, na defesa dos interesses difusos e coletivos, “se configura pela só circunstância de que ela representa o cumprimento de suas próprias funções institucionais. É diferente, entretanto, com os demais legitimados, cujas funções primordiais são outras e para as quais a atuação em defesa de direitos transindividuais constitui atividade acessória e eventual”; por esse motivo, “é indispensável que se possa identificar uma relação de pertinência entre o pedido formulado pela entidade autora da ação civil pública e seus próprios interesses e objetivos como instituição” (Zavascki, 2017, p. 69).

⁵¹ Tavares (2012, p. 108), ao tratar da pertinência temática nas ações de controle abstrato, classificou dois grupos (classes) de legitimados: a dos legitimados universais e especiais. Os especiais são os que precisam demonstrar o requisito da pertinência temática; enquanto os universais, não.

⁵² “6. Em relação ao Ministério Público e aos entes políticos, que tem como finalidades institucionais a proteção de valores fundamentais, como a defesa coletiva dos consumidores, não se exige pertinência temática e representatividade adequada” (Brasil, 2018b).

⁵³ “Com relação às associações constituídas para a defesa de interesses metaindividuais a pertinência temática só pode ser identificada com relação à espécie de interesse que se propõe a defender, aferível, caso a caso, não havendo qualquer presunção. Compreendo corretamente que a ‘presunção de interesse’ a que se refere a doutrina diz respeito à pertinência temática, conclui-se que no processo coletivo há também necessidade de identificação

uma análise caso a caso da representatividade adequada, não sendo possível presumir, de imediato, o cumprimento desse pressuposto processual.

Referido entendimento doutrinário se mostra razoável e em linha com a doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso (2012, p. 449), que demonstra existir uma correlação entre a finalidade institucional do colegitimado ativo e a natureza do interesse metaindividual judicializado (Brasil, 2008a). De acordo com essa doutrina, o colegitimado seria o MP, que, como defensor da ordem jurídica, reúne, *ope legis*, uma série de atribuições para atuar na defesa dos interesses coletivos e até mesmo individuais homogêneos (nas questões envolvendo, por exemplo, relação de consumo, prevista no CDC), desde que esses interesses transcendam a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade⁵⁴.

Nesse caso, a instituição (MP) não possui estatuto ou objetivos estatutários, tampouco afinidade com os interesses subjetivos dos substituídos (representados), uma vez que se trata de legitimado protetor do interesse subjetivo do direito material da ordem jurídica, e, por consequência, detentor da pertinência temática (presunção absoluta)⁵⁵.

O ponto chave, portanto, é saber: quem, nos termos da norma de regência, tem o poder de agir acerca de certo valor ou interesse? Quem, ao fim e ao cabo, possui o interesse subjetivo à pretensão deduzida em juízo? E, qual a relação de afinidade entre quem tem o poder de agir

do interesse de agir, sob pena de impossibilidade de formação e desenvolvimento válido da relação jurídica processual” (Leonel, 2021, p. 238).

⁵⁴ “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” (Brasil, 2014c).

⁵⁵ “Só não tem sentido a pertinência temática do Ministério Público, da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal. Em vista de sua vocação para defesa de interesses públicos e interesses coercitivos *lato sensu*, presume-se possam, em tese, defender interesses transindividuais de qualquer natureza. Também não se exige tal pertinência temática dos partidos políticos. [...]. Quando a lei confere legitimidade ao Ministério Público, presume-lhe o interesse de agir, pois qual instituição está identificada por princípio como defensora dos interesses indisponíveis da sociedade como um todo. Assim, não há o juiz de negar o interesse de agir do Ministério Público, cuja existência já foi reconhecida pelo legislador, quando lhe compete a atribuição. Entretanto, o interesse processual, em concreto, pode estar ausente, quando, p. ex., numa ação civil pública ambiental, o Ministério Público esteja pretendendo que se coloque o filtro na chaminé de uma fábrica que já tenha encerrado suas atividades” (Mazzilli, 2009, p. 311-331).

acerca de certo valor ou interesse e quem tem o interesse subjetivo à pretensão deduzida em juízo?

O artigo 82, parágrafo único, do CDC, relaciona os legitimados processuais (detentores do direito de autorrepresentação), que possuem legitimidade para agir na defesa dos interesses subjetivos do grupo ou da sociedade, enquanto o artigo 81, parágrafo único, do mesmo código, relaciona os grupos (interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos) de pessoas qualificadas para serem representados ou substituídos, ou seja, os destinatários dos efeitos da prestação jurisdicional.

A relação de afinidade, portanto, dependerá dos aspectos do interesse coletivo delimitado pelo ordenamento jurídico. Em se tratando de entidades representativas de classes empresariais (associações ou sindicatos), deve haver um vínculo de homogeneidade dos interesses subjetivos à pretensão ao direito material (o bem da vida buscado por meio da tutela jurisdicional⁵⁶) deduzível em juízo (outorgados pela Lei) – aqueles que recebem/sofrem os efeitos da prestação jurisdicional⁵⁷ (categorias de pessoas, associados ou a sociedade) – com seus legitimados ativos.

Como a pertinência temática do MP está relacionada à sua presunção de legitimidade ativa para atuar na proteção de determinados direitos, inclusive os individuais homogêneos⁵⁸, tal presunção defendida pela doutrina não se configura nas relações jurídico-tributárias, porque os legitimados a proteger esses interesses estão confinados às entidades associativas de classe e aos sindicatos, que precisam demonstrar o pressuposto da pertinência temática.

Dessa assertiva, extrai-se que a subjetivação do interesse de agir se relaciona ou se conecta ao pressuposto processual da legitimidade ativa⁵⁹ quando o substituto processual for o

⁵⁶ Segundo Dinamarco (2019, p. 354), “constitui objeto do interesse de agir a tutela jurisdicional e não o bem da vida a que ela se refere”.

⁵⁷ Gidi (1995, p. 22-23), ao tratar da representatividade adequada nas ações coletivas, deposita suas conclusões no sentido de que “há apenas um único titular – e muito bem determinado: uma comunidade no caso dos direitos difusos, uma coletividade no caso dos direitos coletivos ou um conjunto de vítimas indivisivelmente considerado no caso dos direitos individuais homogêneos. [...] Quem tem o direito público subjetivo à prestação jurisdicional referente a tais direitos (direito de ação coletivo) é apenas a comunidade ou a coletividade como um todo, através das entidades legalmente legitimadas à sua propositura”.

⁵⁸ Tema 471: “Com fundamento no art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público está legitimado a promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo de natureza disponível, quando a lesão a tais direitos, visualizada em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a comprometer relevantes interesses sociais” (Brasil, 2014c).

⁵⁹ Mancuso (2012, p. 457) leciona que “quando a legitimação é exercida no plano da jurisdição coletiva [...] a situação legitimante não é reportada a um direito material de tipo clássico, suscetível de afetação subjetiva exclusiva, mas a valores ou interesses que se diriam dessubstantivados, expandidos ao interior de grupos, quando já não o seja pela inteira coletividade. A rigor, para tais situações, parece-nos que seria bastante reconhecer que esses entes colegitimados beneficiem de uma especial autorização para a condução do processo coletivo, tornando desnecessário o recurso à legitimação extraordinária para explicar o poder de agir no processo coletivo:

MP. Tratando-se, assim, de relações jurídico-tributárias, o interesse de agir é do grupo substituído ou representado, que se faz presente no processo, por meio de seu legitimado ativo (artigo 5º, incisos XXI e LXXII, da CF/1988 c/c artigo 82, parágrafo único, do CDC).

Por outro lado, a subjetivação do interesse de agir das entidades associativas está mais relacionada ao pressuposto da pertinência temática, e não necessariamente à figura processual do legitimado, pois, em caso de extinção do processo sem resolução do mérito, por falta de legitimidade ativa, o grupo poderia se fazer representar por outra entidade de classe que ostente representatividade adequada, em cumprimento ao princípio da primazia do julgamento de mérito, positivado nos artigos 4º e 488 do CPC, que, finalisticamente, corresponderia a uma flexibilização da forma (processo) em detrimento do direito material (pretensão subjetiva de mérito).

Neste tocante, Oliveira (2018, p. 145-148) traça uma abordagem ampla sobre a evolução histórica dos direitos fundamentais para demonstrar que esses direitos precisam servir de anteparo para que as instituições estejam aptas a salvaguardá-los por meio do direito fundamental a um processo justo, ambientado em um corpo de direitos conformados com o Estado de Direito, emprestando segurança jurídica aos jurisdicionados. A esse respeito, cabe destacar breve passagem sobre a densidade representativa destes direitos consagrados pela CF/1988:

A noção de segurança jurídica processual reage, portanto, a essa nova configuração jurídica, seja para se adaptar a um sistema que não está aprisionado nos limites das disposições legais, seja para estabelecer parâmetros de atuação dos juízes na tarefa de densificação dos preceitos constitucionais. Todo o estudo sobre o formalismo processual deve ser feito com atenção a essa realidade, de maneira que as disposições normativas sobre o procedimento não sejam um óbice à concreção dos superiores mandamentos constitucionais. Por isso que se diz que, sob o prisma interno da conformação processual, o procedimento nada mais representa do que o balanceamento entre os princípios constitucionais, devendo as leis infraconstitucionais ser vistas como normas constitucionais concretizadas ou densificadas. E se as balizas procedimentais estabelecidas abstratamente pelo legislador não podem se sobrepor aos ditames constitucionais, é evidente que um diverso modelo processual deve ser considerado para atender a essa realidade normativa. Há, portanto, uma nova concepção do direito e, em especial, do direito processual. (Oliveira, 2018, p. 148)

ou bem é a indeterminação dos sujeitos que não permite identificar quais sejam os substituídos (caso dos interesses difusos e, em menor grau, dos coletivos em sentido estrito), ou bem, no caso dos individuais homogêneos, ainda que possível fosse tal identificação, ela não teria maior utilidade, porque até o final do processo de conhecimento o objeto litigioso é tomado em bloco, na sua dimensão coletiva, com abstração, pois, dos sujeitos concernentes.”

Visando preencher as lacunas existentes no processo coletivo, notadamente sobre a necessidade de se dar prioridade ao julgamento de mérito, o legislador brasileiro concebeu o Projeto de Lei nº 4.441/2020, alterado pelo substitutivo a ele apensado, de nº 1.641/2021, que pretende instituir uma nova ação civil pública. Desse modo, sugere-se, em seu artigo 7º, parágrafo 7º, que:

A ausência de representação, questão de admissibilidade ou legitimidade adequada, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, o juiz promoverá a sucessão processual, dando ciência ao grupo e intimando o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados para assumirem a condução do processo (Brasil, 2021).

A pretensão desta norma, como proposta, representa verdadeira garantia constitucional de acesso ao judiciário e ao devido respeito ao contraditório e à ampla defesa. No entanto, de acordo com Fabio Quintas (2023, p. 73), deve haver um juízo de ponderação entre essa garantia constitucional e a garantia do direito à jurisdição:

O direito de acesso à jurisdição não se reduz ao acesso formal à instância judicial; os requisitos formais têm de se amparar no devido processo legal e nas suas expressões, como o contraditório, ampla defesa e o juiz natural. Numa perspectiva constitucional, pode-se dizer que uma das dimensões jurídico-constitucionais do direito ao processo equitativo passa não por abolir os pressupostos processuais, mas por concebê-los de forma constitucionalmente adequada.

A jurisprudência tem suprido, em muitos casos, quando constatada, por motivos e fundamentos jurídico-processuais, a carência de representatividade adequada do legitimado com sua substituição por outro colegitimado, como será mais bem abordado na Seção 4, item 4.2.

3.1.1.3 Legitimidade ativa ad causam

No que interessa ao pretendido nesta dissertação, o controle jurisdicional da representatividade adequada (visto no item 3.2) é essencial para a “certificação” do processo coletivo brasileiro, que necessariamente perpassa o preenchimento dos pressupostos processuais aplicáveis ao processo coletivo, como a legitimação coletiva, o interesse processual

coletivo, a prevalência ou relevância das questões comuns da coletividade sobre as individuais⁶⁰, e a pertinência temática.

A legitimidade ativa nas ações coletivas exige uma adaptação, pois o autor coletivo (legitimado) atua em nome próprio na defesa de interesses ou direitos alheios. A discussão quanto à natureza jurídica da legitimidade ativa no processo coletivo possui várias correntes doutrinárias distintas⁶¹, de modo que suas diversas classificações não interferirão, *a priori*, no objetivo desta dissertação.

De início, para Leonel (2021, p. 226-227), a legitimidade ou legitimação seria autônoma (Alvim, 1997, p. 156; Gidi, 1995, p. 44; Venturi, 2007, p. 177) quando se tratar de interesses transindividuais (difusos e coletivos), e extraordinária, em se tratando dos interesses individuais homogêneos⁶². Nas ações de controle abstrato (o que não constitui o foco desta dissertação), os legitimados universais⁶³ não precisam demonstrar qualquer relação institucional com a questão impugnada, “pois o interesse genérico em preservar a supremacia da Constituição decorre das suas atribuições institucionais” (Tavares, 2012, p. 109).

⁶⁰ “A prevalência das questões comuns sobre as individuais, que é condição de admissibilidade no sistema das *class actions for damages* norte-americanas, também o é no ordenamento jurídico brasileiro, que só possibilita a tutela coletiva dos direitos individuais quando estes forem homogêneos. Prevalendo as questões individuais sobre as comuns, os direitos individuais serão heterogêneos e o pedido de tutela coletiva se tornará juridicamente impossível.” (Grinover, 2002b, p. 32).

⁶¹ Zavascki (2017, p. 70) sustenta que a legitimidade é extraordinária em razão do fato de “quem defende em juízo, em nome próprio, direito de outrem não substitui o titular da relação de direito material, mas sim, e apenas, na relação processual”. Trata-se, portanto, de substituição processual, o que acontece mesmo na defesa dos interesses individuais homogêneos. No mesmo sentido, destacam-se Armelin (1979, p. 115) e Didier Junior e Zaneti Junior (2017, p. 227), ao sustentarem que “a legitimação é extraordinária porque se autoriza a defender situação jurídica de que é titular um grupo ou uma coletividade”, justamente pela falta de coincidência entre o legitimado e o titular do direito ou situação jurídica.

⁶² Leonel (2021, p. 185) defende que os interesses individuais homogêneos seriam extraordinários, não em função da natureza da legitimação propriamente dita, mas da identificação dos legitimados. Essa observação, apesar da divergência doutrinária em torno da natureza jurídica da legitimidade no processo coletivo, serve para afirmar a pessoalidade ou individualidade em juízo das pessoas que realmente possuem os interesses jurídicos a serem tutelados. Essa condição revela-se importante para o estudo da pertinência temática, onde se exige compatibilidade entre os interesses individuais homogêneos tutelados (quem possui os interesses a serem tutelados) e os objetivos e finalidades estatutárias da entidade legitimada para estar em juízo, e o vínculo entre essas pessoas com o objeto jurídico litigioso.

⁶³ “São legitimados universais o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional (ADIn 1396, Rel. Min. Marco Aurélio), com fundamento nos incisos I, II, III, VI, VII e VIII do art. 103 da Constituição Federal” (Tavares, 2012, p. 109).

O pedido imediato⁶⁴ ⁶⁵, formulado na ação coletiva, determinará o modelo procedimental a colmatar a pretensão deduzida pelo legitimado (substituto processual ou representante processual).

Os legitimados processuais coletivos foram instituídos pelo ordenamento jurídico para a defesa desses interesses subjetivos, os quais encontram-se tipificados tanto no microsistema de normas do processo coletivo⁶⁶ como na própria CF/1988, a exemplo das ações de controle abstrato, previstas no artigo 103 da CF/1988; do mandado de segurança coletivo (alínea “b” do inciso LXX do artigo 5º da CF/1988, e artigo 21 da Lei n.º 12.016/2009); das ações coletivas por representação (artigo 5º, inciso XXI, da CF/1988); da ação popular (inciso LXXII do artigo 5º da CF/1988); e da ação civil pública (artigo 129, inciso III, da CF/1988).

Esses legitimados receberam do ordenamento jurídico atribuição especial ou extraordinária “voltada a servir de instrumento à proteção de interesses coletivos” (Mancuso, 2012, p. 69-70).

Com relação ao consignado no artigo 5º, inciso XXI, da Carta Magna brasileira, as entidades associativas têm o direito de atuar na defesa de interesses alheios mediante representação, embora o texto constitucional não especifique o tipo de ação a ser utilizada, sugerindo que ações judiciais sob o rito comum possam ser exercidas com essa finalidade (artigo 90 do CDC c/c artigo 318 do CPC).

Além disso, o mandado de segurança coletivo, conforme previsto na alínea “b” do inciso LXX do artigo 5º da CF/1988, também é um instrumento processual disponível para proteger interesses coletivos de grupo ou classe de pessoas, conectados por uma relação de afinidade⁶⁷. Por sua vez, o artigo 8º, inciso III, da CF/1988, trata da atuação dos sindicatos, conferindo-lhes poderes para defender os direitos coletivos e individuais da categoria, em questões administrativas ou judiciais, seja por ações de rito comum, seja por mandado de segurança coletivo.

⁶⁴ “Revela-se de preponderante importância a correta individualização, pelo advogado, do pedido e da causa de pedir, incluindo os fatos e o direito coletivo aplicável na ação.” (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 111).

⁶⁵ “1. Em relação à possibilidade de manejo da ação civil pública mostra-se mais consentâneo com o melhor direito **o recebimento da ação pelo rito da ação ordinária coletiva**, posto que a eventualidade de não aceitação do rito da ação civil pública foi previamente prevista, fazendo parte do pedido inicial, ainda que alternativamente, dos demandantes. 2. As associações representativas de categoria profissional e os sindicatos, que defendem interesses de toda a categoria, e não somente dos associados, tem legitimidade ativa para a ação coletiva, uma vez que atuam não como representantes, mas como substitutos processuais, por força do art. 8º, III da CF.” (Brasil, 2010c, grifo nosso).

⁶⁶ Cf. artigos 5º, incisos XXI e LXX, e 8º, inciso III, todos da CF/1988; artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985; e artigo 82 do CDC.

⁶⁷ “Art. 21. [...] Parágrafo único. [...] II – os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.” (Brasil, [2018]).

Conforme exposto, o pressuposto processual da legitimidade ativa – especialmente nas ações coletivas, a depender do tipo de ação e de interesse de grupo a ser tutelado em juízo – moldará os limites subjetivos da tutela coletiva pretendida.

Na defesa dos interesses coletivos, a presunção de pertinência temática está umbilicalmente conectada à legitimidade ativa do MP, ao passo que as entidades associativas de classe (sindicatos e associações), apesar de ostentarem legitimidade ativa, estão sujeitas ao controle da representatividade adequada, devendo demonstrar o preenchimento dos pressupostos processuais coletivos do interesse de agir e da pertinência temática.

O problema desta pesquisa é saber se a pertinência temática seria um pressuposto afeto à legitimidade ativa ou ao interesse processual. Mancuso (2012, p. 444)⁶⁸ destaca que, a depender do controle jurisdicional da admissibilidade da ação coletiva, seria possível deduzir se a subjetivação da pertinência temática estaria mais relacionada ao interesse de agir ou à legitimação.

Essa percepção processual identificada por Rodolfo de Camargo Mancuso encontra preocupação na ausência de desprendimento, ainda muito arraigada na ideia de jurisdição individual, em que o interesse de agir se confunde com a legitimidade *ad causam* (Dinamarco, 2024, p. 230-231), uma vez que a jurisdição foi concebida para responder aos litígios entre partes interessadas em torno do mesmo bem da vida (Theodoro Junior, 2024, p. 134).

3.1.1.3.1 Legitimidade do Ministério Público em questões tributárias

O MP, embora legitimado para atuar na defesa dos interesses individuais homogêneos, tem como objetivo institucional proteger os interesses transindividuais⁶⁹, que dizem respeito a toda a sociedade⁷⁰. Arenhart e Osna (2021, p. 306) defendem a legitimidade do MP para defesa de interesses individuais indisponíveis e homogêneos. No sentido oposto, para o entendimento firmado nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental em Recurso Especial n.º

⁶⁸ “No campo da admissibilidade da ação coletiva é preciso redobrar os cuidados para não baralhar o interesse de agir com a legitimação para a causa, embora se trate de árdua tarefa, até por conta da mútua implicação entre essas duas categorias: a legitimação aparece como a subjetivação do interesse, e assim trata-se de saber quem, nos termos da norma de regência, tem o poder de agir acerca de certo valor ou interesse” (Mancuso, 2012, p. 444).

⁶⁹ São funções institucionais do Ministério Público, segundo o artigo 129 da CF/1988, “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” (Brasil, [2024]a).

⁷⁰ “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 [...] § 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.” (Brasil, [2024]a).

495.915/MG⁷¹ indica que o MP não ostentaria legitimidade para defesa de interesses homogêneos disponíveis, identificáveis e divisíveis.

Muito embora a doutrina entenda desnecessário demonstrar o requisito da pertinência temática em relação ao MP, tendo em vista que sua legitimidade é presumida, tal instituição não ostentaria legitimidade ativa para proteger interesses individuais homogêneos quando se tratar de relações jurídico-tributárias⁷².

A despeito de controversas interpretações doutrinárias sobre o assunto⁷³, é pertinente salientar que o artigo 5º, inciso II, da Lei Complementar n.º 75/1993, atribuiu ao MP a incumbência de garantir a observância do sistema tributário, da ordem jurídica e do regime democrático, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis (A Atuação [...], 2022), reforçando-se que o MP está impedido de atuar em defesa de questões atinentes a pretensões que envolvam tributos (Brasil, 2010a), contribuições previdenciárias e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)⁷⁴ (artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985).

O MP, portanto, ostenta legitimidade ativa para discutir questões tributárias que estejam relacionadas à preservação da ordem jurídica e à proteção do patrimônio público e social, dentre outros direitos difusos e coletivos, como são as situações em que seja necessária a defesa do sistema tributário nacional, o que, por via difusa, representaria a defesa dos interesses sociais da coletividade, na medida em que se busca a defesa do erário, que fundamentalmente se reflete nos interesses públicos primários.

O estudo de alguns casos concretos permitirá deduzir o grau de envolvimento do MP com questões tributárias e os limites de sua atuação.

⁷¹ O Ministério Público não tem legitimidade para ajuizar ação civil pública a título de defesa de interesses individuais homogêneos disponíveis – identificáveis e divisíveis –, os quais devem ser defendidos por seus titulares.

⁷² Recentemente, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1.641.326/RJ, decidiu que o Ministério Público não possui legitimidade ativa para tutelar pretensões envolvendo a cobrança de tributo declarado inconstitucional, razão pela qual se aplicou o Tema 645/STF (Brasil, 2024a).

⁷³ Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 429) ressaltam que “vários autores se posicionaram favoravelmente à legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública em matéria tributária, mesmo que na defesa de contribuintes: Nelson Nery, Hugro Nigro Mazzili, Kazuo Watanabe, Antônio de Souza Prudente, Rodolfo de Camargo Mancuso, Washington Caribé etc.”.

⁷⁴ “A história do desenvolvimento do sistema brasileiro de tutela dos interesses transindividuais, entretanto, não foi livre de reveses. Ao longo das últimas duas décadas, entraram em vigor diversas leis que impuseram restrições tanto ao cabimento das ações coletivas contra atos do Poder Público – como a Medida Provisória n.º 2.180/2001, que alterou o artigo 1º da Lei n.º 7.347/1985, determinando o não cabimento de ações civis públicas para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias ou FGTS –, quanto no que diz respeito à extensão dos efeitos das decisões prolatadas nas ações coletivas – a exemplo da Lei n.º 9.494/97, que alterou o artigo 16 da Lei n.º 7.347/1985, para fazer constar a limitação territorial da coisa julgada” (Fernandes, 2013, p. 34-35).

3.1.1.3.1 Caso envolvendo ação proposta pelo Ministério Público contra os benefícios fiscais instituídos pelo Distrito Federal (PRÓ-DF, PROIN e PRODECON): Apelação Cível com Remessa ex officio n.º 20050110648799APC

O MP ajuizou ação civil pública contra a empresa Lamamma Industrial de Alimentos Ltda., do Distrito Federal, e o Banco de Brasília S/A, visando anular seus incentivos fiscais, por violar o artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea “g” da CF/1988, que exige a validação prévia desses benefícios pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Sob esse aspecto, tal concessão, sem prévia anuência do CONFAZ, contribui para a promoção de um ambiente hostil entre as unidades federadas, representando violação à ordem jurídica (Distrito Federal, 2009).

Em defesa da política de incentivos fiscais implementada pelo Distrito Federal, o governo desta unidade federativa e as demais partes envolvidas argumentaram que o MP não possuía o pressuposto processual da legitimidade ativa. Esse argumento se baseou em duas afirmações principais: em primeiro lugar, o MP não poderia substituir atribuições exclusivas da Procuradoria-Geral do Estado do Distrito Federal e Territórios, como representante processual do governo do Distrito Federal; em segundo, não seria cabível ação civil pública que versasse sobre questão tributária.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) concluiu que o MP não estava defendendo interesses individuais disponíveis, mas interesses coletivos indisponíveis que afetam toda a população do Distrito Federal. Isso se deve ao seu papel institucional de defensor do patrimônio público e da garantia da integridade do Sistema Tributário Nacional. Assim, sua atuação encontra respaldo no artigo 127 da CF/1988, que visa proteger os interesses coletivos, já que a inconstitucionalidade da concessão do incentivo fiscal acarretava prejuízos a toda a população daquele ente federado⁷⁵.

⁷⁵ “1. O Ministério Público do Distrito Federal detém legitimidade para propor ação civil pública que vise preservar o patrimônio público, a higidez do Sistema Tributário Nacional, protegendo, assim, interesses coletivos de toda a população do Distrito Federal, atingidos, em tese, pela redução dos débitos do ICMS. 2. É juridicamente possível o pedido e a causa de pedir deduzidos na inicial quando não forem expressamente vedados pelo ordenamento jurídico. 3. Revela-se hábil ao fim colimado a propositura de ação civil pública que não vise à declaração de inconstitucionalidade da norma abstrata pela via do controle concentrado, mas investe diretamente contra ato administrativo específico, por entendê-lo lesivo à ordem tributária. 4. O interesse recursal está intimamente ligado à sucumbência, ou seja, ao julgamento desfavorável, de sorte que persiste o interesse processual do Distrito Federal em reverter a decisão que declarou a nulidade dos atos administrativos que defendia válidos e legais. 5. Não se justifica a suspensão do julgamento do feito até o acerto definitivo da questão no âmbito do Supremo Tribunal Federal, por não constituir questão prejudicial ao exame do mérito da presente demanda, que vai além da questão constitucional. 6. A concessão de benefício fiscal, referente ao ICMS, deve observar a norma inserta no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea ‘g’ da Constituição Federal e as disposições da Lei Complementar n.º 24, de 07.01.1975, recepcionada pela atual ordem constitucional, que requer a existência de convênio, celebrado e ratificado pelos Estados e pelo Distrito Federal, de modo a evitar a chamada

Em síntese, e de acordo com a doutrina, o *Parquet* não poderia se utilizar do mandado de segurança coletivo para discutir questão tributária porque esse remédio constitucional busca tutelar interesses individuais homogêneos⁷⁶⁷⁷ dos contribuintes contra abusos e ilegalidades perpetradas pelo poder público (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 430); diferentemente do que restou decidido na Apelação Cível n.º 20050110648799 (Distrito Federal, 2011), onde se perquiriu a defesa da ordem jurídica.

No caso concreto, o interesse processual do MP está vinculado ao interesse da ordem jurídica, não sendo necessário demonstrar o requisito da pertinência temática, uma vez que o ordenamento jurídico o incumbe desse *múnus público*, presumindo-se esse requisito (Leonel, 2021, p. 236-238).

3.1.1.3.2 Caso envolvendo ação proposta pelo Ministério Público em favor de portadores de deficiência física na defesa do direito de serem beneficiados pela isenção de impostos incidentes na aquisição de automóveis: Recurso Extraordinário n.º 1.444.062/SE

O presente *leading case* versa sobre a legitimidade do MP para propor ação civil pública visando discutir a legalidade da condição formal exigida pela Instrução Normativa da Receita Federal n.º 988/2009, que impôs às pessoas com deficiência física a comprovação de renda própria como condição para usufruírem do benefício fiscal da isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI).

O Tribunal Regional Federal (TRF) da Quinta Região entendeu que o MP possui legitimidade ativa para defender os interesses individuais dos contribuintes sujeitos à referida condição, não porque o tributo fosse ilegal, mas porque a condição exigida para fruição do incentivo fiscal violaria os primados da dignidade da pessoa humana e da isonomia, garantidos pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro com *status* equivalente a uma emenda constitucional.

Desse modo, a aludida ação civil pública não visava a defesa de interesses disponíveis e divisíveis, uma vez que a medida intentada buscou proteger os interesses sociais indisponíveis

‘Guerra Fiscal’, o que não ocorreu na espécie. 7. Recursos e remessa oficial desprovidos. Sentença mantida.” (Distrito Federal, 2009). No mesmo sentido, cf. Brasil (2023c; 2009d; 2010b).

⁷⁶ Artigo 1º da Medida Provisória n.º 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que alterou o § único do artigo 1º da Lei n.º 7.347/1985, que veda, expressamente, a atuação do Ministério Público em matéria tributária pela via da ação civil pública.

⁷⁷ Conforme o Tema 645, firmado na Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 694.294/MG, “o Ministério Público não possui legitimidade ativa *ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo” (Brasil, 2013c). No mesmo sentido: Brasil (2003a; 2004a).

(artigo 127 da CF/1988). Por essa razão, a discussão sobre a legalidade da obrigação tributária imposta aos indivíduos com deficiência física tornou-se meramente reflexa ou incidental.

A União interpôs recursos especial e extraordinário. O STJ extinguiu o feito sem resolução do mérito pela falta de legitimidade do *Parquet*, utilizando como fundamento a incidência do Tema 645/STF e julgados proferidos pela Primeira Seção do STJ (Recurso Especial n.º 505.303/SC) e pela Corte Especial (Agravo Regimental na Petição n.º 1.093/RS).

Em face dessa decisão, o Ministério Público Federal (MPF) interpôs recurso extraordinário, julgado monocraticamente pelo Ministro André Mendonça, que entendeu que a discussão envolvia a proteção da condição de pessoas com deficiência física. Sob essa perspectiva, aderiu ao fundamento do Tema 471 – Recurso Extraordinário (RE) n.º 631.111-RG/GO)⁷⁸ –, que tratou de questão afeta à legitimidade do MP para discutir a forma como as seguradoras indenizavam o seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT)⁷⁹ – com base na Lei n.º 6.194/1974, alterada pelas Leis n.º 8.441/1992, 11.482/2007 e 11.945/2009 –, deixando claro que “o art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender ‘interesses sociais e individuais indisponíveis’” (Brasil, 2014c).

Não obstante o entendimento fixado na referida decisão monocrática (Brasil, 2024b), cabe tecer uma observação de ordem conceitual, posto que não estava em discussão a condição física dos portadores de deficiência, mas, sim, sua condição financeira, uma vez que há inúmeras espécies de deficiências físicas que não impedem o exercício de outras atividades laborais ou do empreendedorismo econômico.

⁷⁸ “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).” (Brasil, 2014c).

⁷⁹ O enunciado n.º 470 da súmula do STJ foi cancelado pelo julgamento da Segunda Seção na sessão do dia 27/05/2015, no Recurso Especial n.º 858.056/GO, onde se fixou o seguinte entendimento: “[...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. DIREITOS INDIVIDUAIS DISPONÍVEIS. [...] Falta ao Ministério Público legitimidade para pleitear em juízo o recebimento para particulares contratantes do DPVAT – chamado de seguro obrigatório – de complementação de indenização na hipótese de ocorrência de sinistro, visto que se trata de direitos individuais identificáveis e disponíveis, cuja defesa é própria da advocacia. 2. O fato de a contratação do seguro ser obrigatória e atingir a parte da população que se utiliza de veículos automotores não lhe confere a característica de indivisibilidade e indisponibilidade, nem sequer lhe atribui a condição de interesse de relevância social a ponto de torná-la defensável via ação coletiva proposta pelo Ministério Público. [...]” (Brasil, 2008b).

3.1.1.3.3 Caso envolvendo ação proposta pelo Ministério Público em favor de “contribuintes de fato”, consumidores de serviço de telefonia: Agravo Interno no Agravo de Instrumento em Recurso Especial n.º 1.979.136/SC

A Companhia Oi S/A obteve na justiça o direito de não se submeter ao pagamento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre serviços de valor adicionado. Como a companhia repassava o custo do tributo sobre as faturas de telefonia aos consumidores, propôs ação ordinária com pedido de depósito judicial do imposto sujeito a controvérsia, para não incidir nos efeitos do enunciado n.º 166, da súmula do STJ.

O MP, tomando conhecimento do título judicial que garantiu à Oi S/A o direito de levantar os valores depositados, propôs ação civil pública para assegurar aos consumidores (Brasil, 2011a) o direito à repetição do ICMS repercutido (cobrado) sobre as faturas dos serviços de telecomunicação.

A Segunda Turma do STJ reconheceu tratar-se de interesses coletivos *stricto sensu*, materializados pela indevida repercussão econômica do ICMS a todos os consumidores da empresa de telefonia Oi S/A que, à época da cobrança irregular, estabeleceram contrato com ela. Outrossim, foi reconhecida a legitimidade ativa do MP (artigo 81, incisos I e II, c/c artigo 82, inciso II, ambos do CDC; e, ainda, artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985) na defesa dos interesses decorrentes de uma relação jurídica base, preexistente ao ato lesivo, representada pelos consumidores da empresa Oi S/A, contribuintes de fato do ICMS repercutido sobre os serviços de valor adicionado.

Questão semelhante foi enfrentada pela Suprema Corte em julgamento ocorrido em 4 de setembro de 2024, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.324, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, na qual a Corte entendeu ser constitucional a Lei n.º 14.385/2022, que

[...] atribui à agência reguladora a competência para promover, de ofício, a destinação integral, em proveito dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão ou permissão, dos valores objeto de repetição de indébito pelas distribuidoras de energia elétrica em razão de recolhimento a maior, desde que: i) aplique-se o prazo decenal de prescrição; e ii) do repasse integral previsto na Lei n.º 14.385/2022 sejam excluídos pela ANEEL os tributos e custos específicos suportados pelas concessionárias para fins de obter a repetição de indébito tributário (Brasil, 2024c).

Embora o julgamento não tenha finalizado⁸⁰, a composição da Corte, por maioria, decidiu que as concessionárias de energia elétrica deverão devolver aos consumidores o ônus do Programa de Integração Nacional e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS) incidente sobre o ICMS, repercutindo sobre as faturas de energia elétrica, em decorrência do Tema 69, caso as concessionárias tenham se beneficiado dos efeitos desse julgado.

Em suma, o MP, apenas em caráter excepcional, detém legitimidade ativa para ingressar com ações coletivas que digam respeito à matéria tributária, nomeadamente quando, escorado no artigo 5º, inciso II, da Lei Complementar n.º 75/1993, atue na proteção da ordem jurídica – contexto em que se insere o sistema tributário – do regime democrático, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

3.1.1.4 Legitimidade das associações

No Brasil, o direito de associação surgiu na Constituição de 1891, precisamente em seu artigo 72, § 8º, dispondo que “a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública” (Brasil, 1926).

Na Carta de 1988, é exuberante o direito fundamental de associação, como preveem os incisos XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, todos do artigo 5º. O seu inciso XVII estabelece que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”, assim como “a criação de associações” (Brasil, [2024]a).

Com a Constituição de 1988, incorporaram-se os direitos sociais, florescendo no Brasil associações de todos os matizes ideológicos, desde a proteção dos interesses do consumidor até a proteção dos bens que integram o patrimônio artístico, histórico, cultural, paisagístico, do meio ambiente, e demais interesses difusos e coletivos.

As associações são formadas por indivíduos (pessoas) ou por corporações ou empresas que se unem para defesa de interesses do grupo, que são, preferencialmente, homogêneos (ver Seção 4).

A razão precípua para que uma associação de interesses econômicos seja instituída funda-se, basicamente, na sua organicidade e disposição para fomentar o amadurecimento da competitividade de seus associados e no fomento de questões que vão promover o bem comum

⁸⁰ Ata de julgamento divulgada no Diário de Justiça eletrônico em 5 de setembro de 2024 e publicada em 6 de setembro de 2024. O julgamento foi incluído na pauta virtual na lista 734-2023, agendado para o período de 22 a 29 de novembro de 2024.

das atividades econômicas envolvidas. Embora todas as entidades tenham caráter social, a verdade é que elas visam proteger os interesses do grupo, seja contra o avanço do Estado em questões específicas – como na arrecadação ilegal de tributos –, seja na formação e conscientização de suas obrigações para com o Estado.

Como afirmam Machado Filho, Mizumoto e Zylbersztajn (2006, p. 6), “em um ambiente econômico mutável, a capacidade de adaptação das empresas não raro depende das adaptações a serem negociadas envolvendo todo o sistema”.

North (2018, p. 148), em sua obra *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, busca traçar um paralelo entre a forma como as regras das instituições funcionam e como elas influenciam a vida das pessoas e das organizações – em particular quanto a interesses econômicos – de variadas formas.

Um exemplo dessas relações de mutualidade entre os particulares e o grupo são as organizações sindicais, nas quais os lados lutam para proteger seus interesses visando encontrar um ponto de equilíbrio entre os encargos trabalhistas decorrentes das relações de trabalho e os fatores econômicos que permitirão que tais obrigações sejam levadas a termo (Olson, 2015, p. 81)⁸¹.

Outro ponto de elevada função dessas entidades é o grau de representatividade perante o Estado, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista jurídico. Basta analisar o artigo 103, inciso IX, da CF/1988, para entender sua elevada importância. Elas podem ter representatividade local, regional e nacional; além de ser associações de associações ou sindicatos de sindicatos.

A CF/1988 implementou, no capítulo das garantias fundamentais, o direito de essas associações atuarem por representação e substituição (incisos XXI e LXX, alínea “b”, todos do artigo 5º da CF/1988), assim como os sindicatos (artigo 8º, inciso III, da CF/1988). No plano infraconstitucional, estão autorizadas a postular, em juízo, a defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos por meio de ação civil pública (artigo 5º, inciso V, da Lei n.º 7.347/1985; artigo 80, inciso IV, da Lei n.º 8.078/1980; artigo 10, inciso III, da Lei n.º 8.069/1990; Lei n.º 10.741/2003); mandado de segurança coletivo (artigo 21 da Lei n.º 12.016/2009); ou ação de procedimento sob o rito comum (artigo 18 do CPC).

⁸¹ “Os empregadores não conseguirão sobreviver se pagarem salários mais altos do que as empresas rivais. Por isso, os sindicatos costumam ter especial interesse em trabalhar para que todas as empresas de qualquer mercado determinado sejam obrigadas a pagar salários de acordo com o piso da categoria estabelecido pelo sindicato.” (Olson, 2015, p. 81).

As normas presentes nos artigos 5º, inciso V, da Lei n.º 7.347/1985, e 80, inciso IV, da Lei 8.078/1980, tratam de permissivo legal para que as associações possam propor ação civil pública visando a proteção de interesses coletivos (transindividuais).

O rol de previsibilidade estatutária contida na alínea “b” do inciso V do artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n.º 13.004, de 24 de junho de 2014, contempla inúmeras possibilidades para que a associação possa atuar. No entanto, aludidas possibilidades representam interesses não apenas dos associados, mas de toda a coletividade, razão pela qual a associação, nessas hipóteses, atua nas mesmas condições que o MP⁸², tanto que o artigo 90⁸³ da Lei n.º 8.078/1990 prevê aplicação subsidiária do CPC e da LACP.

Isso não quer dizer que a associação – **caso não preveja essas hipóteses** (alínea “b” do inciso V do artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985) **em seu estatuto** – esteja esvaziada dos pressupostos processuais coletivos; ela só não teria interesse processual para defesa de interesses que digam respeito aos objetivos e finalidades estatutárias da associação. Nesse sentido, o STJ firmou entendimento de que

As associações têm legitimidade ativa para propor ação civil pública visando a proteção de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, como substituta processual – legitimidade extraordinária, **mesmo que não se trate de relação de consumo** (Brasil, 2007, grifo nosso).

Portanto, entende-se que os interesses coletivos contidos na alínea “b” do inciso V do artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985 configuram hipóteses (rol exemplificativo) de representação ou substituição processual em que a associação está autorizada a atuar.

No que tange à representação da associação para a defesa dos interesses individuais homogêneos, notadamente quando o objeto da relação processual é a legalidade de determinada exigência tributária, por exemplo, faz-se necessário observar o parágrafo único do artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997. Não obstante o *caput* esteja tratando de substituição, o STF entendeu tratar-se de representação processual, o que será mais bem abordado na Seção 4.

⁸² Mazzilli (2017, p. 399-400) sustenta que “as associações civis públicas estão em pé de igualdade com os demais legitimados ativos para a defesa de interesses transindividuais, nada impede que o pedido que façam beneficie também pessoas que delas não são associados. O que importa é que tenham pré-constituição temporal mínima e finalidade institucional compatível com a defesa do interesse pretendido.”

⁸³ “Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.” (Brasil, [2022]a).

3.1.1.5 Sindicatos representativos de interesses econômicos empresariais

Foi pela CF/1988 que os sindicatos passaram a ser legitimados a representar não apenas interesses laborais⁸⁴ (Brasil, 1983) como também outros interesses coletivos de seus membros. Atualmente, os sindicatos têm protagonizado as mais relevantes discussões tributárias da República brasileira. Não se deve ignorar lapidar escólio do Ministro Oscar Corrêa, em julgado emanado no Mandado de Segurança nº 20.332-3/DF (Brasil, 1983a), ao consignar que:

As grandes sociedades desenvolvidas contemporâneas caracterizam-se, precisamente, pela existência de duas grandes forças econômicas fortemente estruturadas: os sindicatos dos operários e os sindicatos dos patrões, que, em verdadeiro e permanente confronto, acabam por descobrir o ponto de equilíbrio que lhes serve à continuidade da indispensável missão, cada vez mais importante, do aumento da produção e da produtividade, que leve ao acréscimo do bem-estar geral.

Há, pois, que propiciar o fortalecimento da organização sindical e reconhecer-lhe a representatividade em defesa dos interesses dos representados.

Portanto, foi apenas com a Carta Magna de 1988 (artigo 103, inciso IX) que os sindicatos ganharam protagonismo jurisdicional perante a Suprema Corte (controle abstrato de constitucionalidade) e, também, a nível de primeiro e segundo grau (artigos 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, e 8º, inciso III, da CF/1988).

Para poderem pleitear direitos em juízo, os sindicatos necessitam preencher requisitos formais de constituição para validamente atuarem no planisfério social dos interesses de toda a coletividade que representa. Para tanto, exige-se o mínimo de um terço de empresas legalmente constituídas, sob a forma individual ou de sociedade, em se tratando de associação de empregadores; ou um terço dos que integrem a mesma categoria ou exerçam a mesma profissão

⁸⁴ Acerca do controle da representatividade adequada, cite-se julgado da Suprema Corte de relevante importância sobre a legitimidade das entidades sindicais para impetrar mandado de segurança para questionar a legalidade da cobrança previdenciária (natureza tributária) incidente sobre os salários dos empregados. Independentemente do parecer da PGR, que entendia pela natureza não-tributária destas contribuições (superada pela doutrina e pela jurisprudência brasileira), o Ministro Relator, Oscar Corrêa, votou favoravelmente pela legitimidade ativa do sindicato, por entender que o artigo 513 da CLT (redação de 1946), atribuiria interesse dos sindicatos para representar os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida. No entanto, em voto-divergente, seguido pela maioria, entendeu o Ministro Djaci Falcão que as prerrogativas dos sindicatos, a que alude o artigo 513 da CLT, têm estrita relação com questões atinentes à esfera do processo trabalhista, ou seja, questões específicas desses interesses. Desse modo, o Plenário entendeu que o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Gonçalo não possuiria legitimidade ativa. A CF/1988 não materializou apenas o direito fundamental à impetração do mandado de segurança, mas também o direito de o sindicato defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, não se restringindo apenas aos direitos relativos à atividade ou profissão exercida (Brasil, 1983).

liberal, no caso de associação de empregados, trabalhadores ou agentes autônomos, ou de profissão liberal (Mendes, 2014, p. 155).

Mendes (2014, p. 155), ao discorrer sobre o artigo 8º, inciso II, da CF/1988, destacou que:

É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município. Os sindicatos poderão ser, portanto, municipais, intermunicipais, regionais, estaduais, intermunicipais e até nacionais.

Sob o aspecto formal, Paes (2021, p. 44) verifica que há não só a problemática interpretativa das tribunas sobre os critérios formais de existência dos sindicatos, mas, também, sobre o que a legislação brasileira entende necessário para que se cumpram os requisitos legais de representação dos seus associados ou categorias em juízo⁸⁵.

O STF, além dos aspectos formais e legais, conforme destaca a doutrina, firmou entendimento de que o sindicato, para existir juridicamente, precisa ter registro do ato que o legitima à representação de determinada categoria no Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2011b; 2012; 2013b; 2014e).

As vigas mestras para a instituição das entidades sindicais encontram-se reguladas no artigo 8º da CF/1988, com especial atenção ao que dispõe seu inciso III, segundo o qual “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (Brasil, [2024]a)⁸⁶.

Observe-se que a norma constitucional exige vinculação dos interesses coletivos da categoria com as questões judiciais em jogo, reforçados pela Lei do Mandado de Segurança Coletivo (Lei n.º 12.019/2009), que exige, em seu artigo 21, que o sindicato apresente, em seu

⁸⁵ Os sindicatos, embora isso não esteja consignado expressamente no artigo 44 do CC, são pessoas jurídicas de direito privado, e seus atos constitutivos (estatuto, no caso) deverão, por força do artigo 45 deste Código, ser inscritos em um dos registros previstos para as pessoas jurídicas de direito privado, obedecendo a todas as exigências dos artigos 119 e 120 da Lei de Registros Públicos. É necessário também, por força do inciso I do artigo 8º da CF/1988, registro no órgão competente. Consoante orientação firmada pelo STF, coube, inicialmente, ao Ministério do Trabalho dispor sobre o Registro Sindical, por meio da Instrução Normativa n.º 1, de 17 de julho de 1997, e, posteriormente, por meio da Portaria n.º 186, de 10 de abril de 2008. Salienta-se que a jurisprudência do STF, ao interpretar a norma inscrita no artigo 8º, I, da Carta Política e tendo presentes as várias posições assumidas pelo magistério doutrinário (uma que sustenta a suficiência do registro da entidade sindical no Registro Civil das Pessoas Jurídicas; outra que se satisfaz com o registro personificador no Ministério do Trabalho; e a última que exige o duplo registro), firmou orientação de que não ofende o texto da Constituição a exigência de registro sindical no Ministério do Trabalho, sem prejuízo de sua incumbência de atribuição normativa para proceder à efetivação do ato de registro. Corrobora com este entendimento a jurisprudência dos Tribunais Superiores (Brasil, 2013a, 2014b, 2014a).

⁸⁶ Cf. também artigo 513 da Consolidação das Leis do Trabalho e artigo 240, alínea “a”, da Lei n.º 8.112/1990.

estatuto, pertinência com as finalidades estatutárias, para impetrar o mandado de segurança coletivo, por exemplo. Não obstante possam propor medidas judiciais para defesa dos interesses do grupo, tais entidades não estão dispensadas de demonstrar a presença dos pressupostos processuais coletivos⁸⁷, especialmente com relação ao requisito da pertinência temática⁸⁸.

Em síntese, preenchidos os requisitos formais de constituição necessários para validamente representarem ou substituírem a categoria (legitimidade ativa *ad causam*), os estatutos sindicais devem possuir relação de pertinência entre as finalidades institucionais e os interesses subjetivos (interesse processual) do grupo em juízo (pertinência temática).

⁸⁷ Legitimidade de ser parte, relevância do direito coletivo sobre o individual, interesse de agir e pertinência temática.

⁸⁸ “PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. SINDICATO. ILEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. O acórdão recorrido consignou: ‘A ação de origem é mandado de segurança coletivo. Acerca da legitimidade para a propositura do mandado de segurança coletivo, dispõe a Lei 12.016/09: [...]. No caso em tela, **verifica-se não haver pertinência temática entre os objetivos do art. 1º do Estatuto do Sindicato (ev1-ESTATUTO4), com o objeto da presente demanda, que trata de compensação de contribuição social (LC n.º 110/2001, art. 1º), incidente sobre despedida sem justa causa à alíquota de 10% dos depósitos do FGTS. Ausente a pertinência quanto às suas finalidades estatutárias, o sindicato não tem legitimidade para a propositura de mandado de segurança coletivo em matéria tributária.** Diante do expendido, não merece reparos a sentença, devendo ser mantida conforme lavrada’ (fl. 219, e-STJ) 2. A legislação de regência, com efeito, apenas condiciona a legitimidade ativa das associações ao atendimento dos seguintes pressupostos: a) constituição há pelo menos um ano antes da propositura da ação e b) pertinência temática (os fins institucionais da associação devem abarcar o interesse supraindividual tutelado em juízo), **sem jamais restringir a eficácia da sentença coletiva a os membros integrantes da associação.** 3. Rever o entendimento a que chegou a Corte regional de que o sindicato não tem legitimidade para propor esse Mandado de Segurança Coletivo porque não há ‘pertinência temática entre os objetivos do art. 1º do Estatuto do Sindicato (ev1-ESTATUTO4), com o objeto da presente demanda, que trata de compensação de contribuição social (LC n.º 110/2001, art. 1º), incidente sobre despedida sem justa causa à alíquota de 10% dos depósitos do FGTS’ (fl. 219, e-STJ), exige o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, o que se mostra inviável em Recurso Especial, por óbice da Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial não conhecido” (Brasil, 2019a, grifos nossos). No mesmo sentido: Brasil (2017c; 2022b; 2022a).

4 AÇÕES COLETIVAS PARA INSTRUMENTALIZAR PRETENSÃO DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS EM QUESTÕES TRIBUTÁRIAS

4.1 Considerações iniciais

As ações sob o procedimento comum encontram-se delineadas no Título I do Livro I da Parte Especial do CPC, inclusive as tutelas de urgência consignadas no Título II do Livro V. E, como bem esclarecem Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 147):

O CPC-2015 é o primeiro código de processo civil brasileiro produzido já levando em consideração a tutela coletiva. As diversas técnicas processuais avançadas previstas no CPC, todas elas aplicavam ao processo coletivo, permitem que se possa dizer que, em certa medida também essas técnicas – por terem um caráter bifronte e heterotópico – compõem a tutela coletiva.

A viabilização da medida judicial coletiva dependerá da utilidade e da necessidade do provimento buscado em juízo, conforme examinado no item 3.1.1. A adequação remete ao provimento jurisdicional pretendido e ao procedimento escolhido pelo demandante, que é o meio pelo qual se alcançará a prestação jurisdicional.

Deste modo, e como já explorado, ao discorrer sobre o interesse de agir como requisito de adequação à pretensão jurisdicional, Rocha (1986, p. 149) afirma que tal requisito compreenderá “não só a necessidade da prestação jurisdicional, mas também a sua adequação à realização dessa situação jurídica afirmada, e, bem assim, a idoneidade do processo e do procedimento escolhidas para obter a prestação jurisdicional”.

Nas seções anteriores, abordou-se a diferença entre os tipos de direitos coletivos (*stricto sensu*, direitos difusos e direitos individuais homogêneos) e os pressupostos processuais coletivos necessários a serem observados pelos legitimados, como a legitimidade de ser parte, a relevância e a preponderância do direito coletivo sobre o individual, o interesse de agir, e a pertinência temática.

Os pressupostos atinentes ao interesse processual e à pertinência temática, por sua vez, foram explorados na Seção 2, com destaque à influência do processo coletivo estadunidense, essencial para o amadurecimento da concepção do pressuposto da pertinência temática, exigida no processo coletivo brasileiro.

Os legitimados ativos foram delimitados pela CF/1988, conforme abordado na Seção 3, ostentando autoridade legitimada para a defesa dos interesses individuais homogêneos, desde

que a pretensão deduzida em juízo possua uma relação estreita de afinidade entre o objeto jurídico demandado em juízo e os objetivos e finalidades estatutárias do legitimado.

Firmadas essas considerações iniciais, cabe esclarecer que a pretensão deste trabalho, como enunciado desde o início, não é dissertar sobre a utilidade das ações coletivas como instrumento de proteção dos interesses individuais homogêneos, mas, sim, explicar como funciona o pressuposto da pertinência temática, inserido no núcleo das relações jurídico-tributárias, especialmente no contexto das ações coletivas que buscam a proteção dos interesses individuais homogêneos, e se esse pressuposto pode ser considerado uma subjetivação do interesse processual ou da legitimidade ativa.

No item 3.4, demonstrou-se que nas ações transindividuais, a pertinência temática está subjetivada na figura do legitimado (MP), uma vez que o ordenamento jurídico o inseriu como protetor da ordem jurídica, de modo que, quando atua na proteção desses interesses coletivos transindividuais indisponíveis, a pertinência temática seria presumida.

Já nas ações que miram a proteção dos interesses individuais homogêneos, os legitimados necessitam demonstrar a relação entre os objetivos ou finalidades estatutárias que representam ou substituem com o objeto jurídico em litígio. Essa preocupação processual busca evitar que se as adjective como entidades genéricas, reputando-as desprovidas de pressupostos processuais coletivos (legitimidade ativa, interesse processual e pertinência temática).

A doutrina de Mancuso (2012, p. 444) defende que, para a qualificação do pressuposto processual coletivo da pertinência temática, é necessário e fundamental analisar-se o grau de subjetivação do interesse processual. Neves (2023, p. 224) a visualizou como a subjetivação do requisito da legitimidade ativa das associações, enquanto, para Zavascki (2017, p. 69), a subjetivação do interesse processual estaria relacionada à legitimidade ativa apenas quanto ao MP, pois o legislador o ordenou como defensor da ordem jurídica, inerentemente à proteção dos interesses transindividuais (difusos e coletivos) indisponíveis. Nesse sentido, para os demais legitimados, caberia demonstrar a relação dos interesses subjetivos de classe (grupo) e os objetivos e as finalidades estatutárias da entidade que os representa ou substitui.

A pertinência temática funcionaria como um modalizador entre a relação de imbricação quanto às finalidades institucionais do legitimado e o objeto jurídico (questão jurídica). Acrescentaria-se, ainda, como preocupação processual a ser observada no momento de controle da representação adequada, que essa relação de causa e efeito deve possuir uma relação de homogeneidade com os interesses do grupo ou classe substituída ou representada.

É ponto pacífico, portanto, que as entidades (sindicatos e associações) devem comprovar o pressuposto da pertinência temática – estreitamente vinculado aos objetivos e

finalidades do legitimado, devidamente comprovados em seus estatutos sociais –, demonstrando sua relação de referibilidade direta com a classe ou categoria dos indivíduos representados/substituídos.

A jurisprudência não apresenta entendimento firme e consistente sobre quais seriam os pressupostos ou requisitos processuais que deveriam estar presentes no momento de aferição do pressuposto da pertinência temática. Sabe-se, no entanto, conforme anotado no item 3.2, que é no controle da representatividade adequada que deverá ser observado, preliminarmente: (a) se a entidade possui pelo menos 1 (um) ano de constituição (para as associações de interesses coletivos, associações, sindicatos etc.); (b) se as finalidades estatutárias do legitimado possuem relação com os interesses tuteláveis em juízo; (c) se há homogeneidade dos interesses a serem tutelados na ação coletiva; e (d) se há licitude do objeto ou boa-fé empregada pelo legitimado em juízo.

O exame desses requisitos permitirá deduzir se a entidade possui legitimidade ativa, se suas finalidades e objetivos estatutários representam interesses de classes ou grupos determinados, e se a pretensão coletiva dos direitos subjetivos deduzidos em juízo (objeto jurídico) tem relação de afinidade com alguma classe ou grupo de interesses representados.

Como o controle da representatividade adequada é fruto de um exame caso a caso, pode-se afirmar que, na maioria dos julgados verificados, esses requisitos têm sido objeto de avaliação pela jurisprudência pátria.

Outrossim, desses requisitos enfrentados no âmbito da jurisprudência brasileira, certamente o que mais encontra dificuldade de tradução pela jurisprudência é a noção de homogeneidade de interesses e sua relação com o pressuposto da pertinência temática, que, na maioria das vezes, está vinculada à legitimidade ativa da entidade associativa de classe (Goiás, 2021; 2022; 2023; 2024).

Um caso colhido para análise sobre a apreensão do requisito da pertinência temática foi observado na decisão monocrática proferida pelo Ministro Edson Fachin (Brasil, 2022e), ao julgar questão jurídica envolvendo interesses comuns de associados do Sindicato das Franquias dos Correios do Paraná (SINFRANCO).

No caso em particular, o TRF da Quarta Região entendeu que a SINFRANCO não ostentaria legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança em matéria tributária porque as finalidades estatutárias da entidade em referência não permitiam aferir se a exigência da multa de 10% destinada ao FGTS, por rescisão sem justa causa, incidiria sobre toda a categoria de empresas representadas por ela.

O Ministro Edson Fachin partiu da premissa de que a aludida cobrança tributária incidiria (embora não tenha sido explicitamente dito) em face de todas as empresas representadas pela categoria, pois a multa de 10% destinada ao FGTS guarda relação com os vínculos trabalhistas estabelecidos entre as empresas e seus funcionários. Em outras palavras, toda empresa que possui empregados estaria sujeita à referida penalidade, na hipótese de multa sem justa causa.

No caso em tela, não se enfrentou expressamente o princípio da homogeneidade dos interesses protegidos em juízo, mas os considerou presentes, pois toda a categoria ou classe de substituídos estariam afetados pela incidência do tributo⁸⁹, de modo que não haveria necessidade de “um vínculo direto e peculiar entre o direito pleiteado e os fins da entidade impetrante, sendo necessário apenas que esse direito esteja compreendido nas atividades exercidas pelos associados” (Brasil, 2022e).

Em se tratando de mandado de segurança coletivo, no presente caso, dispensou-se a literalidade do enunciado prescrito no artigo 21 da Lei n.º 12.016/2009, porque a norma tributária incidiria não somente sobre os interesses comuns da categoria, mas também sobre todas as empresas que possuíam funcionários com vínculo empregatício. Desse modo, seria irrelevante o fato de a incidência da norma se aplicar, com exclusividade, à categoria substituída, como critério formal de instrumentalização da pertinência temática.

Embora curta, da decisão proferida pelo Ministro Edson Fachin, pode-se também extrair a ideia de que a pertinência temática não estaria vinculada ao pressuposto da legitimidade ativa do legitimado, mas à pretensão do direito subjetivo da categoria/classe substituída em juízo, sob a compreensão de que, no processo coletivo, em se tratando de interesses individuais homogêneos, o objeto jurídico é o direito dos associados, independentemente de haver um vínculo com os fins próprios da entidade.

O julgado concluiu que a pertinência temática está associada aos interesses homogêneos deduzidos em juízo, desde que esse direito pleiteado “esteja compreendido na titularidade dos associados e que exista ele em razão das atividades exercidas pelos associados, mas não se exigindo que o direito seja peculiar, próprio, da classe” (Brasil, 2022e), justamente porque o potencial interesse irradiador da incidência da norma tributária afeta todas as empresas que possuem empregados com vínculo empregatício.

⁸⁹ “Legitimidade para a postulação em tela, porquanto evidenciado que se está diante de direito subjetivo, não apenas comum aos integrantes da categoria, mas também inerente a esta, concorrendo, de outra parte, uma manifesta relação de pertinência entre o interesse nele subjacente e os objetivos institucionais da entidade impetrante. Irrelevância da circunstância de não se tratar, no caso, de exigência fiscal referida, com exclusividade, à categoria sob enfoque. Recurso extraordinário provido.” (Brasil, 1996a).

Esse paradigma apresenta estreita relação com o objeto da presente pesquisa, pois dela se pode concluir que a pertinência temática estaria relacionada à subjetivação do interesse de agir, próprio da titularidade dos associados, e não da entidade legitimada para figurar em juízo, demarcada pela necessidade de se comprovar a relação entre os objetivos estatutários da entidade e a pretensão processual por ela deduzida em juízo que represente interesses, não necessariamente de todos integrantes do grupo – como se devesse observar uma singularidade de direitos comuns aos substituídos ou representados, e não de direitos homogêneos pertencentes a todos os membros desse grupo (Zavascki, 2017, p. 205).

Essa posição, compreende-se, seria a mais adequada, pois a entidade legitimada em juízo não representa seus interesses pessoais, mas os interesses de uma coletividade de classe ou grupo de pessoas ligados por uma relação de afinidade⁹⁰ com o objeto jurídico. Essa exegese permitiu compreender que o julgador pretendeu garantir ao máximo a primazia do conhecimento de mérito do processo coletivo. Aliás, o espírito desse julgado encontra guarida no artigo 7º, § 3º⁹¹, do PL n.º 1.641/2021.

No entanto, em sentido diametralmente oposto, o Ministro Edson Fachin, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6.249/DF, entendeu necessário que a Associação Brasileira dos Supermercados (ASBRA) preenchesse o requisito da pertinência temática, representado pelo “liame direto entre o objeto da impugnação e os objetivos estritos da autora da ADI” (Brasil, 2022d), contrariando seu próprio entendimento externado no RE n.º 1.272.237/PR, que garantiria o reconhecimento desse pressuposto se ficasse demonstrado que o direito pretendido compreendesse a titularidade dos associados e existisse em razão das atividades por eles exercidas, e não pela entidade.

Seu entendimento partiu da premissa de que o direito objeto da ADI n.º 6.249/DF possuía interseção com direito subjetivo de outras categorias, em franca oposição ao entendimento do enunciado n.º 630 da súmula do STF⁹², e do que havia sido externado na ADI

⁹⁰ “Essa afinidade, como também visto, é estabelecida pela presença de ponto comum de fato ou de direito entre as várias pretensões dos sujeitos.” (Arenhart; Osna, 2021, p. 103).

⁹¹ “Art. 7º. São legitimados para a propositura da ação civil pública: [...] § 3º Os requisitos expressos no § 2º para a adequação da legitimidade do autor poderão ser dispensados pelo juiz quando haja manifesto interesse social, evidenciado pela dimensão, urgência, característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido e a legitimação adequada possa ser aferida por outros critérios aplicáveis ao caso.”

⁹² “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.” (Brasil, 2003b).

n.º 3.710⁹³ (mesma autora da ADI n.º 6.249/DF). Aliás, nesse sentido, calha pontuar a posição doutrinária de Zavascki (2017, p. 40):

A qualificação de homogêneos não altera nem pode desvirtuar essa sua natureza. É qualificativo utilizado para identificar um conjunto de direitos subjetivos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança, de homogeneidade, o que permite a defesa coletiva de todos eles. Para fins de tutela jurisdicional coletiva, não faz sentido, portanto, sua versão singular (um único direito homogêneo), já que a marca da homogeneidade supõe, necessariamente, uma relação de referência com outros direitos individuais assemelhados.

Sob essa ótica, a homogeneidade exigida para que a pertinência temática estivesse presente não estaria relacionada à pretensão deduzida pelo legitimado em juízo, tampouco necessita que o grupo representado fosse singularmente homogêneo, ou seja, que toda a classe ou todo o grupo se submetesse aos efeitos do objeto jurídico defendido em juízo, mas, sim, que a titularidade da pretensão em juízo se relacionasse com uma parcela da classe do grupo sujeito aos efeitos da prestação jurisdicional (o que entende-se por homogeneidade parcial ou relativa, ou intersecção de classe).

Consoante afirmado, a insegurança jurídica em torno da interpretação da presença ou não do pressuposto da pertinência temática fica ainda mais evidente quando esse entendimento, majoritariamente externado nos autos da ADI n.º 6.249/DF, confronta-se com outros julgados realizados pela Suprema Corte, como nas ADIs n.º 5.886, 5.890, 5.931 e 5.932, propostas, respectivamente, pela Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores de Produtos Industrializados (ABAD), em 2021; Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional do Transporte (CNT), nas quais a Suprema Corte reconheceu a presença da pertinência temática (todas julgadas em conjunto), uma vez que a exigência de averbação da Certidão de Dívida Ativa (incisos I e II do § 3º do artigo 20-B da Lei n.º 10.522/2002, com redação da Lei n.º 13.606/2019), em registros

⁹³ Nesse julgado, a ABRAS impetrou ADI para que lei paulista fosse declarada inconstitucional por exigir dos estabelecimentos comerciais (sem estabelecer distinção) a exposição comercial de produtos orgânicos em desacordo com a Lei Federal n.º 8.078/1990, sob o argumento de que a matéria legislada seria de competência da União. Neste caso, a Suprema Corte entendeu que a entidade ostentaria o requisito da pertinência temática porque congrega associados de uma mesma atividade econômica – atividade de supermercados. O Ministro Edson Fachin, em outro julgado de sua lavra (ADI n.º 5.356/MS), reconheceu a pertinência temática, desde que a entidade possuísse abrangência nacional e pertinência temática, consignando “que a legitimidade de entidade **com representatividade parcial permite que minorias integrantes de determinado segmento também questionem uma lei majoritária**. Afinal, o controle concentrado visa exatamente garantir que as leis majoritariamente aprovadas **não afetem direitos de minorias amparados na Constituição**. **Se apenas entidades com representatividade ampla são legitimadas, parcelas minoritárias dessa classe poderiam ser afetadas sem a possibilidade de manifestação**.” (Brasil, 2016, grifos nossos).

de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal, atinge qualquer devedor que tenha a dívida inscrita em dívida ativa da União.

O Ministro André Mendonça registra sua preocupação com posicionamentos díspares de questões similares (Brasil, 2021d), ou seja, de questões em que essas entidades atenderam o requisito da pertinência temática, em confronto com outros julgados semelhantes, com posições adversas, como no caso exigido nesta ADI:

12. Sendo assim, considero que há razões jurídicas suficientes para revisitar o tema. Minha principal preocupação consiste em ter-se como orientação desta Corte que uma entidade de classe de âmbito nacional não possui legitimidade para impugnar uma legislação tributária ou um Convênio ICMS do Confaz, mesmo que afete a todo o setor econômico por si representado, sob o pretexto de que há outros contribuintes também submetidos ao mesmo regime fiscal. A rigor, a prevalecer esse entendimento, somente legitimados universais poderão questionar em controle abstrato normas gerais e abstratas sobre tributação. 13. Igualmente, a meu sentir, haveria uma significativa incongruência em relação a outros julgados deste Pretório Excelso, em que se admitiu a viabilidade de impugnação em processo objetivo desse tipo de norma. Exemplifico com alguns julgamentos recentes (Brasil, 2022d).

Por esse motivo, divergindo da posição do Ministro Edson Fachin (Relator), o Ministro André Mendonça propôs que a Corte defina, em caráter geral, se

[...] o requisito da pertinência temática exigido de confederações sindicais e de entidades de classe de âmbito nacional em ações objetivas ajuizadas em face de normas tributárias demanda que o requerente represente filiados que sejam alguns dos atingidos ou todos os destinatários do objeto impugnado. 20. Sendo assim, oferto para deliberação do Colegiado, compreensão pessoal no sentido de que é suficiente para fins de legitimidade processual ativa a comprovação do liame entre os objetivos institucionais do requerente e a norma impugnada, bastando que seja o segmento representado diretamente atingido pelo objeto, ainda que não exclusivamente (Brasil, 2022d).

A doutrina, por outro lado, enfatiza o caráter abrangente dos efeitos subjetivos das ações coletivas, que, mesmo atingindo interesses subjetivos de parte de seus membros, podem transcender a membros ou categorias de outros grupos que possuam relação jurídica com a questão em juízo. Essas balizas são essenciais para se compreender o comportamento do Judiciário ante as pretensões deduzidas em juízo, especialmente sobre questões envolvendo as relações jurídico-tributárias, núcleo dos interesses individuais homogêneos.

Por fim, é importante registrar que a pertinência temática, nas ações propostas pelos legitimados universais (artigo 103, incisos I a VIII, da CF/1988), é a subjetivação do legitimado ativo, pois possuem competência para preservar a supremacia da Lei Fundamental por força de

suas atribuições constitucionais, não lhe sendo exigido que demonstrem interesse jurídico a fim de instaurar o controle da constitucionalidade, já que tal interesse decorre do interesse público coletivo, ou seja, de uma necessidade pública de controle (Queiroz Neto, 2003, p. 64).

Firmadas essas premissas, na próxima subseção, serão abordadas as espécies de ações coletivas cabíveis como instrumento de defesa das relações jurídico-tributárias.

4.1.1 Ações utilizadas na defesa dos interesses individuais homogêneos nas relações jurídico-tributárias

Na defesa dos direitos individuais homogêneos em matéria tributária, utilizam-se, basicamente, dois tipos de ações: ações de procedimento comum (Brasil, 2015a) e mandados de segurança coletivo. A partir desse ponto, o que determinará o tipo de ação coletiva a ser proposta é o seu pedido⁹⁴.

Para Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 109), a escolha do tipo de ação seria determinada pelo direito subjetivo específico violado. Após discorrerem sobre os critérios para identificação do direito objeto da ação coletiva, os autores concluíram que o melhor caminho para instrumentalizar o direito de ação seria fundir o direito subjetivo (direito material) e a tutela requerida (direito processual) para melhor prover “adequadamente a jurisdição” (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 111). Nesse sentido, registraram que

[...] a característica híbrida ou interativa de direito material e direito processual intrínseca aos direitos coletivos, um direito “a meio caminho”. Nesse particular, revela-se de preponderante importância a correta individualização, pelo advogado, do pedido e da causa de pedir, incluindo os fatos e o direito coletivo aplicável na ação (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 111).

⁹⁴ “Sob o estrito prisma técnico-processual, dada a congruência a ser observada entre a resposta judicial e a provocação que a deflagrou, segue-se que a maior ou menor projeção — tanto espacial como subjetiva — do julgado coletivo **fica a depender de como tenha sido posto o pedido na ação**. Por exemplo: se for pleiteada a supressão de certa publicidade enganosa sobre determinado produto, o acolhimento da demanda fará com que o comando inibitório beneficie toda a coletividade dos usuários efetivos e virtuais do produto considerado (= interesse difuso à efetiva correspondência entre a mensagem veiculada e o conteúdo do produto ou serviço oferecidos ao mercado). Noutra exemplo, se for pleiteado comando judicial para que o Serviço Único de Saúde seja dotado de equipamentos para os dependentes de hemodiálise, em número compatível com a demanda, a eficácia do julgado se projetará tanto em face do Estado, enquanto obrigado àquela providência, como dos portadores de deficiência renal crônica, enquanto beneficiários (interesses coletivos em sentido estrito); enfim, se for pleiteada tutela ressarcitória para as famílias de pacientes aidéticos, internados em hospital público, que vieram a falecer por recusa ou oferta insuficiente do medicamento específico, então se tratará de interesse individual homogêneo.” (Mancuso, 2012, p. 71, grifo nosso).

Firmadas essas primeiras considerações, cabe apresentar os principais tipos de ações coletivas visando tutelar interesses individuais homogêneos, especialmente nas relações jurídicas envolvendo questões tributárias.

4.1.1.1 Ação coletiva de procedimento sob o rito comum

Conforme tratado desde o início, a natureza jurídico-processual da legitimidade na defesa dos direitos individuais homogêneos é extraordinária, pois o ordenamento jurídico processual dispôs que os legitimados postulam em juízo interesse alheio, fazendo-o em nome próprio.

A jurisprudência do STF (REs 573.232/SC e 612.043/PR), interpretando os incisos XXI e LXX, ambos do artigo 5º da CF/1988, estabeleceu distinções processuais entre as duas formas de legitimação extraordinária. Basicamente, nas ações coletivas propostas com fundamento no inciso XXI do artigo 5º da CF/1988, as entidades associativas, ao se utilizarem da ação de rito comum ordinário, devem observar os requisitos processuais previstos no artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997, enquanto, no mandado de segurança coletivo (inciso LXX do artigo 5º da CF/1988), tal exigência estaria dispensada, pois neste haveria clara hipótese de substituição processual.

Desse modo, nas ações sob o rito comum, a entidade legitimada age na defesa de direito alheio em nome alheio, ao passo que, na substituição processual, o legitimado atua em nome próprio na defesa de direito alheio. Na representação, a entidade atua em nome de terceiro, perseguindo afirmação de interesses cujos titulares pertencem aos membros da entidade representada.

Para melhor compreensão do que se afirmou na Seção 3 sobre a *class action for damages*, o juiz realiza um procedimento de certificação⁹⁵ de procedibilidade da ação coletiva, aferindo se o grupo reunido possui identidade com o dano a ser reparado em juízo, e se o

⁹⁵ “2. De acordo com a *Rule 23(c)(1)(A)*, a ação proposta como *class action*, para ser mantida em sua natureza coletiva, precisa ter a sanção do magistrado, que deve analisar a presença dos requisitos previstos na *Rule 23(a)* e a conformidade da situação fática a uma das hipóteses de cabimento previstas na *Rule 23(b)*. [...] A expressão ‘*certification*’ (ou *class certification*) é usada em dois sentidos. O primeiro deles é o de ‘certificação do grupo’ (*certification of a class* ou *class definition*), decisão através da qual o grupo tem os seus contornos definidos e obtém reconhecimento jurídico como uma entidade. Com essa decisão, a pretensão coletiva do grupo passa a ser independente da pretensão individual do representante. 4. É o grupo, na forma definida na certificação e na sentença – *Rules 23(c)(1)(B)* e *23(c)(3)* –, que será atingido pela coisa julgada coletiva.” (Gidi, 2007, p. 193).

representante do grupo⁹⁶ reúne condições para representá-lo. Nesse mesmo sentido é a doutrina de Arenhart e Osna (2021, p. 322, grifo nosso):

Veja-se, aqui, que a própria Federal Rule 23 (por confiar em particulares como proponentes da medida) também preestabeleceu espécie similar de **legitimação condicionada** para o feito, ao tornar imprescindível o pertencimento do autor à classe lesada. É a mesma lógica que impera no âmbito das associações civis, demonstrando que, por se tratar de entes que não se confundem com sujeitos públicos (não estando submetidos ao mesmo âmbito de deveres e presunções), considerou-se imprescindível dedicar maiores atenções aos riscos de condução idônea do processo.

Nessa experiência processual, é necessário que exista uma relação de homogeneidade entre os interesses do grupo (interesse subjetivo) com seu representante em juízo (interesse de agir), e uma relação de afinidade entre eles com o dano (objeto jurídico) a ser reparado em juízo. Entende-se que o sincretismo adotado pela doutrina brasileira, assim como pela jurisprudência, sobre a compreensão do que se entende por “pertinência temática” se deve à influência do modelo de certificação adotado no processo coletivo americano (*class action*). Segundo ocorre neste, guardadas as devidas peculiaridades de cada sistema jurídico, no processo coletivo brasileiro, tal requisito é submetido ao controle da representatividade adequada pelo Estado-Juiz, conforme explorado anteriormente (item 3.1.1.1.2 da Seção 3).

A comparação entre os dois sistemas se faz necessária, porque, no processo coletivo brasileiro, especialmente na ação de rito comum, os representados em juízo (grupo ou classe) precisam ser identificados com seus cadastros de pessoa física e/ou jurídica e seus respectivos endereços por meio da apresentação da lista de associados⁹⁷, juntamente com a ata de deliberação assemblear dos representantes da entidade legitimada (presidente, diretor, secretário e associados convocados por edital), nos termos do estatuto social da entidade (artigo

⁹⁶ “Um dos requisitos para que uma ação possa prosseguir na forma coletiva é que o grupo tenha os seus interesses adequadamente representados em juízo. O poder que tem o representante para tutelar os interesses dos membros ausentes do grupo ao qual pertence deriva do dever de adequadamente representá-los em juízo. A adequação da representação deve ser aferida tanto em face do membro do grupo que propõe a ação (*class representative* ou *named plaintiff*), como em face do advogado do grupo (*class attorney* ou *class counsel*) [...] os interesses do grupo somente podem ser representados em juízo através de um dos seus membros, isto é, através de uma pessoa que possua a mesma pretensão que as demais.” (Gidi, 2007, p. 243).

⁹⁷ “As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.” (Brasil, 2014e).

120 da Lei n.º 6.015/1973, c/c artigo 120 da Lei n.º 10.406/2002 e parágrafo único do artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997)⁹⁸.

A obrigatoriedade de atender esses requisitos formais contra a Fazenda Pública (União, Estados e Municípios) decorre da expressa previsão contida no parágrafo único do artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997:

Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. Parágrafo único. **Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios** e suas autarquias e fundações, a petição inicial **deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços** (Brasil, [2001], grifos nossos).

Aludida obrigatoriedade formal exigida pelo enunciado prescrito serve para estabelecer os limites subjetivos a serem fixados pela prestação jurisdicional, que alcançarão apenas os filiados residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, conforme deduzido no Tema 499, a partir de exegese extraída do *caput* do artigo 2º-A da Lei 9.494/1997:

A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir da ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação na defesa de interesses individuais dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento (Brasil, 2018c).

Não obstante o *caput* do artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997 impropriamente utilize o termo “substituídos”⁹⁹, a jurisprudência do STF, orientada pelo Mandado de Segurança n.º

⁹⁸ Segundo o voto do Ministro Joaquim Barbosa no RE n.º 573.232/SC, “As conclusões do acórdão prolatado no julgamento da AO 152/RS foram reiteradas, por unanimidade de votos do Plenário desta Corte, em julgamento do AgR na Reclamação 5.215/SP (DJE 22.05.2009), sob a relatoria do Ministro Ayres Britto, cujo voto condutor deixou assente que o art. 5º, XXI, cuida de hipótese de representação processual, razão por que a autorização expressa lá mencionada exige, cumulativamente, ‘(a) cláusula estatutária de autorização’ e ‘(b) manifestação autorizadora específica do órgão deliberativo máximo, que é a assembleia geral dos filiados’. Ademais, a legislação infraconstitucional, no que atine à autorização expressa, alinhasse à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se extrai da leitura do art. 2º-A, parágrafo único, da Lei n. 9.494/97, com a redação dada pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001.” (Brasil, 2014e).

⁹⁹ Conforme o voto do Ministro Gilmar Mendes no RE 612.043/PR, “a palavra ‘substituídos’ constante do art. 2º-A da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela MP 2180-35/2001, deve ser lida como ‘representados’, na linha do que foi exposto pelo relator, Ministro Marco Aurélio, uma vez que se trata de representação processual, nos termos do art. 5º, XXI, da Constituição Federal” (Brasil, 2017d).

23.769/BA, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, definiu que tal dispositivo legal não se aplica ao mandado de segurança coletivo (Brasil, 2004b).

Em resumo: na ação de rito comum, o legitimado processual (associação civil, excluindo os sindicatos) representa um grupo específico de interesses subjetivos, quais sejam, associados filiados ao tempo da propositura da ação coletiva de rito comum, identificados por uma lista a ela anexada, de início, que reproduza os filiados da entidade legitimada, exigida quando o sujeito passivo processual sejam as Fazendas Públicas (União, Estados e Municípios). É nessa modalidade que se busca a proteção dos interesses individuais homogêneos.

Em tal espécie de demanda, a previsão genérica do estatuto da entidade legitimada não revela a representação da defesa dos interesses dos associados (RE n.º 573.232/SC). Logo, conforme deduzido ao longo desta dissertação, o estatuto da entidade deve refletir os interesses do grupo, traduzidos pela relação de afinidade do objeto jurídico-processual com os fins institucionais da entidade legitimada.

Essa relação de afinidade do objeto com os fins institucionais não implica a simples previsão de que deva constar no estatuto que a entidade estaria autorizada a defender os associados em questões tributárias¹⁰⁰, muito pelo contrário. As finalidades estatutárias da entidade devem demonstrar quais classes ou grupos são representados pelo legitimado. Na demanda judicial, essa relação objetiva e subjetiva precisa ter liame claro e específico com o objeto jurídico tutelável em juízo, revelado pelo pedido formulado na inicial, e não com a previsão literal de cláusula estatutária que autorize que a entidade esteja habilitada a propor ações que discutam questões tributárias.

Imagine-se que uma determinada associação que represente interesses do segmento industrial, comercial e de serviços, estabelecida em uma determinada unidade da federação, intente ação judicial, de rito ordinário, pretendendo que seus associados não se submetam à

¹⁰⁰ “Com efeito, extrai-se do estatuto social da associação [...] que se trata de uma entidade sem fins lucrativos, tendo por objetivo a defesa das atividades empresariais dentro dos princípios da livre iniciativa, **não constando**, dentre os seus fins (artigo 2º), **a defesa do direito coletivo concernente ao direito tributário**. Noutro giro, colhe-se dos autos que o mandado de segurança coletivo tem como causa de pedir a alegação de direito líquido e certo dos contribuintes substituídos à restituição da diferença do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS pago a mais no regime de substituição tributária para frente, se a base de cálculo efetiva da operação for inferior à presumida (RE 593849 / MG – MINAS GERAIS em regime de repercussão geral – tema 201). A questão, não obstante os argumentos expendidos pela recorrente na insurgência, não tem pertinência temática com fins institucionais da associação impetrante, **não havendo em seu estatuto qualquer menção à proteção dos direitos dos associados contribuintes**. Na verdade, ao se admitir a legitimidade da impetrante no presente caso, estar-se-ia autorizando-a a agir na defesa de quaisquer interesses dos associados, o que afastaria o requisito de pertinência temática exigido pela legislação.” (Goiás, 2024, grifos nossos).

cobrança do diferencial de alíquotas porque o veículo normativo que o introduziu não observou o primado da reserva de lei em sentido estrito (Tema 1093¹⁰¹ do STF).

Apesar de anexada a lista de associados, o pedido não delimitou qual classe deles seria atingida pela ilegalidade da mencionada cobrança. A ausência de delimitação do pedido permitirá ao juiz interpretar que aludida ação coletiva deva ser extinta sem julgamento de mérito, por ausência de pertinência temática, uma vez que a entidade representa três classes de segmentos empresariais e, pela análise do pedido, não seria possível deduzir qual classe desses segmentos estaria sujeita à ilegalidade da malsinada exigência tributária.

Contudo, do mesmo modo como decidiu o Ministro Edson Fachin no RE n.º 1.272.237/PR, o juiz do exemplo citado poderia afastar o rigor dessa exegese restritiva e compreender que a homogeneidade exigida para aproveitar ao máximo o julgamento do mérito dessa ação estaria presente, uma vez que os efeitos da cobrança desse diferencial de alíquotas, certamente, poderão afetar tanto o segmento industrial como o comercial, ainda que se justifique a existência de dúvidas quanto ao segmento de serviços. Tão-somente por isso, o juiz não poderia extinguir o feito por ausência de pertinência temática, uma vez que a homogeneidade se manifestaria, abarcando duas classes de contribuintes afetados pela cobrança.

Por esse motivo, claramente poderiam ser constatados os pressupostos processuais do interesse de agir e da legitimidade. Assim, no caso hipotético, é possível compreender que a motivação da extinção do feito sem julgamento de mérito não poderia estar fundada na ilegitimidade da entidade (associação industrial, comercial e de serviços), pois, a partir da leitura de suas finalidades estatutárias, seria possível deduzir que há classes de associados sob os efeitos da incidência do objeto jurídico em juízo. Logo, o pressuposto processual da pertinência temática não estaria subjetivado na figura do legitimado ativo, mas no interesse de agir¹⁰² da classe dos filiados substituídos/representados em juízo, que se encontram vinculados por uma relação de afinidade (homogeneidade) com o objeto jurídico.

A conclusão a que se permite chegar, a partir desse exemplo, é a seguinte: para se reconhecer o pressuposto da pertinência temática, é necessário que o pedido revele a classe de pessoas a serem tuteladas pelo direito; a classe de pessoas representadas/substituídas em juízo seja homogênea; o legitimado coletivo represente/substitua essa classe homogênea; e os

¹⁰¹ A cobrança do diferencial de alíquota alusivo ao ICMS, conforme introduzido pela Emenda Constitucional n.º 87/2015, pressupõe edição de lei complementar veiculando normas gerais.

¹⁰² Há, portanto, um necessário elo de vinculação entre o objeto da demanda e os fins institucionais do demandante. Trata-se de exigência associada ao interesse de agir. A mesma restrição existe em relação às associações, que, ademais dessa vinculação quanto à sua finalidade institucional, devem estar “legalmente constituídos há pelo menos um ano (art. 82, IV)” (Zavascki, 2005, p. 160).

objetivos e finalidades institucionais presentes no estatuto do legitimado permitam identificar a classe ou a categoria de pessoas vinculadas ao objeto jurídico em juízo¹⁰³.

Mesmo que exista heterogeneidade do grupo representado ou substituído, formalmente delimitada no estatuto social, é o pedido¹⁰⁴ que permitirá deduzir se desse grupo heterogêneo há alguma parcela homogênea de interesses a serem tutelados pelo direito. Tais interesses subjetivos é que receberão os efeitos da prestação jurisdicional.

A relação de afinidade entre a classe e o objeto jurídico revela o interesse processual e subjetivo da ação coletiva. Em uma eventual extinção do processo sem julgamento de mérito, o legitimado poderia propor nova ação coletiva para tornar mais específica a qual das classes o objeto jurídico o vincularia. Isso demonstra que a pertinência temática seria uma subjetivação do interesse de agir da classe substituída/representada, e não do legitimado.

Dessas ponderações, permite-se concluir que a pertinência temática é uma subjetivação do interesse de agir da classe representada em juízo. Não sendo possível identificar a classe ou categoria de pessoas vinculadas ao objeto jurídico pretendido pelo legitimado coletivo, o feito deve ser extinto por ausência de pertinência temática, mas não por ausência de legitimidade ativa, visto que o interesse subjetivo do grupo a uma nova chance processual ainda existe.

O requisito processual da pertinência temática, no âmbito das ações que visam tutelar interesses individuais homogêneos, só é possível ser aferido se o direito reclamado for comum à classe. Portanto, em se tratando de associações de caráter genérico, em que a boa-fé objetiva não é presumida, além de não ser possível identificar as classes beneficiárias do pedido formulado pela entidade associativa em juízo, também não seria possível que o controle da representatividade adequada avaliasse o mérito de sua legitimidade ativa, impondo a essas situações casuísticas e atípicas a extinção do feito sem julgamento de mérito, por existir, manifestamente, ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual.

Os exemplos dessas situações atípicas manifestam-se em inúmeras ações coletivas propostas por entidades genéricas, como será observado a seguir.

¹⁰³ “O alcance da decisão positiva dada em ação coletiva deve abranger os sujeitos que guardam relação com a questão jurídica, sob pena de esvaziar a utilidade prática e multiabrangente da *class action*, abarcando os potencialmente beneficiários da decisão, quais sejam, os associados.” (Brasil, 2015a).

¹⁰⁴ “Revela-se de preponderante importância a correta individualização, pelo advogado, do pedido e da causa de pedir, incluindo os fatos e o direito coletivo aplicável na ação.” (Didier Junior; Zaneti Junior, 2021, p. 111).

4.1.1.2 Mandado de segurança coletivo

A matriz constitucional do mandado de segurança coletivo encontra-se prescrita na alínea “b” do inciso LXX do artigo 5º da CF/1988. No plano infraconstitucional, a Lei n.º 12.016/2009 se encarrega de preencher as lacunas do sistema, especialmente colmatadas em seus artigos 21¹⁰⁵ e 22¹⁰⁶.

As entidades legitimadas a impetrar o mandado de segurança coletivo são as organizações sindicais, as entidades de classe, as associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano¹⁰⁷; além disso, a alínea “a” do inciso LXX do artigo 5º da CF/1988 permite que os partidos políticos impetrem mandado de segurança coletivo, desde que tenham representação no Congresso Nacional e que o estatuto do partido ostente interesse processual para discutir determinadas questões jurídicas.

O mandado de segurança coletivo representa uma inovação significativa no ordenamento jurídico brasileiro, algo que não estava presente nas constituições anteriores e não possui equivalente claro no direito comparado (Zavascki, 2017, p. 196). Essa figura jurídica surge como uma garantia fundamental, permitindo que múltiplos autores, legitimados coletivamente, utilizem-na para agir em nome do grupo que representam.

Embora a CF/1988 tenha consagrado o mandado de segurança coletivo como um direito fundamental, é importante ressaltar que a legislação infraconstitucional já previa um conjunto de normas que autorizavam sua utilização para a defesa dos interesses gerais da classe

¹⁰⁵ “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. Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser: I – coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; II – individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.” (Brasil, [2018]).

¹⁰⁶ “Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante. (Vide ADIN 4296) § 1º O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva. § 2º No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas. (Vide ADIN 4296).” (Brasil, [2018]).

¹⁰⁷ Imperioso consignar que parcela doutrinária entende que o rol dos legitimados ativos previsto no artigo 5º, inciso LXX, é meramente exemplificativo, permitindo, conseqüentemente, o reconhecimento de outros legitimados, tais como Defensoria Pública, Ministério Público e os colegitimados do artigo 210 do ECA e do artigo 81 do Estatuto do Idoso. Nesse sentido: Bueno (2010, p. 166); Nery Junior e Nery (2010, p. 1.726); e Fux (2010, p. 143).

dos advogados e de interesses individuais relacionados ao exercício da profissão (artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 4.215/63). Ademais, a legislação também protegia os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal, assim como os interesses individuais dos associados referentes às atividades ou profissões exercidas, conforme estipulado no artigo 513 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além das disposições da antiga Lei do Estatuto da OAB (Lei n.º 4.215/1963), da LACP e do CDC.

O mandado de segurança coletivo foi introduzido para a defesa dos interesses individuais homogêneos (Zavascki, 2017, p. 204). Antes, porém, havia divergência jurisprudencial reservando seu cabimento às cercanias da tutela dos direitos transindividuais (difusos e coletivos)¹⁰⁸, cujo entendimento foi superado por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança n.º 20.936/DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence¹⁰⁹.

Desse modo, tal instrumento só pode ser impetrado no caso de violação concreta a direito líquido e certo (repressivo), assim como na hipótese de justo receio de lesão a direito líquido e certo (preventivo). Considerando que a relação jurídico-tributária se potencializa com a instituição de norma geral e abstrata, cabe ao mandado de segurança – assim como em ações de rito comum (declaratórias de inexistência de relação jurídico-tributária), a exemplo de

¹⁰⁸ “Mandado de Segurança – Mandado de Segurança Individual – Mandado de Segurança Coletivo – interesses difusos. I – O mandado de segurança individual visa à proteção da pessoa, física ou jurídica, contra ato de autoridade que cause lesão, individualizadamente, a direito subjetivo (CF, art. 5º, LIV). Interesses difusos e coletivos, a seu turno, são protegidos pelo mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX), pela ação popular (CF, art. 5º, LXXIII) e pela ação civil pública (Lei 7.347/1985). II – Agravo regimental improvido.” (Brasil, 1989a).

¹⁰⁹ “MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: HISTÓRICO E CARACTERES DO INSTITUTO NO CONTEXTO DAS DIFERENTES ABERTURAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 A LEGITIMAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES E OUTRAS FORMAÇÕES SOCIAIS INTERMEDIÁRIAS PARA A DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS OU DIFUSOS: QUESTÃO DA LEGITIMAÇÃO ATIVA DOS SINDICATOS, NEGADA, NO CASO, POR FUNDAMENTOS DIVERSOS, MAS CONFLUENTES, DA UNANIMIDADE DO TRIBUNAL. **1. divergência, não resolvida, sobre a legitimidade do sindicato para, mediante mandado de segurança coletivo, postular em juízo, como substituto processual e, pois, independentemente de autorização específica dos interessados, pretensões de uma parcela e não da totalidade da categoria.** 2. inexistência, no caso, de qualquer sorte, ainda que em tese, de direito subjetivo dos trabalhadores – em favor de cujos interesses pleiteia o sindicato impetrante –, a continuidade do controle estatal ou da existência mesma da entidade empresarial que os emprega, do que decorre carência do mandado de segurança coletivo.” (Brasil, 1989b, grifo nosso). No presente caso, não obstante o entendimento fosse pela legitimidade do sindicato para tutelar interesses individuais homogêneos, essa pretensão não se concretizou porque a Corte entendeu que não havia sido provada a filiação dos profissionais ao sindicato. Além disso, simpática ao parecer da Procuradoria da República, a Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB) sustentava que havia um direito coletivo defensável; no entanto, ele seria atinente a certos grupos de trabalhadores, vinculados a uma empresa isolada. Nesse caso, concorda-se com a posição da Corte, porque estaria sendo utilizado o mandado de segurança coletivo para defesa de um pequeno grupo, não se revelando o requisito da sobrevalência do interesse público coletivo, mas de interesses de indivíduos ou de uma pequena parte deles.

medidas judiciais criadas pelo sistema processual – afastar o justo receio de se exigir tributo sabidamente eivado de vício de legalidade^{110 111}.

Nas ações de rito comum, faz-se necessária a autorização específica de seus membros (inciso XXI, artigo 5º, da CF/1988 c/c artigo 2º-A, parágrafo único, da Lei n.º 9.494/1997) para que a ação, validamente, siga seu curso, o que não acontece na substituição processual¹¹², em que a entidade atua em nome próprio, perseguindo afirmação de interesses cujos titulares pertencem aos membros da entidade substituída (ou seja, direitos alheios).

Em ambos os ritos processuais, é inescapável que as entidades legitimadas preencham os pressupostos processuais coletivos, especialmente o da pertinência temática. Zavascki (2017, p. 204) afirma que não basta que a entidade impetrante ostente legitimidade; antes, deve demonstrar o pressuposto do interesse processual:

Ora, esse interesse próprio, no caso do mandado de segurança coletivo, se manifesta exatamente pela relação de pertinência (pertinência temática) entre a razão de ser (=finalidade institucional) da entidade impetrante e o conteúdo do direito ameaçado ou violado, objeto da demanda. [...] **Exatamente em razão do interesse jurídico antes referido (= relação de pertinência e de compatibilidade entre o direito material afirmado em juízo, titularizado na pessoa dos associados ou filiados, e os fins institucionais do impetrante)**, o ajuizamento da ação dispensará qualquer espécie de autorização individual ou de assembleia. Diferentemente do que ocorre em relação às ações coletivas, promovidas com base na legitimação outorgada

¹¹⁰ “1. O risco de ser cobrado indevidamente por contribuições previdenciárias inexigíveis configura suficiente concretude a ensejar a impetração de mandado de segurança. 2. Não há impedimento legal para a impetração de mandado de segurança coletivo para veicular matéria tributária envolvendo contribuições previdenciárias. 4. Os sindicatos possuem ampla legitimidade para atuarem como substitutos processuais para a defesa dos direitos e interesses da categoria, quer nas ações ordinárias, quer nas seguranças coletivas, na fase de conhecimento, na liquidação e na execução, ainda que em matéria tributária.” (Brasil, 2020).

¹¹¹ “TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE ASSOCIATIVA. REINTEGRA, REDUÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. 1. As entidades associativas em mandado de segurança coletivo atuam em nome próprio na defesa do direito alheio de seus associados, na condição de substitutas processuais, de forma mais ampla do que a atuação por representação processual, e com alcance sobre todos os seus associados, independentemente de autorização ou do momento de vinculação à associação. 2. A definição da legitimidade ativa e passiva no mandado de segurança coletivo, bem como do interesse processual da associação impetrante, envolve a análise do limite subjetivo da ordem que será proferida. Nem sempre a autoridade impetrada deterá competência administrativa para atuar sobre a totalidade dos integrantes da associação impetrante, mas apenas sobre parcela dos seus membros, de modo que a sentença do mandado de segurança deverá aproveitar apenas os associados situados nos municípios abrangidos pela área de atuação da autoridade impetrada. 3. A redução operada pelo D 9.393/2018 no benefício fiscal REINTEGRA da Lei 13.043/2014 é majoração indireta de tributos federais, e somente incide legitimamente após noventa dias contados da data de publicação do dispositivo legal. O direito de compensação tributária se submete à legislação vigente à época do encontro de contas. Precedentes.” (Brasil, 2019c).

¹¹² “TRIBUTÁRIO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. EFEITOS DA SENTENÇA. A sentença proferida no mandado de segurança coletivo beneficia todos os associados que se enquadrem na situação jurídica do título judicial, independentemente da data de filiação, bem como que não se aplica a limitação do art. 2-A, da Lei 9.494/09 ao caso em comento, por se tratar de mandado de segurança coletivo (Precedentes do STJ e STF).” (Brasil, 2022f).

pelo art. 5º, XXI, da CF, “a impetração do mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes” (Súmula 629 do STF, grifo nosso).

Assim como no rito comum coletivo, no mandado de segurança coletivo, a relação de pertinência temática está vinculada ao interesse de agir¹¹³. Essa exegese se encontra ainda mais evidente por força do que preceitua o artigo 21 da Lei n.º 12.016/2009, o qual exige das entidades (associações e sindicatos) demonstração de vinculação do objeto do *writ* aos interesses/direitos “líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e **desde que pertinentes às suas finalidades**, dispensada, para tanto, autorização especial” (Brasil, [2018], grifo nosso). Sem a demonstração de elementos processuais que revelem o vínculo prescrito no artigo 21, o processo deverá ser extinto por falta de interesse processual e pertinência temática¹¹⁴.

O mandado de segurança tem sido o instrumento processual por excelência escolhido pelas entidades para discutir interesses envolvendo relações jurídico-tributárias, fundamentalmente, por duas razões: não é necessária a apresentação de lista de associados; e a sentença coletiva pode ser executada por várias empresas, mesmo que não sejam filiadas ao legitimado à época da impetração do *writ*.

Percebendo essas brechas no seio da jurisprudência, muitas entidades foram criadas para abarcar o maior número de empresas estabelecidas no território nacional (artigo 109, § 2º, da CF/1988). Ao se deparar com esses casos, o Judiciário tem agido de várias maneiras, a depender da macrolitigância sub-reptícia dessas entidades e de seus propósitos encobertos. É como a instância tem enxergado, por exemplo, os mandados de segurança impetrados pela Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos (ANCT). A título de exemplo, cite-se o entendimento do TRF da Terceira Região:

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS. CONDIÇÕES DA AÇÃO. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. VIOLAÇÃO, CONCRETA OU POTENCIAL, DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE FILIADO À IMPETRANTE. NÃO DEMONSTRADA. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. A apelante (Associação Nacional dos

¹¹³ “O Supremo Tribunal Federal concluiu que podem se beneficiar de sentença coletiva proposta por associação, aqueles associados que detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiado e que constavam de lista que instruiu a inicial (RE 612.043 Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 05/10/2017). **Daí ser indispensável a análise, não só da legitimidade, como, também, do efetivo interesse de agir da associação.**” (Brasil, 2022g, grifo nosso).

¹¹⁴ “Nessa senda, é de se reconhecer a ausência de demonstração de pertinência temática entre o interesse dos associados e os objetivos institucionais da impetrante. 4. Como é cediço, existe interesse processual quando o requerente tem a real necessidade de provocar o Poder Judiciário, para com isso alcançar a tutela pretendida e, assim, lhe trazer um resultado útil.” (Brasil, 2022h).

Contribuintes de Tributos – ANCT), entidade com sede na cidade de Brasília, impetrou o presente mandado de segurança coletivo com o intuito de obter provimento judicial que assegure a seus associados o direito de não serem compelidos ao recolhimento dos tributos PIS/PASEP, COFINS, IRPJ e CSLL incidentes sobre as Subvenções contidas no parágrafo primeiro do art. 14 da lei 101/2000, representativas de renúncias de receitas de ICMS concedidas pelo Estado membro, inclusive quanto ao contido no parágrafo 2º. do art. 30 da Lei 12.973/2014. 2. Pretende, também, a declaração do direito dos seus associados em obter por meio de precatório ou compensação os valores recolhidos indevidamente nos últimos cinco anos com quaisquer tributos e/ou contribuições vencidos e/ou vincendos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Como autoridade coatora, foi indicado o Delegado da Receita Federal do Brasil em Campo Grande/MS. 3. **É cediço que em sede de mandado de segurança coletivo, não é necessária a demonstração, pelas associações, da listagem e autorização de seus associados para o ajuizamento do pleito, em razão da caracterização, em tais casos, de substituição processual.** 4. A dispensa de apresentação desses documentos não afasta a obrigatoriedade de provar a atuação em favor dos associados, ou seja, a demonstração do interesse processual. 5. Esta e. Terceira Turma entende que “embora a legitimação extraordinária prevista no mandado de segurança coletivo dispense a identificação detalhada dos titulares dos direitos em cuja defesa atue o substituto processual, é imprescindível a demonstração inequívoca da existência de violação, concreta ou potencial, pela autoridade impetrada, contra direito líquido e certo de filiado da associação impetrante do mandado de segurança preventivo, sob pena de indevido uso o mandado de segurança coletivo como ação direta de inconstitucionalidade e violação ao devido processo legislativo”. Precedentes. 6. No caso dos autos, conforme registrou o d. Juízo a quo, a impetrante juntou o termo de filiação de apenas uma empresa situada em Campo Grande–MS, sendo que no referido termo não consta data da filiação da pessoa jurídica, consoante se infere do documento apresentado no Id. 192818709. 7. Não ficou demonstrado o interesse processual da impetrante, ante a ausência de comprovação da existência de contribuintes associados e que efetivamente possam suportar a exigência fiscal impugnada. 8. Reconhecida a ausência de condição da ação, de rigor a manutenção da r. sentença que julgou o feito extinto sem resolução de mérito. 9. Apelação desprovida (Brasil, 2023f, grifos nossos).

Em outro mandado de segurança, impetrado pela Central Brasileira de Setor de Serviços (CEBRASSE), o TRF da Terceira Região, embora reconhecendo dispensável a lista de associados, conforme entendimento firmado no Tema 1119, realizou o controle da representatividade adequada a partir da análise de seu estatuto social, constatando que a pretensão buscada pelo *writ* mirava atender os interesses de

[...] todos os contribuintes do país do setor de serviços sem qualquer especificação, numa ilimitável generalização, cuja inviabilidade decorre da mera constatação de que, caso aceita, conferiria a possibilidade de a impetrante discutir judicialmente todas as questões tributárias existentes, em todas as localidades (Brasil, 2024d).

No item 4.3.2, serão apresentados outros casos envolvendo processos de autoria da ANCT.

4.2 Substituição processual de associações ilegítimadas por outras colegitimadas com atuação na área de jurisdição da entidade substituída

Conforme já exposto, as entidades associativas de caráter empresarial podem atuar na condição de substituta ou de representante processual – excetuando-se os sindicatos¹¹⁵, que, independentemente do rito processual escolhido, sempre atuarão na condição de substituto processual¹¹⁶.

A falta de representatividade adequada dos legitimados ativos e de homogeneidade da classe dos representados ou dos substituídos, bem como de sua relação com a ausência da pertinência temática, muitas vezes justifica a filtragem da “legitimidade” e do “interesse”, resultando na extinção das demandas coletivas. No entanto, um aspecto do processo coletivo que vem sendo amadurecido pela jurisprudência pátria é a aplicação do princípio da primazia do conhecimento do mérito, em que se busca corrigir os pressupostos processuais com amparo no princípio da instrumentalidade das formas aplicável ao processo coletivo (artigo 139, inciso IX, do CPC). Tal princípio encontra-se também previsto no PL n.º 1.641/2021 (artigo 2º, inciso IX¹¹⁷). Neste tocante, vale destacar a doutrina de Arenhart, Osna e Jobim (2022, p. 115):

Do mesmo modo, assim como ocorre na esfera ampla da tutela coletiva, consideramos que também na seara dos processos estruturais a verificação de inadequação de representatividade deve ser sucedida pela substituição do agente, devendo ser excepcionalíssima a hipótese em que essa condição resulta na extinção do feito.

¹¹⁵ “A legitimação das organizações sindicais, entidades de classe ou associações, para a segurança coletiva, é extraordinária, ocorrendo, em tal caso, substituição processual. CF, art. 5º, LXX. I. – Não se exige, tratando-se de segurança coletiva, a autorização expressa aludida no inc. XXI do art. 5º, CF, que contempla hipótese de representação.” (Brasil, 1996b).

¹¹⁶ “2. A Primeira Seção desta Corte, nos autos do EREsp 1.770.377/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 7/5/2020, manifestou-se no sentido de que, quando em discussão a eficácia objetiva e subjetiva da sentença proferida em ação coletiva proposta em substituição processual (como ocorre quando a ação é ajuizada por sindicato), a aplicação do art. 2º-A da Lei n. 9.494/1997 deve se harmonizar com os demais preceitos legais aplicáveis ao tema, de forma que o efeito da sentença coletiva nessas hipóteses não está adstrito aos filiados à entidade sindical à época do oferecimento da ação coletiva, nem limitada sua abrangência ao âmbito territorial da jurisdição do órgão prolator da decisão.” (Brasil, 2021b).

¹¹⁷ “Art. 2º. A tutela coletiva rege-se, dentre outros, pelos seguintes princípios: [...] IX – primazia do julgamento do mérito, sempre que possível, mediante a correção ou integração das condições de procedibilidade das demandas coletivas durante todo o procedimento, em qualquer tempo e grau de jurisdição.” (Brasil, 2021a).

A possibilidade de legitimação do procedimento de substituição processual das entidades ilegítimas denota a proteção do direito coletivo, decorrente da observância ao regime democrático e da segurança jurídica – pressupostos constitucionais consideráveis a justificar a manutenção da garantia do direito de estar em juízo, uma vez que as pretensões individuais precisam ser atendidas. Daí a importância de o Judiciário observar a primazia do conhecimento do mérito do processo coletivo e, na medida do interesse público, abandonar o formalismo excessivo (Andrade; Masson; Andrade, 2017, p. 42).

Para Didier Junior e Zaneti Junior (2021, p. 249), em se tratando da efetividade dos direitos coletivos como direito fundamental à resposta da sociedade sobre as demandas sociais, soluções jurisdicionais que desorientam o princípio da efetividade dos direitos coletivos devem ser objeto de profunda meditação por parte do Estado-Juiz, para não dissuadir a função precípua do processo coletivo, que é a primazia da decisão de mérito.

A jurisprudência, há muito tempo, vem consagrando o princípio da indisponibilidade da demanda coletiva como forma instrumental de se garantir o prosseguimento das demandas coletivas mediante a substituição ou sucessão processual por outro legitimado. Foi o que aconteceu no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n.º 382.791/GO, de relatoria do Ministro Sérgio Kukina, em que se decidiu pela prévia manifestação do *Parquet* ante a ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho (MPT)¹¹⁸.

No mesmo sentido é a orientação do STJ no Recurso Especial n.º 1.405.697/MG, em julgado de relatoria do Ministro Marco Aurélio Bellize, Terceira Turma, DJe 08.10.2015, cuja inteligência reconheceu a necessidade de que seja garantida a prevalência dos “princípios da indisponibilidade da demanda coletiva e da obrigatoriedade, em detrimento da necessidade da manifestação expressa do *Parquet* para a assunção do polo ativo da demanda” (Brasil, 2015b).

¹¹⁸ “1. No âmbito do processo coletivo, vigora o princípio da indisponibilidade da demanda coletiva, de modo que deve ser preservada a continuidade das ações mediante intimação do legitimado ativo sobre o interesse em prosseguir com o litígio. Isso porque, em linha de princípio, o processo somente atingirá sua função primordial se houver o efetivo equacionamento de mérito do conflito. 2. A norma inserta no art. 13 do CPC deve ser interpretada em consonância com o § 3º do art. 5º da Lei 7.347/85, que determina a continuidade da ação coletiva. Prevalece[m], na hipótese, os princípios da indisponibilidade da demanda coletiva e da obrigatoriedade, em detrimento da necessidade de manifestação expressa do *Parquet* para a assunção do polo ativo da demanda. 3. Caso constatada a ilegitimidade ativa do autor originário da ação civil pública, a extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do art. 267, IV, e 369 do CPC/73, apenas seria admissível se demonstrada a manifesta improcedência da demanda, após a manifestação prévia do órgão ministerial competente. Assim, em hipóteses como a dos autos, considerando-se ilegítimo o ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público do Trabalho, deveria o juízo cível facultar ao órgão competente a assunção do polo ativo da demanda. 4. Ao Ministério Público Estadual é facultada a ratificação de todos os atos praticados anteriormente pelo órgão trabalhista, inclusive aqueles realizados em âmbito inquisitorial, restando afastada, portanto, a alegação de nulidade das provas colhidas. 5. Agravo interno a que se nega provimento.” (Brasil, 2018a).

O caso se tratava de ação civil pública proposta pela Associação Nacional dos Consumidores de Crédito (ANDEC), que foi dissolvida. Em função disso, propôs-se nos autos que o Instituto Mineiro de Políticas Sociais e de Defesa do Consumidor pudesse substituir a entidade. Na origem, invocou-se a inaplicabilidade da vedação a tal pretensão, porquanto as balizas restritivas emanadas do STF, por força do Tema 82 (RE n.º 573.232/SC), não se aplicam ao presente *leading case*, que se trata, verdadeiramente, de substituição processual.

Ancorado em vários precedentes da Suprema Corte, o voto foi pela viabilização da pretensão do Instituto Mineiro de Políticas Sociais e de Defesa do Consumidor, negando, portanto, recurso especial interposto pela Crefisa S/A, destacando que a virada se deu em sede de embargos declaratórios em recurso especial, com efeito infringente.

Desse julgado, restou devidamente excutido que, quando for possível, o colegitimado substitui – termo empregado pela jurisprudência, sendo mais adequado, dentro da técnica processual, o uso de “sucessão”¹¹⁹ –, a compatibilidade processual entre os procedimentos, desde que haja representatividade adequada e coincidência dos procedimentos.

Parece ser corolário do processo coletivo a indisponibilidade da demanda coletiva, por se tratar de interesses públicos primários (interesses da sociedade ou de grupo de representados/substituídos). Por outro lado, imagine-se situação hipotética em que uma entidade associativa de classe desistisse de parte de um dos pedidos formulados em cumulação de ações. Nesse caso, poderia outra entidade com representação local amear parcela dos interesses desses representados?

A análise nos leva a dizer que, sim, se houver pertinência temática – relação entre os fins institucionais da associação colegitimada com a situação jurídica, isto é, com o objeto da demanda – e autorização assemblear permitindo o ingresso de respectiva ação coletiva, entende-se pela possibilidade da sucessão processual, mesmo em se tratando de representação.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei de n.º 1.641, de 2021, de autoria do deputado Paulo Teixeira. Em seu artigo 7º, § 7º, consta que:

Reconhecida a ausência de representação, questão de admissibilidade ou legitimidade adequada, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, o juiz promoverá a sucessão processual, dando ciência ao grupo e intimando o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados para assumirem a condução do processo (Brasil, 2021a).

¹¹⁹ Artigos 108, 110, c/c 778, § 1º, inciso I, todos do CPC.

Essa garantia tem sido abarcada pela atual jurisprudência, conforme já destacado. Nesse tocante, cabe salientar caso paradigmático julgado pelo Colendo STJ, no Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1.719.820/RS, em que ficou decidido que, nas ações por representação,

[...] o microsistema de defesa dos interesses coletivos privilegia o aproveitamento do processo coletivo, possibilitando a sucessão da parte ilegítima pelo Ministério Público ou por algum outro colegitimado, mormente em decorrência da importância dos interesses envolvidos em demandas coletivas (Brasil, 2019b)¹²⁰.

O presente caso reforça o entendimento de que a pertinência temática é uma subjetivação do interesse do grupo/classe, uma vez que a jurisprudência autoriza a substituição do legitimado ante a ausência de legitimidade ativa, e não do interesse subjetivo do grupo, que continua a existir por meio de outro colegitimado. Sendo assim, e não obstante o legitimado originário não possua representatividade adequada, ele pode ser substituído para que a pretensão do grupo seja devidamente representada.

4.3 Análise da jurisprudência sobre o pressuposto processual da pertinência temática nas relações jurídico-tributárias

4.3.1 Análise do Tema 1.119 (Agravo em Recurso Extraordinário 1.293.130)

A questão de fato apresentada perante a Suprema Corte diz respeito à execução de julgado coletivo movido pelos servidores da ativa e inativos, vinculados à categoria da Associação dos Cabos e Soldados da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que obteve provimento jurisdicional perante o STJ, em relação ao direito aos cálculos dos quinquênios e da sexta parte sobre todas as verbas não eventuais que integram a remuneração regular dos servidores, e aos proventos de aposentadoria, independentemente da comprovação de que seriam associados ou filiados ao tempo da propositura da ação coletiva (Brasil, 2020c).

¹²⁰ “1. Não se aplica ao caso vertente o entendimento sedimentado pelo STF no RE n. 573.232/SC e no RE n. 612.043/PR, pois a tese firmada nos referidos precedentes vinculantes não se aplica às ações coletivas de consumo ou quaisquer outras demandas que versem sobre direitos individuais homogêneos. Ademais, a Suprema Corte acolheu os embargos de declaração no RE n. 612.043/PR para esclarecer que o entendimento nele firmado alcança tão somente as ações coletivas submetidas ao rito ordinário. 2. O microsistema de defesa dos interesses coletivos privilegia o aproveitamento do processo coletivo, possibilitando a sucessão da parte ilegítima pelo Ministério Público ou por algum outro colegitimado, mormente em decorrência da importância dos interesses envolvidos em demandas coletivas.” (Brasil, 2019b).

O STF, em repercussão geral, reafirmou sua jurisprudência sedimentada nos Temas 499 e 82, que dispensam a lista de associados e demais exigências formais contidas no artigo 2º-A da Lei n.º 9.494/1997, na impetração de mandado de segurança coletivo, por entender que a aludida entidade, por ostentar legitimidade extraordinária, atua como substituta processual do grupo substituído, não se aplicando o inciso XXI do artigo 5º da CF/1988, que trata de representação processual.

Em sede de embargos declaratórios opostos pela União (que ingressou no feito, após a prolação do acórdão na condição de *amicus curiae*), verificou-se a pertinência temática entre a questão constitucional debatida nos autos e os interesses dos associados da Associação dos Cabos e Soldados da Polícia Militar do Estado de São Paulo (embargados). Nesses aclaratórios, a União pretendia aplicar o entendimento que havia sido adotado pela Suprema Corte em julgados envolvendo a ANCT. A Corte entendeu que não havia similitude fática desse julgado com a questão vertida nos autos, porquanto a distinção indireta havia sido enfrentada no acórdão embargado.

O voto-vogal externado pelo ministro Luís Roberto Barroso destacou que, no caso concreto, não se analisaram as peculiaridades de associações genéricas, que não representam categorias específicas ou qualquer uma, como é o caso da ANCT, de maneira que os associados beneficiários do título judicial obtido pela Associação dos Cabos e Soldados da Polícia Militar do Estado de São Paulo possuem legitimidade para execução do título. O ministro ainda destacou que a questão atinente às associações genéricas é um tema que permanece em aberto e pode ser arguido pela União, além de discutido em instâncias ordinárias, inclusive, em outro momento, perante a Suprema Corte.

4.3.2 Análise do Recurso Extraordinário n.º 1.320.511/RS e de outras entidades que possuem o mesmo perfil genérico da Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos

No julgamento firmado no Tema 1119¹²¹ (Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.293.130/SP), a Suprema Corte reafirmou sua jurisprudência (Temas 82 e 499) sobre a

¹²¹ “Tema: Necessidade de juntada da autorização expressa dos associados, da relação nominal, bem como da comprovação de filiação prévia, para a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo impetrado por entidade associativa de caráter civil. Tese: É desnecessária a autorização expressa dos associados, a relação nominal destes, bem como a comprovação de filiação prévia, para a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo impetrado por entidade associativa de caráter civil.” (Brasil, 2021e).

dispensa de apresentação de relação de filiados como condição para impetração do mandado de segurança coletivo.

Nesse julgado, a Fazenda Nacional, na condição de *amicus curiae*, pretendia, via aclaratórios, provocar a Corte para que esclarecesse, em sede de repercussão geral, como deveria ser tratada a execução de julgado coletivo obtido por associação genérica, criada com poucos ou nenhum associado, para, obliquamente, obter tutelas judiciais coletivas e vender serviços jurídicos remunerados pela execução do título judicial coletivo. Nesse contexto dos embargos, a União citou, como exemplo, a ANCT.

Exposta preliminarmente essa questão, cabe agora destacar os principais aspectos jurídicos enfrentados pelo julgamento ocorrido no âmbito do Recurso Extraordinário de n.º 1.320.511/RS (Brasil, 2022c). De início, trata-se de ação originária proposta perante a Justiça Federal de Uruguaiana pela ANCT, visando “proteger” os interesses de seus associados quanto a não se submeterem ao pagamento das contribuições ao PIS/COFINS sobre o ICMS incidente sobre o desembaraço aduaneiro.

O juízo de primeiro grau determinou que a ANCT apresentasse documentação que comprovasse a existência de associados no âmbito de atuação funcional da autoridade impetrada, bem como o pagamento, por tais associados, no período objeto do feito, das contribuições previdenciárias combatidas sujeitas à atuação da autoridade impetrada.

Não obstante a lista de associados não seja obrigatória para a impetração do mandado de segurança coletivo, por expressa determinação dos Temas 82 e 499, ratificada pelo Tema 1119, a exigência de prova de filiação de associados no âmbito de atuação funcional da autoridade impetrada – muitas vezes exigida como parte do controle da representatividade adequada dos legitimados – não violaria o devido processo legal coletivo?

Esse é um ponto importante que deverá ser reavaliado pela Suprema Corte, pois, se de um lado há vedação legal e jurisprudencial sobre a obrigatoriedade de lista de associados para o exercício do contraditório e da ampla defesa no processo coletivo proposto para tutelar interesses individuais homogêneos; do outro, existe a garantia constitucional do dever de fiscalização dos atos processuais, inerente à atividade jurisdicional, corolário do devido processo legal coletivo, cujos destinatários se confundem com os mesmos interesses público-primários (a coletividade). Nesse contexto, cabe o registro feito pela doutrina de Arenhart e Osna (2021, p. 202-203), sobre a necessidade de haver um controle da representatividade adequada do legitimado para que comprove se realmente atua como porta-voz dos interesses coletivos em juízo:

[...] de modo a assegurar a correta proteção dos interesses objeto da tutela coletiva, por qualquer instrumento admissível (ou seja, por ações coletivas ou por outros mecanismos de coletivização), impõe-se que, para além da simples legitimação abstrata, prevista em lei, haja a efetiva e concreta demonstração, por parte do sujeito que se coloca como representante da coletividade, de que realmente ele fala em nome daquela coletividade. Essa é a razão pela qual se impõe falar em controle de “representatividade adequada”. Esse elemento “representatividade adequada” oferece elo fundamental para tornar legítima e razoável a intenção de vincular terceiros, não participantes do processo, aos efeitos e, sobretudo, à coisa julgada formada em processo coletivo, bem como para preservar, em relação a estes, a garantia do devido processo legal.

O caso envolvendo a ANCT se soma a numerosos outros relacionados a entidades genéricas existentes no Brasil, tais como Associação Brasileira de Defesa do Contribuinte e Associação Brasileira de Defesa dos Direitos Coletivos e Individuais (ABDC), Associação Brasileira de Contribuintes (ABCONT) e Associação Nacional de Defesa dos Contribuintes Tributários (ANDCT), que, sob a pretensão de representarem interesses de todos os contribuintes sediados em território nacional, promovem ações em todas as principais seções da Justiça Federal, além das principais comarcas do país, visando discutir temas variados sobre questões envolvendo a legalidade da cobrança de determinados tributos.

No presente *leading case*, o TRF da Quarta Região, ao julgar o Recurso de Apelação de n.º 5004230-91.2014.4.04.7103, interposto pela ANCT, constatou que referida entidade seria deveras genérica, não possuindo sequer associados que pudessem comprovar qualquer relação com os objetivos estatutários criados pelos advogados que a constituíram (Brasil, 2022c).

Mas, afinal, a ANCT ostentaria legitimidade ativa ou não? Se sim, haveria interesse dos associados?

O ordenamento jurídico brasileiro prevê que as associações podem ser instituídas em torno de pessoas que tenham interesses comuns (afinidade). Para tanto, devem, por ocasião de sua constituição, demonstrar quais interesses individuais homogêneos pretendem representar ou substituir, não sendo suficiente a mera regularidade de seus registros¹²².

O Código Civil (CC) exige que as entidades, antes de serem constituídas, exponham os motivos de sua criação e a manifestação pública de seus interesses em ata de constituição. Assim sendo, o estatuto social deve, de forma clara e bem definida, materializar os objetivos que o grupo

¹²² “20. Dessarte, em semelhante raciocínio, no cenário da presença das chamadas ‘associações genéricas’ em Juízo e do caso específico do mandado de segurança coletivo, para que a entidade substitua, ordinariamente, seus associados, é insuficiente a mera regularidade registral.” (Brasil, 2023d).

pretende alcançar com sua fundação¹²³. Logo, os interesses são do grupo, e não da entidade, que apenas existe para representá-los em juízo. Atendendo a essas regras, evita-se a generalidade de seus objetivos e finalidades institucionais (Paes, 2021, p. 155), assim como o seu desvirtuamento para fomentar projetos pessoais de seus fundadores. A propósito, em resposta à prévia indagação, cabe registrar escólio de Fábio Quintas (2023, p. 163), ao observar casos de abuso da personalidade jurídica de associações criadas com o propósito de atender interesses de seus fundadores, em completo desvirtuamento de seus objetos e finalidades sociais:

No âmbito do controle da representatividade adequada, a categoria da personalidade jurídica (capacidade de ser parte) mostra-se relevante em situações nas quais se divisa o abuso da personalidade jurídica da associação formalmente legitimada para o ajuizamento da ação coletiva, o que qualifica uma situação de ausência de justa causa para litigar.

Bem pode ilustrar essa situação, já vivenciada na prática forense brasileira, de ações coletivas ajuizadas por associações “de fachada” – assim compreendidas aquelas associações que formalmente cumprem os requisitos legais, mas não possuem vida associativa, porque funcionam apenas como escritórios de advocacia, os quais se propõem servir-se dos benefícios outorgados pelo regime de processo coletivo à entidade autora da ação.

O caso concreto demonstra que a ANCT foi constituída não por um grupo de empresários, mas por advogados que exercem a liderança da entidade como “donos”, em total desvirtuamento de suas finalidades e objetivos estatutários, sendo caso até mesmo de desconsideração de sua personalidade jurídica (Desconsideração [...], 2023). Ada Pellegrini Grinover (2002b), por exemplo, há muito alertava sobre a existência de entidades associativas que não nutrem condições processuais, como credibilidade, seriedade, dentre outros atributos, para representarem interesses coletivos legítimos:

Todavia, problemas práticos têm surgido pelo manejo de ações coletivas por parte de associações que, embora obedeçam aos requisitos legais, não apresentam a credibilidade, a seriedade, o conhecimento técnico-científico, a capacidade econômica, a possibilidade de produzir uma defesa processual válida, dados sensíveis esses que constituem as características de uma “representatividade” idônea e adequada. [...] Para casos como esse, é que seria de grande valia reconhecer ao juiz o controle sobre a legitimação, em cada caso concreto, de modo a possibilitar a inadmissibilidade da ação coletiva, quando a “representatividade” do legitimado se demonstrasse inadequada.

¹²³ “O artigo 53 do CC prevê que o Estatuto Social deve conter os fins segundo os quais ela se propõe defender, podendo conter categorias com vantagens especiais (artigo 55 do CC). Quanto ao conteúdo dos Estatutos, estes devem ser claros e bem definidos para que contemplem os objetivos que o grupo pretende atingir com sua criação. Estes objetivos precisam demonstrar a correlação entre os fins institucionais da entidade e os interesses e objetivos que o grupo pretende atingir com sua criação.” (Paes, 2021, p. 155).

Da análise dos fatos constantes do relatório que embasou a decisão monocrática que inadmitiu o recurso extraordinário interposto pela ANCT, o Ministro Alexandre de Moraes, a partir do exame da documentação colidida aos autos, destacou que a associação possui seis membros/associados, sendo todos pessoas físicas residentes em Brasília, Distrito Federal.

Esses mesmos fatos foram observados nos autos do processo de n.º 0804266-86.2014.4.05.8000 (Brasil, 2015e)¹²⁴ – julgamento inadmitido pelo STF no Recurso Extraordinário n.º 1.099.637/AL (Brasil, 2017e) –, cuja sentença reconheceu que os sócios fundadores da associação são os únicos membros, porque só eles subscrevem a ata de assembleia geral extraordinária, sendo todos advogados, com exceção de uma administradora.

Nesse mesmo acórdão, constam afirmações de que a entidade teria sido constituída para atender aos interesses dos fundadores da ANCT. Ao obter decisão liminar para suspender a cobrança de determinado tributo, seus fundadores e sócios a utilizam para captação de serviços de consultoria jurídica, em “benefício da entidade”, da qual são sócios fundadores:

Dos documentos adunados, vê-se que os sócios fundadores da associação e aparentemente os únicos membros, porque só eles subscrevem a ata de assembleia geral extraordinária, são todos advogados, com a exceção de uma administradora. Não é, no entanto, o direito destes associados que está sendo esgrimido, mas o de sócios hipotéticos, inexistentes e não integrados aos quadros associativos, designados no artigo 7º do Estatuto como “qualquer pessoa física, jurídica ou de direito público interno que seja contribuinte de qualquer tributo de competência da União, Estados ou Municípios”, que poderá ser admitida como sócia. Ou seja, a entidade não está a defender os interesses, individuais ou coletivos, dos únicos reais membros associados da entidade, mas o de quaisquer pessoas que queiram contratar os serviços jurídicos da associação e seus membros, atinentes a impugnação de cobranças tributárias, com o que serão admitidas como sócios. Os “contribuintes de tributos”, quaisquer sejam sua origem, espécie de pessoa, física ou jurídica, privada ou pública, que concordem em se dizer “sócios” para desfrutar da prestação de serviços advocatícios da associação impetrante, não são uma categoria ou classe com atributos de coletividade definida, que tenham um direito coletivo a ser ajuizado mediante mandado de segurança coletivo. A meu ver, a associação em tela tem como seus reais associados advogados que oferecem os serviços de assessoria jurídica da entidade para grupos de interessados os mais diversos e heterogêneos, sem natureza de coletividade ou categoria certa, e que ainda por cima não são verdadeiramente sócios da entidade, mas pontuais tomadores de serviços de assessoria advocatícia em casos individuais. O arcabouço jurídico de suposta associação na verdade encobre uma relação de prestação de serviços advocatícios oferecida a qualquer interessado, não representando nenhuma categoria ou classe com contornos precisos. Os únicos verdadeiros sócios são os profissionais liberais sócios fundadores que oferecem estes serviços e aceitam associar os eventuais constituintes contratantes (Brasil, 2015f).

¹²⁴ No mesmo sentido: Brasil (2015f).

O mesmo ocorreu nos autos da Apelação Cível n.º 0128751-40.2017.4.02.5101, julgada pelo TRF da Segunda Região, em que figurava como autora a Associação Brasileira de Assessoria e Planejamento Tributário, declarando-se extinta a ação, com remessa dos autos ao MPF, ao MP do Rio de Janeiro e à OAB, Seção Rio de Janeiro, para se apurarem indícios de irregularidade de atuação do advogado que representava a entidade:

Como se vê, o objeto social engloba praticamente todos os setores da atividade econômica e os mais diversos tipos de contribuinte, inexistindo elementos de identidade entre os diversos grupos. A finalidade da Impetrante não se volta a uma categoria ou grupo específico de pessoas, mas a praticamente todos os contribuintes do país, o que é por demais genérico para permitir que sua legitimidade se respalde apenas em seu objeto social. Entendimento contrário daria à associação o direito de discutir todas as questões tributárias existentes no país, como agora intenta, independentemente do efetivo interesse de seus associados no tema, criando o risco da obtenção de decisão sem o respaldo fático que a justifique. Tratando-se de defesa de interesses individuais homogêneos, cuja titularidade é individualizada, porque ligados os sujeitos apenas em razão da origem comum do direito, impunha-se a demonstração, na petição inicial, do cumprimento não só da previsão genérica de seu estatuto social, como também demonstrar que possui em seus quadros associados que, na data da impetração, seriam beneficiados pelo questionamento, a comprovar a existência de efetivo interesse na movimentação da máquina judicial (Brasil, 2017f).

Muitas entidades têm se utilizado de profissionais do direito para intermediação e captação de causas e clientes (associados) para advogados que tenham representado e defendido interesses de determinada demanda coletiva em nome da associação ou sindicato¹²⁵, valendo-se de uma equivocada e tendenciosa interpretação das disposições constantes do § 7º do artigo

¹²⁵ “EXERCÍCIO PROFISSIONAL – ASSESSORIA JURÍDICA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS PELAS ASSOCIAÇÕES A SEUS ASSOCIADOS – INADMISSIBILIDADE – RESPONSABILIDADE PROFISSIONAL – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – OUTORGA DE PROCURAÇÃO – PRESUNÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE HONORÁRIOS. Uma associação não pode contratar serviços advocatícios por se tratar de entidade não registrada na OAB para este fim, e também não pode servir de intermediária e agente captadora de causas e clientes para os advogados. Os advogados, sejam eles autônomos ou empregados, devem prestar serviços unicamente para a defesa dos interesses da associação em benefício dos associados. A oferta de assessoria jurídica ou prestação de serviços jurídicos aos associados constitui exercício ilegal da profissão e invasão do exercício profissional por terceiros não inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil. Constitui captação de causa e clientes e concorrência desleal a oferta de serviços advocatícios pelos advogados por intermédio de associações. A responsabilidade dos advogados está circunscrita aos atos por eles praticados nos processos que atuam, pois recebem procuração direta dos clientes que são os associados. Não existe responsabilidade dos advogados em relação aos serviços prestados pela entidade, eis que ela não pratica, e nem pode praticar, atos privativos dos advogados [...]” (Publicadas [...], 2010).

22¹²⁶ da Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, em desconpasso com o entendimento firmado pelo STJ no Tema 1.175 (Recurso Especial n.º 1.965.394/DF)¹²⁷.

Em se tratando de entidade genérica, naturalmente não há como presumir como presentes os requisitos processuais da legitimidade ativa, do interesse processual e, muito menos, da pertinência temática. Nesses casos, há nítida violação ao disposto no artigo 53 do CC, e, em se tratando de mandado de segurança coletivo, há expressa violação ao comando indicado no artigo 22, inciso II¹²⁸, da Lei n.º 12.016/2009, não se podendo supor que a entidade esteja representando ou substituindo interesses legítimos de grupo ou classe de pessoas determináveis.

Em suma, as entidades associativas de cunho genérico não servem para tutelar qualquer interesse coletivo. Embora seja necessário o controle prévio da representatividade adequada do legitimado coletivo, os casos envolvendo entidades sabidamente genéricas devem ter redobrada atenção no exame dos pressupostos processuais para se evitar prejuízos ao Tesouro Nacional e a toda a sociedade.

4.3.3 Análise do Recurso Extraordinário n.º 175.401/SP, em que se reconheceu a pertinência temática de sindicato relativamente genérico, visando afastar a cobrança do PIS/PASEP

Curioso julgado, erigido no início da construção desse pressuposto da pertinência temática, envolvia a pretensão de sindicato constituído para fins de estudo, coordenação, proteção e representação legal da categoria econômica de artigos e equipamentos odontológicos, médicos e hospitalares, de não submeter seus filiados à cobrança do PIS exigida pelos decretos legislativos de n.º 2.445 e 2.449, ambos de 1988.

¹²⁶ “Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência [...] § 7º Os honorários convencionados com entidades de classe para atuação em substituição processual poderão prever a faculdade de indicar os beneficiários que, ao optarem por adquirir os direitos, assumirão as obrigações decorrentes do contrato originário a partir do momento em que este foi celebrado, sem a necessidade de mais formalidades.” (Brasil, [2022]b).

¹²⁷ “7. Tese jurídica firmada: a) antes da vigência do § 7º do art. 22 do Estatuto da OAB (5 de outubro de 2018), é necessária a apresentação dos contratos celebrados com cada um dos filiados ou beneficiários para que o sindicato possa reter os honorários contratuais sobre o montante da condenação; b) após a vigência do supracitado dispositivo, para que o sindicato possa reter os honorários contratuais sobre o montante da condenação, embora seja dispensada a formalidade de apresentação dos contratos individuais e específicos para cada substituído, mantém-se necessária a autorização expressa dos filiados ou beneficiários que optarem por aderir às obrigações do contrato originário.” (Brasil, 2023a).

¹²⁸ Norma que estabelece que os direitos individuais homogêneos, dignos de tutela em mandado de segurança coletivo, são aqueles decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros da impetrante. Portanto, tais pretensões necessitam estar vinculadas a uma situação específica e comum à totalidade ou parte dos membros da associação.

O acórdão recorrido entendeu que não havia nexo entre o núcleo-interesse da categoria econômica representada e a norma impugnada (em outras palavras, pertinência temática). Não obstante o entendimento perfilhado no acórdão recorrido, o Ministro Ilmar Galvão destacou que tal circunstância não deveria constituir empecilho ao direito pleiteado na inicial do *writ*, pois todas as empresas vinculadas ao sindicato estavam sujeitas ao pagamento da aludida exação, prevista no artigo 1º, inciso V, do Decreto-Lei n.º 2.445/1988¹²⁹.

O presente paradigma se diferencia do entendimento firmado no Agravo Interno no Recurso Especial n.º 2.095.226/SP, proposto pela ANCT, na medida em que esta pleiteava tutela coletiva em favor de empresas indeterminadas – muitas delas sem qualquer relação de pertinência com a questão material discutida naqueles autos.

Além do mais, cabe destacar que as razões que levaram à fundação da ANCT, conforme pode ser visto nos paradigmas colacionados nos itens anteriores, tiveram por propósito atender aos interesses dos fundadores da entidade, que se valem de possíveis decisões favoráveis para captar empresas visando remunerar, através de honorários advocatícios, seus fundadores, configurando verdadeira confusão institucional da entidade.

Tais associações se aproveitam da orientação jurisprudencial, sedimentada em torno da dispensa da lista de associados, para se utilizarem do mandado de segurança coletivo¹³⁰ e atuarem com abuso do direito de litigar, inundando o judiciário e a administração pública com pedidos temerários de execução de títulos e direitos coletivos, em pedidos de compensação/ressarcimento de créditos tributários.

4.3.4 Análise dos Embargos Declaratórios no Agravo de Instrumento no Agravo em Recurso Especial n.º 2.095.226/SP, em que se discutia cobrança do PIS/COFINS incidente sobre o ICMS devido na importação, envolvendo a Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos

O *leading case* enfrentado pela Segunda Turma do STJ nos autos do Agravo Interno no Recurso Especial n.º 2.095.226/SP analisou recurso interposto pela ANCT que pretendia

¹²⁹ “Art. 1º - Em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de julho de 1988, as contribuições mensais, com recursos próprios, para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e para o Programa de Integração social - PIS, passarão a ser calculados da seguinte forma: [...] V – demais pessoas jurídicas de direito privado, não compreendidas nos itens precedentes, bem assim as que lhes são equiparadas pela legislação do imposto de renda, inclusive as serventias extrajudiciais não oficializadas e as sociedades cooperativas, em relação às operações praticadas com não-cooperados: sessenta e cinco centésimos por cento da receita operacional bruta.” (Brasil, [1995]).

¹³⁰ “É desnecessária a autorização expressa dos associados, a relação nominal destes, bem como a comprovação de filiação prévia, para a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo impetrado por entidade associativa de caráter civil.” (Brasil, 2021e).

afastar a incidência das contribuições previdenciárias destinadas ao PIS/COFINS sobre o ICMS devido sobre a importação, exigidos por ocasião do desembaraço aduaneiro, com a consequente possibilidade de se compensar os valores indevidamente recolhidos com tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (Brasil, 2023b).

O acórdão recorrido desproveu o recurso da ANCT sob três premissas, relativas à ausência de: interesse processual; pertinência temática; e prova de que apenas um filiado possuiria direito líquido e certo em relação ao ato normativo impugnado pela entidade de classe – no caso, a ANCT.

Além disso, o TRF da Terceira Região justificou que a mera possibilidade futura de eventual ingresso de pessoa jurídica na qualidade de associado comprovaria a ausência de interesse processual, uma vez que a necessidade e utilidade da impetração devem ser demonstradas desde o ajuizamento, ainda que se trate de remédio constitucional preventivo.

Já na confluência do exposto nesta seção, a falta do pressuposto da pertinência temática quanto aos casos enfrentados pelo Judiciário em relação à ANCT decorre da ausência de subjetivação da própria legitimidade, uma vez que a associação não representa classe ou grupo de interesses homogêneos a serem tutelados em juízo, desnaturando a própria essência de uma entidade associativa de classe, a qual deve reunir os seguintes pressupostos processuais: legitimidade ativa (legitimidade extraordinária); interesse processual; pertinência temática; e homogeneidade da classe substituída ou representada.

No caso em tela, o acórdão afirmou “que sua finalidade institucional não está voltada a uma categoria ou grupo específico, mas a todos os contribuintes do Brasil” (Brasil, 2023b), denotando que os interesses perseguidos em juízo não são homogêneos, de maneira que sequer deve ser considerada a existência de um processo coletivo *strictu sensu*, sendo o caso de extinção do feito por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

O que se verifica nos inúmeros casos envolvendo ações coletivas propostas por entidades genéricas, como a ANCT, é a judicialização de falsas ações coletivas (Quintas, 2023, p. 55). Quintas (2023) indica que, por inaptidão técnica da associação para conduzir o litígio coletivo, poderia configurar-se a extinção do feito sem julgamento do mérito por ausência de legitimidade ativa.

Cabe, no entanto, renovar as críticas apontadas sobre a insegurança jurídica promovida pelo Judiciário ao atribuir a questões idênticas prestação jurisdicional diametralmente oposta.

A observação que se revela importante, nesse sentido, encontra-se sedimentada em julgado emanado pela Segunda Turma do STF envolvendo a mesma entidade associativa

(ANCT), que, apesar de não reunir os pressupostos processuais necessários para atuar em juízo na defesa de qualquer interesse coletivo, conforme decidido no 2.095.226/SP, considerou-se apresentar o pressuposto da legitimidade ativa.

O caso em questão refere-se ao agravo que inadmitiu o Recurso Extraordinário de nº 1.288.313/RJ, em face de decisão monocrática que havia entendido que a ANCT não possuía legitimidade ativa para substituir seus associados, por considerar que, no mandado de segurança coletivo, exigia-se a lista de associados com o objetivo de estender os limites subjetivos da ação apenas àqueles filiados até a data do seu ajuizamento, em uma interpretação combinada entre o artigo 21 da Lei nº 12.016/2009 e o artigo 2º-A da Lei nº 9.494/1997 (Brasil, 2021c).

Ao prover o agravo, o Ministro Edson Fachin reconheceu a legitimidade ativa da ANCT, em obediência ao que havia sido firmado na Súmula 629/STF e no Tema 848. Em face desta decisão, a Procuradoria da Fazenda Nacional interpôs Agravo Regimental, o qual foi unanimemente desprovido pelos Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Edson Fachin e Nunes Marques.

O referido julgado não analisou se os objetivos e finalidades estatutárias da ANCT possuíam relação de homogeneidade com os interesses dos associados, substituídos em juízo, tampouco se o estatuto social da entidade seria genérico. Nele, enfrentou-se apenas o pressuposto da legitimidade ativa, sob a premissa de que, em mandado de segurança, não se exige os mesmos requisitos processuais das ações coletivas de rito ordinário (autorização expressa de seus associados e que eles tenham se filiado antes da propositura da ação).

Nesse caso, portanto, restou evidenciada a carência do controle da representatividade adequada, visto que deixou de enfrentar o pressuposto da pertinência temática em processo coletivo proposto para a proteção dos interesses individuais homogêneos, estimulando entidades com características semelhantes a ingressarem com ações coletivas e até mesmo a instituição de outras com a mesma roupagem, o que vem a configurar um verdadeiro abuso do direito de litigar¹³¹.

¹³¹ “O desequilíbrio no exercício das posições jurídicas constitui um tipo extenso e residual de atuação contrária à boa-fé e se qualifica como ato abusivo nas situações em que o titular, exercendo um direito formal, o faz atentando contra vetores fundamentais do sistema jurídico, observada a materialidade subjacente à posição jurídica. [...] o abuso do direito é um ato ilícito, que se caracteriza pela aparência de licitude porque a conduta é formalmente aceita pelo ordenamento jurídico, mas materialmente é desconforme ao direito pela afronta à boa-fé, aos bons costumes e aos fins sociais ou econômicos do direito.” (Quintas, 2023, p. 105-106).

5 CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi investigar a relação do pressuposto da pertinência temática com os pressupostos processuais da legitimidade ativa e do interesse processual, especialmente nas ações que visam a proteção dos interesses individuais homogêneos, que tenham como objeto jurídico, questões tributárias.

O percurso investigativo iniciou-se pela análise geral do microsistema do processo coletivo, e seu diálogo interpretativo e integrativo com o Código de Processo Civil de 2015, e sua observância com os princípios e garantias constitucionais. Para tanto, e atendendo o objetivo da pesquisa, recortou-se os enunciados prescritivos extraídos dos artigos 81, parágrafo único, inciso III, 82, inciso IV, 83, 103, inciso III e 104, e na Lei 12.016/2009, artigo 21, parágrafo único, inciso II, e artigo 22, e, com relação às ações sob o procedimento comum, as normas constantes do Título I, do Livro I da Parte Especial do Código de Processo Civil (artigo 318 do CPC), inclusive as tutelas de urgência consignadas no Título II do Livro V.

Apesar de o recorte normativo permitir que os interesses individuais homogêneos estejam acobertados por normas presentes neste microsistema do processo coletivo, a natureza destes conflitos, mesmo que com alguma pavimentação da jurisprudência, ainda que difusa e conflitante, necessita de mais instrumentos normativos, tanto para assegurar a proteção de direitos coletivos, como para evitar o abuso do direito de litigar, especialmente em questões que envolvam relações jurídico-tributárias.

Para compreender melhor como os interesses individuais homogêneos se materializam na pragmática das relações processuais, foi necessário apresentar um panorama doutrinário e jurisprudencial a respeito dos conflitos transindividuais ou metaindividuais, para entender como a dinâmica destes conflitos se distinguem dos conflitos de interesses individuais homogêneos.

Desse modo, foi possível demonstrar que a caracterização dos interesses individuais homogêneos, pressupõe a predominância de questões comuns, de classe, de grupos ou de categoria representadas, sobre pretensões eminentemente individuais. Esta é uma característica marcante destes direitos, inclusive incorporada no artigo 21 da Lei 12.016/2009.

Neste percurso investigativo, percebeu-se que estas relações de interesses comuns ou de afinidade do representante coletivo com o grupo representado ou substituído têm origem no processo coletivo americano, sendo reconhecido pela jurisprudência brasileira, o cabimento de determinadas ações coletivas para tutelar interesses individuais homogêneos em questões tributárias. Assim sendo, verificou-se que tanto a ação de rito ordinário como o mandado de

segurança podem ser propostos, coletivamente, para discutir interesses de classe ou categoria de interesses empresariais.

A pretensão dos interesses jurídicos (pretensões subjetivas), para que possa existir e validamente ser objeto de uma prestação jurisdicional de mérito, é necessário que os pressupostos processuais estejam presentes. A doutrina não é uniforme sobre a classificação destes pressupostos ou condições da ação, mas é consenso que até a prestação jurisdicional é necessário que o processo exista, que seja válido, que as partes sejam legítimas e que demonstrem interesse de agir.

Neste sentido, destacou-se uma abordagem geral dos pressupostos processuais aplicáveis às relações jurídico-individuais, para entender como funciona o transplante destes pressupostos para o processo coletivo, com ênfase, inicialmente, nos pressupostos da legitimidade ativa e do interesse processual, destacando que outros pressupostos ou requisitos são relevantes para o desenvolvimento do processo coletivo, como a predominância dos interesses coletivos sobre os individuais e a pertinência temática.

No entanto, para que haja o regular desenvolvimento do processo coletivo, assim como ocorre na singularidade das relações individuais, imperativo que o juiz exerça um controle jurisdicional dos pressupostos processuais (artigo 139, inciso IX do CPC), o que a doutrina e a jurisprudência, influenciados pelo sistema processual americano, denominaram de controle da representatividade adequada dos legitimados no processo coletivo, que, necessariamente, passa pelo exame da legitimidade ativa, do interesse processual, da presença ou não dos interesses coletivos sobre os individuais e da pertinência temática.

O controle da representatividade adequada é decorrência lógica do devido processo legal, que deve garantir a máxima efetividade dos interesses coletivos, como tem sido o olhar da pragmática jurisprudencial.

A partir do controle da representatividade adequada, aplicável às ações que tenham, como legitimados, associações ou sindicatos representativos de interesses empresariais, foi possível avaliar a relevância dos objetivos e as finalidades estatutárias da entidade legitimada e a relação de afinidade destes objetivos e finalidades estatutárias com o grupo, classe ou categoria com a questão jurídica (objeto da demanda coletiva).

A importância deste controle jurisdicional, como defendido nesta dissertação, serviu para deduzir que há uma enorme diferença entre as pretensões enfrentadas na singularidade das relações processuais e nas relações coletivas, sendo que nestas últimas, o olhar do juiz deve se inclinar em favor da proteção dos interesses dos substituídos ou representados (grupo ou classe de pessoas). Neste sentido, o interesse processual ganha destaque no exame da

representatividade adequada, especialmente nas ações que visam a tutela dos direitos individuais homogêneos, pois estes interesses se confundem com o direito subjetivo (direito material) do grupo em juízo (representado pelo legitimado coletivo).

No controle da representatividade adequada do legitimado coletivo, verificou-se que a pertinência temática é um pressuposto fundamental de balizamento do controle jurisdicional, especialmente nas ações propostas pelos sindicatos e pelas associações representativas de interesses empresariais, visando a proteção dos interesses individuais homogêneos.

O controle da representatividade adequada deverá julgar se o objeto jurídico em litígio reflete os interesses subjetivos da classe ou categoria representada ou substituída pelo legitimado, notadamente se os objetivos e finalidades estatutárias do legitimado permitem deduzir a existência de interesses homogêneos de classe.

Para aferir a capacidade processual das entidades (associações e sindicatos) setas deverão ostentar personalidade jurídica, assim entendido, o preenchimento das formalidades exigidas para sua existência, exigidos pelos artigos 44 e 45 do CC, 119 e 120 da Lei de Registros Públicos, incisos I e II do artigo 8º da CF/1988, além do registro sindical no Ministério do Trabalho, e existirem há pelo menos um ano. A necessidade de personalidade jurídica e existência anual são fundamentais para que o juiz avalie os pressupostos processuais, notadamente a capacidade de estar em juízo.

A partir dos efeitos do controle dos pressupostos e requisitos processuais, é possível verificar se a pretensão coletiva se colmata com o pressuposto da pertinência temática, bem como se ele possui relação de referibilidade com a subjetivação da legitimidade ativa ou do interesse processual.

Testando este pressuposto em casos paradigmáticos presentes na jurisprudência, foi possível extrair alguns preceitos informadores do pressuposto do processo coletivo da pertinência temática, tais como: (a) se a entidade possui, pelo menos 1 (um) ano de constituição (para as entidades de interesses coletivos, como associações, sindicatos, etc.); (b) se as finalidades estatutárias do legitimado possuem relação com os interesses tuteláveis em juízo; (c) se há homogeneidade dos interesses a serem tutelados na ação coletiva; e, (d) se há licitude do objeto ou boa-fé empregada pelo legitimado em juízo.

Desse modo, foi possível constatar que a pertinência temática é uma subjetivação do legitimado, quando se tratar do MP, nas ações transindividuais, como regra.

No que se refere às associações e aos sindicatos, a pertinência temática só seria uma subjetivação do interesse de agir (considerado pela dissertação como a subjetivação dos

interesses homogêneos), se a entidade legitimada reunir as condições processuais para o exercício da tutela coletiva de interesses individuais homogêneos.

A constatação desta premissa encontra respaldo em parte da doutrina e na jurisprudência, especialmente nos casos de extinção do processo sem julgamento de mérito. A jurisprudência, em sua grande maioria, não realiza um controle jurisdicional adequado do pressuposto da pertinência temática.

Isso porque, há muitos casos em que a entidade, em seus estatutos, mesmo representando classe ou categoria de interesses coletivos, o juiz prefere extinguir o feito sem julgamento de mérito, por ilegitimidade ativa da entidade autora, ao invés de extinguir o feito por ausência de pertinência temática, por entender que a questão jurídica, objeto da demanda, não afetava toda a classe de interesses representados pela entidade legitimada, embora o objeto jurídico amalgame parte da classe representada ou substituída pela entidade legitimada.

Nestes casos, o judiciário deveria reavaliar o requisito da pertinência temática, não a partir do interesse subjetivo do legitimado, e sim da classe ou categoria representada ou substituída. E, mesmo considerando não haver pertinência temática, a extinção do feito deveria se dar pela falta de interesse processual, e não por ausência de legitimidade ativa.

No entanto, em casos em que a entidade associativa representar interesses genéricos, de fato, o feito deve ser extinto por ausência de legitimidade ativa, e não por ausência de pertinência temática.

Em qualquer dos casos, é permitido que se corrija o defeito processual: (a) seja corrigindo o estatuto social da entidade, contemplando os objetivos e finalidades estatutárias, com a devida identificação de classes, para permitir que o juiz identifique a presença do pressuposto da legitimidade ativa. Neste caso, seria possível, inclusive, verificar a pertinência temática; (b) seja corrigindo o pedido, para que o juiz possa identificar a classe substituída ou representada em juízo, sujeita aos reflexos da questão jurídica objeto da demanda.

Neste último caso, a entidade possui objetivos e finalidades estatutárias vinculadas a interesses de classe ou categoria. O que não foi possível verificar foi a questão comum de classe com o objeto da demanda, não sendo possível comprovar o interesse subjetivo de classe, autorizando-se que o juiz optasse por extinguir o feito sem julgamento de mérito, ainda que fosse possível corrigi-lo, com base no que dispõe os artigos 317 e 318 do CPC.

Não se tratando de entidade associativa criada para atender interesses coletivos, estar-se-á diante de entidade desprovida de objetivos e finalidades coletivas, devendo o processo ser extinto com fundamento no inciso IV do artigo 485 do CPC, notadamente nos casos em que há nítido abuso de litigar. Neste caso, não há que se cogitar a falta de pertinência temática,

legitimidade ativa ou interesse processual, exatamente porque não se trata de um processo coletivo. Seria o caso de a entidade não cumprir as determinações do juiz, com base nos artigos 317 e 318 do CPC, ou a hipótese de abuso do direito de litigar, como se observou na pragmática dos julgados envolvendo a ANCT.

Quadro 1 – Comparativo dos pressupostos processuais necessários exigidos no controle jurisdicional da tutela dos interesses individuais homogêneos Processo Coletivo Tributário

Critério	Descrição	Finalidade	Exemplo de Aplicação
Legitimidade Ativa	Capacidade jurídica conferida às entidades (associações, sindicatos, MP) para representar interesses coletivos em juízo.	Garantir que somente legitimados aptos atuem como representantes no processo coletivo.	Associações com objetivos estatutários vinculados à classe representada (artigo 5º, XXI, CF).
Pertinência Temática	Relação entre os objetivos institucionais do legitimado e o objeto jurídico da demanda.	Assegurar afinidade direta entre a entidade legitimada e os interesses representados.	Associação de classe questionando tributos que impactam exclusivamente seus membros.
Interesse Processual	Necessidade e adequação da tutela jurisdicional para a proteção do bem jurídico litigado.	Evitar litígios temerários e assegurar que o processo seja essencial para o direito em questão.	Ação coletiva de entidade comprovando o impacto direto nos representados, evitando demandas genéricas.
Homogeneidade dos Interesses	Conexão e uniformidade entre os interesses individuais que compõem o grupo representado.	Garantir que os interesses em juízo sejam de uma classe ou grupo identificável e comum.	Demandas envolvendo a restituição de tributos pagos por uma categoria específica.
Formalidades Estatutárias	Conformidade do estatuto social da entidade com as exigências legais (prazo de constituição, objeto social etc.).	Evitar abuso de litigar por associações “genéricas” ou sem base estatutária legítima.	Associação criada há pelo menos um ano com estatuto que preveja claramente seus objetivos coletivos.
Boa-fé Processual	Atuação ética e transparente da entidade legitimada ao propor ações coletivas.	Prevenir o uso abusivo do processo coletivo como mecanismo de interesse particular.	Controle sobre entidades que atuam como "fachadas" para finalidades lucrativas de seus dirigentes.

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

REFERÊNCIAS

A ATUAÇÃO do Ministério Público no STJ: o fazer e o não fazer na defesa do justo e do legal. *In*: SUPERIOR Tribunal de Justiça. Brasília, DF: STJ, 27 mar. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta1p/Paginas/Comunicacao/Noticias/27032022-A-atuacao-do-Ministerio-Publico-no-STJ-o-fazer-e-o-nao-fazer-na-defesa-do-justo-e-do-legal.aspx>. Acesso em: 23 nov. 2024.

ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. São Paulo: Foco, 2021.

ALVIM, Arruda. Ação Civil Pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 22, n. 87, jul./set.1997.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. São Paulo: RT, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso e processo estrutural**. São Paulo: RT, 2022.

ARMELIN, Donaldo. **Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: RT, 1979.

BASTOS, Fabrício Rocha. Do microsistema da tutela coletiva e sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 68, abr./jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1926. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.445, de 29 de junho de 1988**. Altera a legislação do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e do Programa de Integração Social - PIS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2445.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, [2022]b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de lei nº 5.139/2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=653619&filename=Avulso%20PL%205139/2009. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Agravo regimental no mandado de segurança nº 266**. Relator: Ministro Carlos M. Velloso, 12 de dezembro de 1989a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/?num_registro=198900125095&dt_publicacao=19/02/1990&cod_tipo_documento=. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso especial nº 1.965.394/DF**. Relator: Min. Gurgel de Faria, 13 de setembro de 2023a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102454513&dt_publicacao=20/09/2023. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo de instrumento em recurso especial nº 1.770.377/RS**. Relator: Min. Gurgel de Faria, 15 de março de 2021b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+Primeira+e+Se%27%20E3o+e+desta+e+Corte+e+autos+e+REsp+1.770.377%20FRS&acao=pesquisar&n>

[ovaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=Primeira+e+Se%E7%E3o+e+desta+e+Corte+e+autos+e+EREsp+1.770.377%2FRS&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=](#). Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo de instrumento no agravo em recurso especial nº 382.791/GO**. Relator: Min. Sérgio Kukina, 19 de junho de 2018a.

Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201302357565&dt_publicacao=08/08/2018. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo interno no recurso especial nº 1.521.617/MG**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 16 de maio de 2017a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2681261295/inteiro-teor-2681261296>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo regimental no recurso especial nº 901.936/RJ**. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de outubro de 2008a. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+901936&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=901936&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo regimental no recurso especial nº 539.399/ES**. Relator: Min. José Delgado, 14 de outubro de 2003a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200300519698&dt_publicacao=17/11/2003/. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso especial nº 997.614/RS**. Relator: Min. Luiz Fux, 9 de novembro de 2010a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/17689390/voto-17716053>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso especial nº 760.034/DF**. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 5 de março de 2009b. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2665213/Recurso_Especial_n_760034.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso especial nº 1.367.220/PR**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 28 de abril de 2015a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/157976183>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Recurso especial nº 858.056/GO**. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 11 de junho de 2008b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?cod_doc_jurisp=852613. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo interno no recurso especial nº 1.641.326/RJ**. Relator: Min. Afrânio Vilela, 11 de março de 2024a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/05/MP-nao-pode-pedir-interruptao-de-cobranca-de-tributo-inconstitucional.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo interno no recurso especial nº 2.095.226/SP**. Relator: Min. Francisco Falcão, 14 de agosto de 2023b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=165798192&tipo_documento=documento&num_registro=20200854737&data=20220928&formato=PDF. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo regimental no agravo regimental no recurso especial nº 1.167.377/SC**. Relator: Min. Humberto Martins, 26 de abril de 2011a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001335418&dt_publicacao=23/03/2012. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo regimental no recurso especial nº 1.295.482/DF**. Relator: Min. Og Fernandes, 18 de junho de 2014a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1331478&num_registro=201102844342&data=20140625&peticao_numero=201400187119&formato=PDF. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso em mandado de segurança nº 41.881/MS**. Relator: Min. Castro Meira, 18 de junho de 2013a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300953684&dt_publicacao=28/06/2013. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso especial nº 667.939/SC**. Relator: Min. Eliana Calmon, 20 de março de 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400803418&dt_publicacao=13/08/2007. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso especial nº 82.461/MG**. Relator: Min. Castro Meira, 3 de agosto de 2004a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199500663392&dt_publicacao=06/09/2004. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso especial nº 1.842.953/PR**. Relator: Min. Herman Benjamin, 5 de fevereiro de 2019a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/855177531/inteiro-teor-855177541>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Agravo interno em recurso especial nº 1.719.820/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze, 15 de abril de 2019b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/641194721>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso especial nº 1.509.586/SC**. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 15 de maio de 2018b. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500194906&dt_publicacao=18/05/2018. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso especial nº 1.405.697/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze, 17 de setembro de 2015b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303219524&dt_publicacao=17/09/2019. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma) **Recurso especial nº 1.357.618/DF**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 26 de setembro de 2017b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202598435&dt_publicacao=24/11/2017. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Agravo interno no recurso especial nº 895.405/RS**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 3 de outubro de 2017c. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/514525800/inteiro-teor-514525810>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso especial nº 1.209.633**. Relator: Min. Luís Felipe Salomão, 14 de abril de 2015c. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?cod_doc_jurisp=1429819. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso especial nº 1.213.614/RJ**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 1º de outubro de 2015d. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=52513479&tipo=91&nreg=2010016934>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Agravo regimental no habeas corpus nº 777.405/SP**. Relator: Min. Antonio Saldanha Palheiro, 28 de agosto de 2023c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=205728968®istro_numero=202203262090&peticao_numero=202300114352&publicacao_data=20230830. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1.986.092/RS**. Relator: Min. Sérgio Kukina, 5 de abril de 2022a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=149493591&tipo_documento=documento&num_registro=20200443635&data=20220405&formato=PDF. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 2.054.241/RJ**. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 6 de outubro de 2022b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2935153584/inteiro-teor-2935153596>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo regimental no agravo em recurso extraordinário nº 722.245/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 26 de agosto de 2014b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6717412>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso extraordinário nº 370.834/MS**. Relator: Min. Marco Aurélio, 30 de agosto de 2011b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627918>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso extraordinário nº 175.401/SP**. Relator: Min. Ilmar Galvão, 20 de setembro de 1996a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=221657>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso extraordinário nº 1.320.511/RS**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de abril de 2022c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760476315>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental em recurso extraordinário nº 1.339.496/RJ**. Relator: Min. Luiz Fux, 7 de fevereiro de 2023d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766775241>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo nº 1.288.313/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin, 8 de abril de 2021c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755809834>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental no recurso extraordinário nº 1.444.062/SE**. Relator: Min. André Mendonça, 7 de agosto de 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=779036893>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental no agravo em recurso extraordinário nº 697.852/SP**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 30 de outubro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3112421>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental no recurso extraordinário nº 405.314/BA**. Relator: Min. Teori Zavascki, 6 de agosto de 2013b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4355517>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.294/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 22 de novembro de 2022d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754716420>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.356/MS**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de agosto de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265475>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.424/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de abril de 2021d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756339220>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de segurança nº 20.936**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 8 de novembro de 1989b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85373>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de segurança nº 22.132/RJ**. Relator: Min. Carlos Velloso, 21 de agosto de 1996b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85682>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de segurança nº 23.769/BA**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 30 de abril de 2004b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86019>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 195.056/PR**. Relator: Min. Carlos Velloso, 9 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234291>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 631.111/GO**. Relator: Min. Teori Zavascki, 7 de agosto de 2014c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7100794>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 576.155/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 12 de agosto de 2010b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/865716773>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 573.232/SC**. Relator Ricardo Lewandowski, 14 de maio de 2014d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630085>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 612.043/PR**. Relator: Min. Marco Aurélio, 10 de maio de 2017d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13743622>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 1.099.637/AL**. Relator: Min. Marco Aurélio, 7 de novembro de 2017e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754952982>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 694.294/MG**. Relator: Min. Luiz Fux, 25 de abril de 2013c. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/23352768/inteiro-teor-111689195>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 1.293.130/SP**. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754766728>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 7.324/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 4 de setembro de 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6536883>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 1.272.237/PR**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de novembro de 2022e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354532765&ext=.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 630**. A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria. Brasília, DF: Presidência da República, 2003b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2828>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1119**. Necessidade de juntada da autorização expressa dos associados, da relação nominal, bem como da comprovação de filiação prévia, para a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo impetrado por entidade associativa de caráter civil. Brasília, DF: STF, 2021e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6021120&numeroProcesso=1293130&classeProcesso=ARE&numeroTema=1119>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 499**: limites subjetivos da coisa julgada referente à ação coletiva proposta por entidade associativa de caráter civil. Brasília, DF: STF, 2018c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3864686&numeroProcesso=612043&classeProcesso=RE&numeroTema=499>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (7. Turma). **Apelação cível nº 0091162-08.2014.4.01.3400**. Relatora: Desa. Gilda Sigmaringa Seixas, 19 de abril de 2023e. Disponível em:

https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml?jsessionid=ijVvm8LXK5_hwh3Z8Gv0w04owE-hZ6JMpTZ6mao5.taturana04-hc02:jurisprudencia_node02. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (1. Turma). **Apelação cível nº 50536304420184047100**. Relator: Des. Alexandre Gonçalves Lippel, 4 de dezembro de 2019c. Disponível em: https://storage.googleapis.com/jus-jurisprudencia/59d957503454af6d824fb6d42d15ed37.html?X-Goog-Algorithm=GOOG4-RSA-SHA256&X-Goog-Credential=calendar-api%40jusbrasil-155317.iam.gserviceaccount.com%2F20250206%2Fauto%2Fstorage%2Fgoog4_request&X-Goog-Date=20250206T224036Z&X-Goog-Expires=601&X-Goog-SignedHeaders=host&X-Goog-Signature=2524807a29aa1f271c573e357843753de9ff718aa0d8fdbd872fdd4759926181efe813047ddb79bce30750275c59c9811b4392fc136f4e0cd8ff48bc644fa82c8ca496124d1f9f02dac137f5cb360f37ea69917a048d43f5d4cad04b4d41738ef630a73807f2c43c86cfa8dd21cdf00902830af34fa3b0f9f311d4ccdeb5821b2c8e3261783109d3f1c97293eda305c6bf0bc013dac3bfb8c270df6f729cf01d70252fd86d5c312710166e252763a7d4308f99b6da14d38d802228d069ff523b6a6fd9928d65adcf502393c43f9e4d17ffca7802af9519cea3ad9044870ae6eb9bf0a86d1aa21b8d8d397159ed2e25e211e3828ac10debe650b6753a085b18ce. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (1. Turma). **Apelação cível nº 2008.71.01.001675-5/RS**. Relator: Des. Joel Ilan Paciornik, 18 de agosto de 2010c. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=3672263&hash=29ff6e178a3de92ca41dcf6f6823940e. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (2. Turma). **Apelação cível nº 5000162-86.2010.404.7120**. Relator: Des. Sebastião Ogê Muniz, 26 de outubro de 2010d. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41288124567017210530000000154&evento=490&key=fe9f4d0717cd5701a0ae7b46a5958535ca8b0f0707e3eac9a3c41a780d86b163&hash=6cea36cbc1b6ca050981957294020f73. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região (2. Turma). **Remessa necessária de nº 50109494220214047201**. Relatora: Desa. Maria de Fátima Freitas Labarrère, 16 de agosto de 2022f. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41660773150022505374893249319&evento=40400383&key=b24c0aa794fb564aba52baa9ae785789ee4b09044d1129cc75d61d6ade918fd5&hash=c2b477dd86dcccda5f5bf8de2ab993b5b. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região (3. Turma). **Apelação nº 0804266-86.2014.4.05.8000**. Relator: Des. Cid Marconi, 15 de outubro de 2015e. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/2230211533/inteiro-teor-2230211535?origin=serp>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região (3. Turma). **Apelação nº 08027828820144058500**. Relator: Des. Carlos Rebelo, 12 de dezembro de 2015f.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/2230215234/inteiro-teor-2230215235?origin=serp>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região (Turma Especial II). **Apelação cível nº 0128751-40.2017.4.02.5101**. Relator: Des. Marcus Abraham, 2017f. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tr/trf-apelacao-0128751-4020174025101.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. **Apelação cível nº 5025575-86.2019.4.02.5101/RJ**. Relator: Des. Marcus Abraham, 31 de janeiro de 2022g. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tr/trf-apelacao-5025575-8620194025101.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região (1. Turma). **Apelação cível nº 50041676720204036106/SP**. Relator: Des. Helio Egidio de Matos Nogueira, 3 de fevereiro de 2022h. Disponível em: <https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=dc8addfd20b7f9fcb4b3049df33f8ba5f38daac2b7251196d009b6ec44f913d4111b60249bc43ce59ada232ad6e716513eb9df0151f41fec&idProcessoDoc=144510666&codigo=>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região (3. Turma). **Apelação cível nº 50051148520194036000**. Relator: Des. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, 16 de dezembro de 2023f. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/jurisprudencia/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região (4. Turma). **Apelação cível nº 5020898-30.2018.4.03.6100**. Relatora: Des. Monica Autran Machado Nobre, 26 de março de 2024d. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/jurisprudencia/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região (6. Turma). **Agravo de instrumento nº 5017472-74.2018.4.03.0000**. Relator: Des. Souza Ribeiro, 28 de setembro de 2018d. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/jurisprudencia/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à lei n. 12.016, de 07-08-2009. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. Parte geral do código de processo civil. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. v. 1.

CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 20, n. 77, p. 224-235, jan./mar. 1995.

DESCONSIDERAÇÃO da personalidade jurídica de associação civil é possível, mas só atinge dirigentes. *In*: SUPERIOR Tribunal de Justiça. Brasília, DF: STF, 13 dez. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/13122023->

[Desconsideracao-da-personalidade-juridica-de-associacao-civil-e-possivel--mas-so-atinge-dirigentes.aspx](#). Acesso em: 28 nov. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil. 23. ed. Salvador: JusPodium, 2021. v.1.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 23. ed. Salvador: JusPodium, 2021. v. 4.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 2

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: JusPodium, 2024. v. 1

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (1. Turma). **Apelação cível/remessa ex officio nº 20050110648799APC**. Relator: Des. João Batista Teixeira, 9 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/acordaos/399300/inteiro-teor/62d904e1-3f97-417b-8647-a7df8aff740b>. Acesso em: 23 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2. Turma). **Apelação cível nº 20050110648799**. Relator: Des. J.J. Costa Carvalho, 1º de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/acordaos/399300/inteiro-teor/62d904e1-3f97-417b-8647-a7df8aff740b>. Acesso em: 23 nov. 2024.

FERNANDES, Débora Chaves Martines. **Controle judicial da representatividade adequada das associações civis**. 2013. Dissertação (Mestre em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-01092016-143459/publico/DEBORA_CHAVES_MARTINES_FERNANDES_Dissertacao_Versao_Integral.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

FUX, Luiz. **Mandado de segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GIDI, Antônio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: RT, 2007.

GIDI, Antônio. **A representação adequada nas ações coletivas brasileiras**: uma proposta. São Paulo: RT, 2003.

GIDI, Antônio. **Coisa Julgada e Litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOIÁS. Tribunal de Justiça (1. Câmara Cível). **Apelação cível nº 55220165420198090051**. Relator: Des. Sérgio Mendonça Araújo, 19 de julho de 2024. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em: 23 nov. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Justiça (1. Câmara Cível). **Apelação cível nº 57706058820228090051**. Relator: Des. Fernando de Castro Mesquita, 20 de outubro de 2023. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em: 23 nov. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Justiça (2. Câmara Cível). **Apelação cível nº 54269086620178090051**. Relator: Des. Leobino Valente Chaves, 22 de julho de 2022. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em: 23 nov. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Justiça (4. Câmara Cível). **Apelação cível nº 0330554-40.2012.8.09.0051**. Relatora: Desa. Nelma Branco Ferreira Perilo, 19 de novembro de 2021. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em: 23 nov. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. (v. 2, Arts. 81 a 104 e 109 a 119.).

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas ibero-americanas: novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 361, p. 6-9, 2002a.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da *class action for damages* à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 101, jan./mar. 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da *class action for damages* à ação de classe brasileira. *In*: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública**: lei 7.347/1985, 15 anos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002b.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 2.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro; MIZUMOTO, Fabio Matuoka; ZYLBERSZTAJN, Decio. Governança e a lógica das associações de interesse privado: um estudo de caso da Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias (ABIMA). **Revista de Gestão da USP**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 1-10, out./dez. 2006. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001476205>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**: teoria das ações coletivas. 3. ed. São Paulo: RT, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Sobre legitimação do ministério público em matéria de interesses individuais homogêneos. *In*: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública**: lei 7.347/1985: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 6. ed. São Paulo: RT, 2021. v. 3.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Mandado de segurança individual e coletivo**. São Paulo: RT, 2014.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado das ações: ação, classificação e eficácia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Tomo 1.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 1984. (Terceira Série).

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo: volume único**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Leonardo Silva. **Mandado de segurança coletivo: tutela de direito difusos e legitimidade ativa expansiva**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. **Ações Coletivas e as definições de direito difuso, coletivo e individual homogêneo**. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (coord.). **Processo civil coletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO GOIÁS. **Processo e-3.915/2010**. Relator: Luiz Antonio Gambelli, 19 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.oabgo.org.br/arquivos/downloads/voto-processo-201912862-1141314.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

OSNA, Gustavo. **Direitos individuais homogêneos**: pressupostos, fundamentos e aplicação no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2021.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data**: constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

QUEIROZ NETO, Luiz Vicente de Medeiros. A pertinência temática como requisito da legitimidade ativa para o processo objetivo de controle abstrato de normas. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 15, n. 7, jul. 2003.

QUINTAS, Fábio Lima. **Abuso de direito de litigar e tutela coletiva**. São Paulo: Almedina, 2023.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Saraiva, 1986.

TAVARES, Aderruan Rodrigues. A inconstitucionalidade da pertinência temática para os legitimados especiais do controle abstrato de normas. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, v. 9, n. 48, p. 107-115, nov./dez. 2012.

TESHEINER, José Maria Rosa; THAMY, Rennan. **Pressupostos processuais e nulidades no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. 1.

VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: Dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Pareceres**: processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 1.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2005. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.