

# AS NUANCES DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA OAB NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

THE NUANCES OF ACTIVE LEGITIMACY AD CAUSE OAB IN PUBLIC CIVIL ACTION

PAULA MARTINS DA SILVA COSTA<sup>1</sup>

ZAIDEN GERAIGE NETO<sup>2</sup>

JULIANA CASTRO TORRES<sup>3</sup>

## RESUMO

Neste trabalho, faz-se uma análise exploratória baseada na doutrina, legislação e jurisprudência, das hipóteses de cabimento da ação civil pública, dos direitos e interesses protegidos pelo chamado microsistema do processo coletivo brasileiro, bem como das nuances da legitimação ativa extraordinária e do preenchimento do requisito da pertinência temática. Após essa contextualização, examina-se a legitimidade da Ordem dos Advogados do Brasil para o ajuizamento da ação civil pública. Verifica-se o requisito da pertinência temática, se seria possível a defesa de quaisquer direitos coletivos em sentido amplo, dentre aqueles listados nos incisos do art. 1º da Lei n. 7.347/1985 ou se somente pode a entidade demandar interesse próprio, concluindo-se pela possibilidade de defesa de direitos coletivos frente a um entendimento mais

- 1 Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo - USP (1992). Especialização em Direito Civil e Processual pela Universidade de Franca - UNIFRAN (2000). Especialização em Direito Público pela Universidade de Brasília - UNB (2010). Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (1992). Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP (2019). Advogada da União desde 2000. Vice-Presidente da Comissão Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Ribeirão Preto e Membro da Comissão Estadual Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil Seção São Paulo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9392915075834898>. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. E-mail: paula.costa.pmdsc@gmail.com.
- 2 Doutor em Direito pela PUC/SP (2007), Mestre em Direito também pela PUC/SP (2001) e graduado em Direito também pela mesma instituição (PUC/SP - 1994). MBA executivo em Gestão Hospitalar pela FGV - Fundação Getúlio Vargas (2007). Foi Secretário Municipal de Negócios Jurídicos de Barretos/SP (2005-2008). Professor Universitário e dos Cursos de Mestrado e Doutorado da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Professor convidado do curso presencial de pós-graduação "lato sensu" em Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da USP - Ribeirão Preto (FDRP/USP). Professor convidado do curso de Pós-graduação em Direito Civil e Processual Civil da Faculdade Barretos. Associado do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito e da SBPC - Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-4732-9164>. E-mail: zaidenneto@gmail.com.
- 3 Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, 2019. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos, Especialista em Direito Público Lato Sensu pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Professora de Direito Penal e Prática Jurídica Penal na Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos, 2017. Bolsista de Gestão em Ciência e Tecnologia BGCT-III pela FAPEMIG no desenvolvimento do Projeto "IMPLANTAÇÃO DE UMA REDE DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DO MUNICÍPIO DE PASSOS-MG", 2012. Membro do Conselho Municipal da Cidade de Passos-MG. Bolsista PROSUP-CAPES, 2019. Professora de Direito Tributário e Prática Jurídica na Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos, 2019. Professora de Sociologia Geral e Jurídica e Prática Jurídica na Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos. Coordenadora do Núcleo de Assistência Judiciária Gratuita - NAJ da UEMG - Unidade Passos. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4486423547641606>. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-9094-4715>. E-mail: jucastrotorres@hotmail.com.

## Como citar esse artigo/How to cite this article:

COSTA, Paula Martins da Silva; GERAIGE NETO, Zaiden; TORRES, Juliana Castro. *As nuances da legitimidade ativa ad causam da OAB na ação civil pública*. Revista Meritum, Belo Horizonte, vol. 15, n. 4, p. 109-131, 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i4.7982>.

restritivo. O segundo tema seria se essa legitimidade afetaria somente ao Conselho Federal e aos Conselhos Seccionais, ou se estenderia também às Subseções. Finalmente, quanto às Subseções, se a legitimidade ativa tem relação direta de dependência com o requisito de personalidade jurídica ou não. Quanto ao órgão da OAB legitimado, entendeu-se que a legitimidade ativa atribuída ao Conselho Federal e Conselhos Seccionais pode ser estendida às Subseções, de maneira que a ausência de personalidade jurídica não seja fator impeditivo de sua legitimação.

**Palavras-chave:** Direito Processual Civil. Processo coletivo. Legitimidade *ad causam*. Pertinência temática. Ação Civil Pública. OAB.

## ABSTRACT

*In this work, an exploratory analysis based on doctrine, legislation and jurisprudence is made, of the hypotheses for the suitability of public civil action, of the rights and interests protected by the so-called microsystem of the Brazilian collective process, as well as of the nuances of extraordinary active legitimation and completion the thematic relevance requirement. After this contextualization, the legitimacy of the Brazilian Bar Association for the filing of public civil action is examined. The thematic pertinence requirement had been verified, if it would be possible to defend any collective rights in a broad sense, among those listed in the items of art. 1 of Law no. 7,347 / 85 or whether the entity can only demand self-interest, concluding that it is possible to defend collective rights in the face of a more restrictive understanding. The second theme would be whether this legitimacy would affect only the Federal Council and Sectional Councils, or would also extend to Subsections. Finally, as for Subsections, whether active legitimacy is directly dependent on the legal personality requirement or not. As for the legitimated OAB body, it was understood that the active legitimacy attributed to the federal council and sectional councils can be extended to the Subsections, so that the absence of legal personality is not an impediment to its legitimation.*

**Keywords:** Civil Procedural Law. Collective process. Ad cause legitimacy. Thematic relevance. Public Civil Action. OAB.

## INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe profundas mudanças na ordem jurídica brasileira, em especial relativamente ao papel institucional do advogado e da OAB. Neste diapasão, a Constituição dispôs, em seu art. 133, que “o advogado é indispensável à administração da justiça”. Da mesma forma, a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), ao regulamentar a Constituição, corrobora o caráter da Advocacia enquanto função essencial à Justiça, ao estabelecer a finalidade precípua de defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, esmiuçando o caráter de serviço público e a finalidade da instituição prevista no art. 44 do Estatuto da Advocacia.

Dessa forma, com suporte no método de pesquisa dedutivo e na técnica bibliográfica e documental, a fim de buscar nos teóricos a fundamentação pertinente ao tema, apresentada em livros, artigos, periódicos e jurisprudência.

Neste artigo, analisar-se-á inicialmente se os Conselhos Seccionais da OAB teriam legitimidade ativa *ad causam* para manejar ações civis públicas, com foco no Estatuto da

Advocacia. Sob o aspecto da pertinência temática, se seria possível a defesa de quaisquer direitos coletivos em sentido amplo, dentre aqueles listados nos incisos do art. 1º da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), quais sejam o meio-ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, ou se somente pode demandar interesse próprio. O segundo tema seria que se essa legitimidade afetaria somente ao Conselho Federal e Conselhos Seccionais, ou se estenderia também às Subseções. Quanto a estas se analisará se sua legitimidade ativa tem relação direta de dependência com a personalidade jurídica ou não.

Com suporte em uma interpretação histórica e lógico-sistemática da Constituição, mais especificamente do art. 103, que confere legitimidade universal da OAB para o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no controle concentrado de constitucionalidade, posição que conta inclusive com a chancela do Supremo Tribunal Federal (STF) ao reconhecê-la como autarquia corporativa, prestadora de serviço público e com finalidade institucional, distinta de todos os demais órgãos de fiscalização profissional, defende-se o reconhecimento da prescindibilidade de pertinência temática da OAB no âmbito da Ação Civil Pública (ACP), tanto do Conselho Federal quanto do Conselho Seccional, resultante do paralelismo de atribuições inscrito no art. 59 do Estatuto da Advocacia, desde que as questões invocadas sejam concernentes a sua respectiva esfera local.

Finalmente, com fulcro no parágrafo único do art. 61 do Estatuto da Advocacia, é inequívoco que, uma vez criado o Conselho da Subseção, as Subseções automaticamente adquirem personalidade jurídica própria, nos mesmos moldes do Conselho Seccional, respeitada a área territorial e os limites de competência e autonomia, portanto teriam as mesmas prerrogativas que o Conselho Federal no manejo da ação civil pública na defesa dos direitos coletivos e difusos.

Por outro lado, na ausência de Conselho da Subseção, acredita-se que, independentemente da personalidade jurídica, é imperativo reconhecer a personalidade judiciária das Subseções da OAB para garantir a efetividade de sua missão institucional de proteção da sociedade brasileira.

## 1. AS VÁRIAS CATEGORIAS DE INTERESSES

A proteção aos direitos fundamentais é uma conquista histórica, surgida em períodos distintos, conforme o conflito histórico determinante. Todos esses direitos coexistem, motivo pelo qual se pode denominá-los por dimensão ou geração. Nesse contexto ressalta Norberto Bobbio que o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado; num segundo momento os direitos políticos, os quais concebem a liberdade não apenas negativamente, mas positivamente, como autonomia; finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novos valores, como os do

bem-estar e da igualdade material, de liberdade através ou por meio do Estado (BOBBIO, 2004, p. 32).

Vale destacar que:

(...) Isso ocorre porque a origem de tais direitos remonta à ideia de defesa dos indivíduos em face dos abusos cometidos pelo único e exclusivo detentor do poder que havia no modelo de Estado absolutista.

Procurando limitar tal poder absoluto que detinha o Estado, apresentou-se o modelo de Estado Liberal, amarrando os atos estatais ao que era expresso pela lei. Surgiram, então, os chamados "direitos fundamentais de primeira dimensão" "demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder". Adiante, no início do século XX, surgiram os "direitos de segunda dimensão", os quais, juntamente com a evolução do Estado Liberal para Estado Social, também evoluíram, pois, além de defenderem o indivíduo perante o Estado, geravam obrigações positivas que deviam ser prestadas por este. Nesse sentido, o surgimento de outras (possíveis) dimensões de direitos fundamentais poderia ser apontado, contudo o objetivo no momento é demonstrar o destaque que esses direitos alcançaram no início do século XX, especialmente após o período do segundo Pós-Guerra Mundial." (GERVASONI; GERVASONI, 2014, p. 401)

Finalmente, os direitos de quarta geração, nascidos com a globalização política, englobando os direitos à democracia, informação e pluralismo. A quarta geração nasce com a globalização da economia e políticas mundial, objetivando a salvaguarda da democracia, do pluralismo etc.

Mazzili, fundamentando-se em Renato Alessi, entende que é fundamental distinguir o interesse público primário e secundário, diferenciação consagrada por Renato Alessi ao perceber que o bem geral, o interesse da coletividade como um todo, muitas vezes o interesse difuso como o meio ambiente em geral, é o interesse primário que nem sempre coincide com o interesse secundário, ou seja, o modo pelo qual os órgãos da administração decidem sobre o interesse público. Inobstante, explicita que alguns doutrinadores mais recentes têm sustentado o esvaziamento do conceito de interesse público, ou ainda têm negado a existência de um conceito único de bem comum, já que a complexidade e conflituosidade da sociedade atual faz com que os interesses de grupos e difusos se contraponham, como no exemplo da instalação de uma fábrica numa cidade pode gerar empregos e aumentar a arrecadação de tributos, por outro lado pode trazer sérios danos ao meio ambiente da região conforme a atividade econômica. Em que pese a conflituosidade desenhada, o autor acredita que a supremacia do interesse público primário é possível de se visualizar na perspectiva da razoabilidade e respeito à Constituição, ainda que não se consiga compor todos os interesses em jogo instantaneamente (MAZZILI, 2007, p. 47-48).

Portanto, dada a complexidade da sociedade contemporânea, surgiram os interesses transindividuais, situados numa posição intermediária entre o interesse público e o interesse privado, compartilhados por grupos classes ou categorias de pessoas, que excedem o âmbito estritamente individual, mas, não chegam a constituir interesse público propriamente dito. Tais direitos encontravam-se em uma espécie de limbo, sem proteção jurisdicional porque sua titularidade não era clara. Sob o aspecto processual, sua característica é a de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos interessados à Justiça deva ser substituído por um processo coletivo, apto a evitar decisões contraditórias

e apto a uma solução mais eficiente, tendo em vista que o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo lesado. (MAZZILI, 2007, p. 48)

O sistema pátrio de processo coletivo assenta-se sobre uma distinção entre direito difusos, coletivos (ou essencialmente coletivos) e individuais homogêneos. Essas categorias são a base da disciplina processual das ações coletivas, condicionando diretamente o regime da legitimidade para agir e a abrangência da coisa julgada. (MOREIRA, 1984, p. 195-197)

Os interesses difusos (*lato sensu*), previstos no art. 81, parágrafo único, inciso I do Código de Defesa do Consumidor (CDC), também chamados transindividuais, metaindividuais, de natureza indivisível, que só podem ser considerados como um todo, titularizados por um grupo de pessoas indeterminadas, empiricamente entendidos como relações de utilidade, concernentes a bens ou situações, que não têm titulares individualizados pela lei, objetivando resguardar a coletividade em geral ou parcela dela. (DIDIER; ZANETI, 2019, p. 90)

Já os direitos coletivos *stricto sensu*, conforme inciso II do mesmo parágrafo único, também chamados de direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas indeterminadas, mas determináveis, enquanto grupo, categoria ou classe, ligadas por uma relação jurídica entre si por *affectio societatis* (por exemplo os advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil) ou com por uma relação jurídica base com a parte adversa. A característica que os diferencia dos difusos é a possibilidade de determinação dos membros integrantes do grupo, cuja relação-base é necessariamente anterior à lesão, ou seja, a coesão como grupo, categoria ou classe anterior ao evento, permanecendo a natureza indivisível do objeto, a indisponibilidade do objeto comum a ambas espécies (DIDIER, ZANETI, 2019, p. 90-91).

Finalmente, os direitos de natureza coletiva apenas na forma em que são tutelados, ou individuais homogêneos, estão definidos no inciso III deste parágrafo único. Trata-se de uma categoria peculiar, porque não se trata aqui de defesa de direitos coletivos, mas de defesa coletiva de direitos individuais. Na verdade, cuida-se de direitos tipicamente individuais, fracionáveis, aos quais o direito concede a possibilidade de defesa coletiva, em razão de possuírem uma origem comum, a coincidência de situações jurídicas entre os vários lesados entre si ou entre eles e ou a parte contrária, tendo a lei optado por defini-los para evitar discussões doutrinárias pudessem impedir a efetiva tutela dos direitos dos consumidores.

## 2. O CHAMADO MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO

A legitimação extraordinária necessita de autorização expressa conforme o art. 18 do Código de Processo Civil (CPC). Mesmo antes da vigência da nova ordem constitucional, a Lei n. 4.215/1963 previa a legitimidade da OAB para representar os interesses dos advogados e os individuais relativos ao exercício da profissão (GRINOVER, 1984, p. 45).

Conforme Teori Zavascki, a regra geral é a de que a legitimidade *ad causam* em relação a direitos individuais indisponíveis exige o nexo de conformidade entre as partes da relação de direito material e as partes na relação processual porque a legitimação por substituição processual é admitida como exceção, sendo por tal motivo denominada extraordinária,

conforme o caput do art. 18º do CPC. Inobstante há uma tendência no sistema processual brasileiro de expansão das hipóteses de substituição processual, objetivando precipuamente a tutela coletiva. A Constituição de 1988 adotou essa técnica para a proteção coletiva dos direitos transindividuais (art. 129, III) e também para os direitos individuais, na previsão do mandado de segurança coletivo na defesa de direito líquidos e certos (CF, art. 5º, LXX, b<sup>4</sup>) e de procedimentos comuns para tutelar outras espécies de direitos (art. 5º, XXI<sup>5</sup> e art. 8º, III<sup>6</sup>), de maneira que no campo da legitimação para tutela coletiva a substituição processual não é mais fenômeno excepcional, ao contrário, tornou-se a forma normal de atuação (ZAVASCKI, 2005, p. 215).

A legislação que compõe o chamado microsistema de processo coletivo foi uma conquista legislativa progressiva, inicialmente com a vigência da Lei de Ação Popular (LAP - Lei nº 4.717/1965), que possibilitou a tutela jurisdicional dos direitos difusos ligados ao patrimônio ambiental, em sentido lato, através da legitimação do cidadão.

A ação civil pública foi consagrada no art. 129, III, da Constituição como ação constitucional para tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, a ser promovida pelo Ministério Público, sem prejuízo da legitimação conferida a outras entidades por lei. Esta é a denominação atribuída pela LACP, ao instituir um procedimento especial destinado a promover a tutela de direitos e interesses transindividuais, mediante um conjunto de mecanismos para instrumentar demandas preventivas, reparatórias e cautelares de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social. O parágrafo único do art. 1º expressamente exclui o cabimento da ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Depois dela algumas variantes de ações civis públicas foram instituídas, como a tutela dos interesses coletivos e difusos das pessoas portadoras de deficiência (arts. 3º a 7º da Lei nº 7.853/1989); das crianças e adolescentes (arts. 280 a 224 do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/1990). Com a edição do CDC, por imposição expressa do art. 5º, XXXII da Constituição e do art. 48 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), foi criada uma categoria de interesses ou direitos individuais homogêneos, conjugada à LACP, interagindo mediante a aplicação recíproca das normas dos dois diplomas legais, restando configurado no Brasil um microsistema de processos coletivos.<sup>7</sup>

4 Art. 5º (...) LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

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

5 Art. 5º (...) XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

6 Art. 8º (...) III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

7 "O CDC, ao alterar a Lei n. 7.347/1985 (LACP), atuou como verdadeiro agente unificador e harmonizador, empregando e adequando à sistemática processual vigente do Código de Processo Civil e da LACP para a defesa de direitos "difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei 8.078, de 11.09.1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor." (DIDIER; ZANETI, 2019, p. 69)

Por conseguinte, editaram-se códigos setorizados e estatutos, bem como legislações especiais, as quais passaram a complementar e integrar o sistema de proteção dos interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Nessa esteira, a possibilidade de integração e utilização conjunta de diversos diplomas legais, destinados a tutelar os direitos emergentes das *sociedades de massa*, contribuiu, com maior efetividade, à proteção de direitos sociais pulverizados, os quais, em razão da ausência de um modelo conceitual e legislativo até então, restavam à deriva de tutela jurisdicional. De fato, é inegável a afeição de um verdadeiro microssistema de proteção de direitos coletivos determinados através da tutela correspondente, haja vista a reunião de vários diplomas legais, sobre os diversos direitos, que se intercomunicam, guarnecidos pelo CDC e a LACP no núcleo, e na periferia a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei do Mandado de Segurança e outras leis avulsas, dialogando com a Constituição Federal e o novo CPC (DIDIER; ZANETI, 2019. p. 70-76).

Para Teori Zavascki, pode-se identificar no sistema processual brasileiro um subsistema que delinea expressamente os instrumentos de tutela dos direitos coletivos, quais sejam as ações civis públicas e a ação popular, e os meios para tutelar coletivamente os direitos subjetivos individuais, leia-se os interesses individuais homogêneos, as ações civis coletivas, inclusive o mandado de segurança coletivo, em que pese essa distinção terminológica não constitua exigência científica, inclusive não está sendo observada seja pelo legislador seja pela jurisprudência que tem conferido a denominação de ação civil pública para quase todas as ações relativas ao processo coletivo, inclusive aquelas cujo objeto são os direitos individuais homogêneos. Cita a respeito à Lei nº 7.913/1989, que denomina como ação civil pública a "(...) de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários, em que pese seja evidente que os direitos lesados possuem caráter de direito individual homogêneo, citando ainda diversos julgados do STF e do STJ no mesmo sentido. (ZAVASCKI, 2005, p. 45/50)

Ditas leis, conquanto delineiem os principais quadrantes do microssistema, não são e nem têm a pretensão de serem, exaustivas. Há outras legislações que, de forma específica, tratam do processo coletivo, a compor o mesmo microssistema.

Ademais, vige o princípio da não taxatividade ou da atipicidade do processo coletivo, previsto no art. 83 do CDC; no art. 212 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); no art. 82, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela dos interesses almejados. Tal princípio apresenta duas vertentes, a primeira determina que não se pode negar o acesso à justiça aos direitos coletivos, uma vez que se trata de conceito aberto. A segunda estabelece que qualquer forma de tutela é admissível para a efetividade ou garantia desses direitos.

Justamente por compor o mesmo microssistema, todas essas legislações se apresentaram ou, pelo menos, devem se apresentar de forma harmônica, inclusive no que diz respeito aos principais institutos processuais.

### 3. DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NA ACP NO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO - DA NÃO PREVISÃO DA OAB COMO PARTE LEGÍTIMA NO CDC E NA LACP

Diferentemente das *class actions* do direito americano, que adotou a legitimação baseada na *adequada representação*, ou seja, legitima-se qualquer integrante do grupo, classe ou categoria interessada para o ajuizamento da ação coletiva, atuando como representante dos demais interessados sem que seja necessária outorga expressa de poderes, mediante a notificação adequada dos membros do grupo (*fair notice*) para fins de opção do *right to opt out*<sup>8</sup>; nas ações civis públicas brasileiras o critério adotado é o da pré-constituição das associações legitimadas, de forma que a legitimidade ativa é atribuída pela lei apenas a determinados órgãos ou entidades (GIDI, 2002).

Os legitimados, para a propositura da ação civil pública, estão disciplinados no art. 5º da Lei nº 7.347/1985 e são eles o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), os órgãos da administração indireta (autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista) e as associações que concomitantemente esteja constituída há pelo menos 01 (um) ano nos termos da lei civil e inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

De acordo a doutrina majoritária, a legitimação *ad causam* ordinária e extraordinária são conceitos jurídicos fundamentais processuais, de modo que a legitimação *ad causam* coletiva é extraordinária, por substituição processual, autoriza-se um ente a defender em juízo direito cuja titularidade pertence a um grupo ou uma coletividade, portanto há a necessidade de autorização legal conforme o art. 18 do CPC. De modo que o Brasil adotou uma legitimação plúrima, por serem vários os entes legitimados, e mista, por legitimar entes da sociedade civil e do Estado, sendo três as técnicas de legitimidade mais utilizadas em ações coletivas adotadas no Brasil: a legitimação do particular, por exemplo o cidadão na ação popular por exemplo; a legitimação de pessoas jurídicas de direito privado como sindicatos, partidos políticos e a legitimação de órgãos do Poder Público, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. A técnica eleita foi a da legitimação por substituição processual autônoma, exclusiva, concorrente e disjuntiva. Autônoma porque o legitimado extraordinário tem autorização legal a conduzir o processo independentemente da participação do titular do direito em juízo; exclusiva porque em regra somente o legitimado extraordinário pode ser parte no processo, exceção feita no caso de direitos individuais homogêneos em que o titular pode intervir na condição de assistente litisconsorcial ulterior. Concorrente entre os diversos legitimados extraordinários pela lei de modo que qualquer legitimado pode impetrar a ação coletiva; disjuntiva porque cada colegitimado pode exercê-la independentemente da vontade dos outros legitimados (DIDIER JR; ZANETI JR. 2019. p. 209-218).

Observa-se claramente que o CDC e a LACP não previram a legitimação extraordinária da Ordem dos Advogados do Brasil para o ajuizamento de ações civis públicas.

8 "Os sistemas que tem por base a *class action* adotam a legitimação fundada na "adequada representação". Em outras palavras, significa que os princípios correlatos ao devido processo legal se confirmam, então, pelo controle dessa legitimação pelo juiz. É que as partes "representam" a classe, ou seja, a classe está presente no julgamento. O contraditório e a ampla defesa são garantidos pela notificação adequada dos membros do grupo (*faire notice*) - e, como consequência, são estabelecidos o *right to opt out* - direito de exclusão ou "de saída" do membro da classe - e o *binding effect* - vinculação por extensão subjetiva da coisa julgada. (DIDIER; ZANETI, 2019, p. 214)



Inobstante, esta incoerência sistêmica foi detectada e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 686/2015 ou PL 2943/2019, de autoria do ex-senador Cássio Cunha Lima do PSDB/PB, que altera a Lei da Ação Civil Pública para estender a legitimidade para propor a ação principal e a respectiva ação cautelar ao Conselho Federal e aos Conselhos Seccionais da OAB. O projeto foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal e foi remetido para análise à Câmara dos Deputados em 16/05/2019. Propõe a alteração do art. 5º da Lei n. 7.437/85, a fim de acrescentar um inciso, com a seguinte redação:

"O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 5º da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

"Art. 5º

(...)

VI – o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial."

O projeto de lei foi aprovado em 2017, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), relator o senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), que apoiou a iniciativa, aditando que o Conselho Federal da OAB foi autorizado pela Constituição a propor ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade perante o STF (Senado Federal, 2015).

O projeto acrescentará a OAB ao rol dos atores que podem propor uma Ação Civil Pública contemplados na Lei 7.347, de 1985, para atuação em questões nacionais por intermédio do Conselho Federal e em questões locais por meio dos respectivos Conselhos Seccionais.

Da mesma forma, o projeto da nova Lei da Ação Civil Pública (PL 5.139/09), cujo objetivo seria atuar como uma lei geral de processos coletivos, propõe algumas inovações de institutos do processo coletivo, destacando-se o estabelecimento de princípios pertinentes ao processo civil coletivo, a revogação da limitação territorial para a coisa julgada, a determinação de especialização de órgãos judiciais e o alargamento do rol de legitimados ativos, incluindo expressamente a Ordem dos Advogados do Brasil, o qual foi rejeitado pela Câmara dos Deputados e se encontra aguardando Deliberação do Recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados desde 2010 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL 5139/2009).

Essa preocupação demonstra que não é recente o escopo de se conferir à OAB legitimação extraordinária para a proteção de direitos transindividuais. Já em 1963 o então Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB) atribuía à Ordem a competência de representar os interesses gerais da classe dos advogados e de demais pessoas relacionadas ao exercício da profissão, disposição que foi mantida no Estatuto de 1994. Assim, é certa a sua atuação na defesa da classe dos advogados, visto que são cumpridos os requisitos legais para a representação adequada das associações. Porém, resta dúvida quanto à legitimidade da OAB para a propositura de ações coletivas em defesa de direitos coletivos diversos do grupo de advogados em favor da coletividade de forma geral (COELHO, 2019, p. 253).

Mesmo perante tal lacuna legislativa, é certo que o art. 54 do Estatuto da Advocacia confere expressamente legitimação extraordinária ao Conselho Federal da OAB para o ajuizamento da Ação Civil Pública.<sup>9</sup>

Em julgado de 31.08.2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu que a Ordem dos Advogados do Brasil é constituída na forma de autarquia corporativista. Neste contexto, o Plenário do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 595.332-PR, por unanimidade, apreciando o tema 258 da repercussão geral, decidiu que compete à Justiça Federal processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil, quer mediante o Conselho Federal, quer Seccional, figure na relação processual. Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio esclareceu que a OAB, seja sob o ângulo do Conselho Federal ou das Seccionais, não é pessoa jurídica de direito privado. Cabe notar que as finalidades da Ordem dos Advogados do Brasil são fixadas por meio de Lei Federal, o que bem demonstra a sua peculiaridade em relação aos demais entes associativos. Trata-se, segundo o relator, de órgão de classe com disciplina legal, o que lhe permite impor contribuição anual e exercer atividade fiscalizadora, caracterizando-se como *autarquia corporativista*, apta a atrair a competência da Justiça Federal.<sup>10</sup>

Portanto, pode-se inferir que a OAB enquanto autarquia corporativista esteja incluída no rol dos legitimados conforme inciso IV do art. 5º da LACP, incluído pela Lei nº 11.448/2007.

Uma vez estabelecidas estas premissas, será necessário auferir a pertinência temática nas ações civis públicas ajuizadas pela OAB.

#### 4. DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA: PANORAMA GERAL

A doutrina diverge no Brasil sobre a questão do controle jurisdicional da legitimação coletiva, há quem entenda que coube ao legislador estabelecer um rol legal taxativo de legitimados, acarretando uma presunção absoluta de que seriam sempre representantes adequados, de maneira que a verificação da adequação se daria *ope legis*. No entanto, há uma forte corrente doutrinária discutindo o papel do Judiciário na análise da representação adequada, devendo relacionar o rol dos legitimados legais com um possível abuso, interesses escusos, eventuais perseguições ou contradições com os interesses em litígio, de modo que além da autorização legal para a legitimação coletiva, o juiz faria o controle in concreto da adequação da legitimidade para aferir motivadamente a presença dos elementos assecuratórios da representativa adequada (CONCENTINO, 2009, p. 439-240).

9 Art. 54. Compete ao Conselho Federal:  
(...)

XIV - ajuizar ação direta de inconstitucionalidade de normas legais e atos normativos, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei; (grifo nosso)

10 "A Ordem dos Advogados do Brasil, quer sob o ângulo do Conselho Federal, quer das seccionais, não é associação, pessoa jurídica de direito privado, em relação à qual é vedada a interferência estatal no funcionamento – inciso XVIII do artigo 5º da Carta da República. Consubstancia órgão de classe, com disciplina legal – Lei nº 8.906/1994 –, cabendo-lhe impor contribuição anual e exercer atividade fiscalizadora e censória. É, por isso mesmo, autarquia corporativista, o que atrai, a teor do artigo 109, inciso I, do Diploma Maior, a competência da Justiça Federal para exame de ações – seja qual for a natureza – nas quais integre a relação processual. Surge impróprio estabelecer distinção considerados os demais conselhos existentes." (trecho do voto - grifo nosso)

A Constituição de 1988, promulgada para atender anseios democráticos após 21 anos de ditadura militar, representou colossal contribuição para esse fenômeno de ampliação jurisdicional. Foram muitas as inovações trazidas pela nova Carta, no tocante à legitimidade para ajuizar as ações de controle de constitucionalidade, que na Constituição de 1969 era conferida apenas ao Procurador Geral da República, o que poderia ter como consequência lógica certo bloqueio ao ajuizamento de ações contrárias aos interesses do Poder Executivo, e no art. 103 da nova Constituição, passou a ser conferida a uma série de sujeitos. Há posições respeitáveis contrárias à fixação da pertinência temática, eis que a exigência de demonstração da pertinência temática para certos legitimados importaria em um paradoxo, á que os processos de controle concentrado de constitucionalidade são de índole objetiva, onde se discute eventual ofensa de lei ou ato normativo à Constituição, de maneira que não há propriamente partes e sim participantes, criando-se um requisito subjetivo em um processo objetivo, aditando-se que não há fundamento normativo na pertinência temática tratando-se de opção dos Ministros do STF, limitando-se uma garantia constitucional sem previsão no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional (RANGEL, 2017. p. 101).

No sistema norte americano, o controle da representatividade adequada se verifica no caso concreto e exige requisitos mínimos: o legitimado precisa demonstrar o interesse e a habilidade para representar as pretensões da classe de maneira vigorosa e consistente, que está livre do conflito de interesses, demonstra a motivação adequada para atuar em nome do grupo, capacidade técnica e econômica, credibilidade (DIDIER JR; ZANETI JR. 2019, p. 225-227).

Há três etapas no exame da legitimação para a tutela coletiva. Primeiramente a identificação em abstrato de quem pode conduzir um processo coletivo como autor; em segundo lugar o controle jurisdicional em concreto da adequação dessa legitimação, por último o controle da condução do processo, da própria atuação do legitimado, a ser feito pelo juiz e pelos substituídos, esta última ainda a nova fronteira de investigação da doutrina brasileira no aspecto do devido processo coletivo. Dentre os vários critérios para a verificação da representatividade adequada, um que tem utilidade prática vem a ser o vínculo de afinidade temática entre o legitimado e o objeto litigioso. A jurisprudência do STF nomeou tal vínculo de "pertinência temática" (DIDIER JR; ZANETI JR, 2019, p. 222-232).

De fato, não há no direito pátrio a previsão de controle de representação adequada pelo juiz, apoiando-se a doutrina na possibilidade criada pelo art. 82, § 1º do CDC, que permite a dispensa judicial do requisito da pré-constituição das associações, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido, ou seja, constatada a ausência de representatividade adequada no caso em concreto optou-se pela proteção à efetiva tutela jurisdicional em respeito ao devido processo legal coletivo (COELHO, 2019, p. 252).

A "pertinência temática" vem a ser a congruência indispensável entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato, dentre os legitimados para o controle concentrado de normas (STF, ADI 1157-MC, 2006).

Neste sentido, no âmbito das ações coletivas, cunhou-se duas classes de legitimados para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: a dos legitimados

amplios ou universais, que não se sujeitam ao requisito da pertinência temática e a dos legitimados restritos ou especiais.

Assim, em relação às ações de controle concentrado, os legitimados especiais são os que necessitam demonstrar a pertinência temática, descritos nos incs. IV, V e IX do art. 103, ou seja, as Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal (STF, ADI 1307, 1995, Rel. Min. Francisco Resek; ADI 3.756, rel. min. Ayres Britto, j. 21-6-2007, P, DJ de 19-10-2007) 2007) e Governadores de Estado e Distrito Federal, com a necessidade de que a ação direta de inconstitucionalidade é admissível desde que a lei ou ato impugnado diga respeito à entidade federativa respectiva (STF, ADI 733, 1992, Rel. Min. Sepúlveda Pertence) e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (ADI 1.507 MC-AgR, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-2-1997, P, DJ de 6-6-1997).

Em outra esteira, os legitimados universais estão dispensados de demonstrar qualquer relação institucional com a matéria impugnada, cujo interesse genérico decorre de suas atribuições institucionais. Assim, são considerados 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 (ADI 1396, Rel. Min. Marco Aurélio), com fundamento nos incs. I a VI, VII e VIII do art. 103 da Constituição Federal. E o que interessa no presente estudo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (STF, ADI 1396, Rel. Min. Marco Aurélio).

Ocorre que a evolução doutrinária e jurisprudencial tem demonstrado que nem mesmo o Ministério Público poderia ser considerado um legitimado coletivo universal, pois também a sua atuação tem sido mitigada no controle jurisdicional.

Nesta esteira, no tocante à Defensoria Pública, restou assentada sua legitimidade para as ações coletivas quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, revelando uma "cláusula legal de potencial benefício dos necessitados"<sup>11</sup>, questão superada ante a decisão do STF no julgamento do RE 733.433, apreciando o Tema 607 da Repercussão Geral.<sup>12</sup>

O Ministério Público é o ente mais atuante no ajuizamento da Ação Civil Pública, apesar de não ter superioridade em relação aos demais entes, função lhe foi outorgada no art. 127, *caput*, da Constituição, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e para a proteção dos interesses individuais indisponíveis e homogêneos indisponíveis, referentes a valores imprescindíveis para a sobrevivência e o desenvolvimento da pessoa humana e para o bem da coletividade, cuja tutela se revista de interesse social qualificado, presente a relevância social da tutela, podendo esta ser objetiva ou subjetiva, se derivada da qualidade especial dos sujeitos ou da repercussão massificada da demanda.<sup>13</sup> Infere-se dos aludidos dispositivos que, no tocante à legitimidade ativa do Ministério

11 Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:(...) VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

12 "A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas."

13 Este entendimento resta corroborado pela súmula nº 7 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, bem como na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993 - Ionmp) e no art. 6º, inciso IV, alínea "d" da

Público, está autorizado a tutelar a defesa dos interesses transindividuais de qualquer temática, desde que a atuação seja compatível com as suas funções institucionais e constitucionais.<sup>14</sup> Tal entendimento encontra-se sumulado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no que tange à defesa de interesses de consumidores.<sup>15</sup>

Para a legitimidade das associações, os requisitos da pré-constituição e da pertinência temática estão previstos no art. 82, IV, CDC e art. 5º, V, da LACP, desde que legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear, o que se justifica já que as associações podem alterar seus estatutos objetivando ampliar competências, na medida em que modifiquem sua capacidade de atuação. São entes privados e neste sentido, diferem totalmente da OAB em sua natureza jurídica, portanto eventual analogia construída em prol da pertinência temática é desta feita descabida.

Em relação aos partidos políticos, desde que representados pelo diretório nacional do partido político, o STF entende pela inexigibilidade do vínculo de pertinência temática, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podendo, em sede de controle abstrato, arguir a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática (ADI 1.407 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-3-1996, P, DJ de 24-11-2000; ADI 779 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 8-10-1992, P, DJ de 11-3-1994).

À luz do artigo 8º, inciso III da Constituição Federal, a atuação dos Sindicatos em sede de Ação coletiva deve ficar limitada aos interesses coletivos e individuais restritos da categoria (STF. ADI 1157-MC. Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-11-06).

## 5. DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA DA OAB

A respeito da necessidade de pertinência temática para a OAB, tal entendimento parece contrariar vários julgados do STF em relação ao ajuizamento de Ação Direta, de tal modo que não se exige da OAB pertinência temática em ação direta, o que por analogia nos leva a crer que o STF também não a exigiria na Ação Civil Pública.

De fato, segundo o art. 103 da Constituição, com redação dada pela EC nº 45/2004, autoriza dentre outros legitimados, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade (inciso VII). A Lei n. 9.868/1999, em seu art. 2º, reproduz *ipsis literis* a relação de legitimados ativos para o controle abstrato do art. 103 da CF. Por seu turno, os legitimados

Lei Complementar nº 75/1993 (LOMPU).

14 No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que, tendo em vista o fato de o seguro DPVAT ser obrigatório por lei e com finalidade de proteger as vítimas de acidentes automobilísticos, há interesse social, motivo pelo qual o órgão ministerial tem legitimidade para ajuizar demanda coletiva, restando prejudicada a súmula nº 470 do STJ.

15 Súmula 601 STJ: O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público. (A Corte Especial, na sessão ordinária de 7 de fevereiro de 2018, DJE 25/02/2018)

para a arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista na Lei n. 9.8882/1999 são os mesmos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade.

A corroborar tal assertiva, o inciso I do art. 44 do Estatuto da Advocacia é claro ao atribuir à OAB a tarefa de defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos, a justiça social e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas. Portanto, este dispositivo legal concede à OAB a defesa dos direitos e interesses coletivos. A amplitude da redação deste inciso autoriza a conclusão de que, com relação à OAB, a mitigação da exigência de pertinência temática para a propositura da Ação Civil Pública.

Prova disso é a estatística apresentada por Luiz Werneck Vianna e outros, cujos gráficos relevam que a OAB tem utilizado de modo contínuo o recurso às Adins, marcando presença entre os membros da comunidade dos intérpretes, e que o balanço das Adins contra normas federais ajuizadas pela OAB revela que sua atuação é majoritariamente para o controle do ordenamento jurídico, incluindo um amplo espectro de temas e não se restringindo à defesa dos interesses corporativos (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, p. 75-76).

Ademais, o art. 81, III, do Estatuto do Idoso, conferiu expressamente à OAB de maneira genérica - sem designar qual o órgão competente para tanto -, a legitimidade para ajuizamento de ações cíveis para a defesa de interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos dos idosos.

## 6. DA LEGITIMIDADE DOS ÓRGÃOS INTERNOS DA OAB

Uma vez analisada a legitimidade universal do Conselho Federal da OAB para o ajuizamento de Ação Civil Pública, convém adentrar ao tema da legitimidade dos Conselhos Seccionais da OAB.

O Estatuto da Advocacia dispõe que são órgãos da OAB: o Conselho Federal, os Conselhos Seccionais, as Subseções e as Caixas de Assistência dos Advogados (art. 45, incisos I a IV). O mesmo artigo, em seu § 3º, concede autonomia às Subseções, enquanto partes autônomas do Conselho Seccional, na forma desta lei e de seu ato constitutivo, mas não lhes atribui personalidade jurídica, sendo esta conferida ao Conselho Federal, aos Conselhos Seccionais e à Caixa de Assistência dos Advogados, conforme os §§ 1º, 2º e 4º.

O Estatuto da OAB atribui legitimidade ativa expressamente ao Conselho Federal para ajuizar ação civil pública (art. 54, inciso XIV). Esta legitimação é extensiva ao Conselho Seccional, por força do art. 57, que dispõe que o Conselho Seccional exerce e observa, no respectivo território, as competências, vedações e funções atribuídas ao Conselho Federal, no que couber e no âmbito de sua competência material e territorial, e as normas gerais estabelecidas na Lei, no Regulamento Geral, no Código de Ética e Disciplina, e nos Provimentos.

O Regulamento Geral da OAB editado pelo Conselho Federal dispõe que compete ao Conselho Seccional, além do previsto nos arts. 57 e 58 do Estatuto da OAB, ajuizar, após deliberação, Ação Civil Pública, para defesa de interesses difusos de caráter geral e coletivos

e individuais homogêneos (art. 105, V, b).<sup>16</sup> Entretanto, essa faculdade não está prevista de forma expressa no rol do art. 61 do Estatuto da OAB, que atribui às Subseções dentre outros, desempenhar as atribuições previstas no Regulamento Geral ou por delegação de competência do Conselho Seccional (inciso IV).

Entende-se que, se o Estatuto da OAB, em seu art. 44, atribui à entidade em dois incisos, no I a defesa de forma abrangente a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, dos direitos humanos dentre outros, não parece correto restringir seu direito de propor Ação Civil Pública apenas quando se tratar de defesa dos interesses da advocacia, da qual está encarregada por força do inciso II do mesmo artigo 44.

Dessarte, e a partir do disposto no art. 54, inciso XIV do Estatuto da OAB, o qual complementa a disposição do art. 44 da mesma lei, pode a Ordem dos Advogados do Brasil, na forma de seu Conselho Federal, propor ações diretas de inconstitucionalidade, mandados de segurança coletivos, mandados de injunção, ações civis públicas ou outras ações coletivas, a exemplo de suas Seccionais, nos exatos limites de suas esferas de atuação.

De outro lado, a Colenda Segunda Turma do STJ, no Recurso Especial nº 331.403-RJ, relator o Ministro João Otávio de Noronha, decidiu que as Subseções da OAB, carecendo de personalidade jurídica própria, não possuem legitimidade para propositura de ação coletiva.<sup>17</sup>

De acordo com este acórdão, as Subseções, por não possuírem personalidade jurídica, não têm legitimidade para propor ação civil pública, nem mesmo por delegação do Conselho Seccional, decidindo também que, embora o art. 54, XIV, do Estatuto da OAB autorize o Conselho Federal a ajuizar ação civil pública, o faz dentro dos limites de competência da Ordem. Ou seja, o Conselho Federal e a Seccional da OAB teriam legitimidade para propor ação civil pública objetivando garantir direito próprio e de seus associados e não de todos os cidadãos.

Em outro recurso, o STJ, nos Embargos de Divergência nº 1.351.760, relator o Ministro Benedito Gonçalves, decidiu-se que os Conselhos Seccionais da OAB, dotados que são de personalidade jurídica própria, podem ajuizar as ações previstas, inclusive as ações civis públicas de que trata o art. 54, XIV do Estatuto da OAB, em relação aos temas que afetem a sua esfera local, ou seja, sobre os respectivos territórios dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 45, § 2º).

Inobstante, no julgamento do Recurso Especial nº 135.176/PE, o Relator Ministro Humberto Martins trouxe uma interpretação inovadora a respeito da legitimidade da OAB para a ação civil pública, ao proferir voto no sentido de que os Conselhos Seccionais podem ajuizar as ações previstas no predito art. 54, XIV do Estatuto da Advocacia, inclusive ações civis públicas, em relação a temas de interesse da unidade da federação onde estejam instalados, quais sejam em defesa do patrimônio urbanístico, cultural e histórico local, como se vê da ementa do julgado:

16 Art. 105. Compete ao Conselho Seccional, além do previsto nos arts. 57 e 58 do Estatuto:

V – ajuizar, após deliberação: (...)

b) ação civil pública, para defesa de interesses difusos de caráter geral e coletivos e individuais homogêneos.

17 PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. ILEGITIMIDADE DA SUBSEÇÃO DA OAB. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ART. 54 DA LEI N. 8.906/94. 1. As Subseções da OAB, carecendo de personalidade jurídica própria, não possuem legitimidade para propositura de ação coletiva. 2. A OAB (Conselho Federal e Seccionais) somente possui legitimidade para propor ação civil pública objetivando garantir direito próprio e de seus associados, e não de todos os munícipes. 3. Recurso especial provido. (REsp 331.403/RJ, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 29/5/2006)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. CONSELHO SECCIONAL. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO URBANÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO. LIMITAÇÃO POR PERTINÊNCIA TEMÁTICA. INCABÍVEL. LEITURA SISTEMÁTICA DO ART. 54, XIV, COM O ART. 44, I, DA LEI 8.906/94. DEFESA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DO ESTADO DE DIREITO E DA JUSTIÇA SOCIAL. 1. Cuida-se de recurso especial interposto contra acórdão que manteve a sentença que extinguiu, sem apreciação do mérito, uma ação civil pública ajuizada pelo conselho seccional da Ordem dos Advogados do Brasil em prol da proteção do patrimônio urbanístico, cultural e histórico local; a recorrente alega violação dos arts. 44, 45, § 2º, 54, XIV, e 59, todos da Lei n. 8.906/94. 2. Os conselhos seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil podem ajuizar as ações previstas – inclusive as ações civis públicas – no art. 54, XIV, em relação aos temas que afetem a sua esfera local, restringidos territorialmente pelo art. 45, § 2º, da Lei n. 8.906/84. 3. **A legitimidade ativa – fixada no art. 54, XIV, da Lei n. 8.906/94 – para propositura de ações civis públicas por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, seja pelo Conselho Federal, seja pelos conselhos seccionais, deve ser lida de forma abrangente, em razão das finalidades outorgadas pelo legislador à entidade – que possui caráter peculiar no mundo jurídico – por meio do art. 44, I, da mesma norma; não é possível limitar a atuação da OAB em razão de pertinência temática, uma vez que a ela corresponde a defesa, inclusive judicial, da Constituição Federal, do Estado de Direito e da justiça social, o que, inexoravelmente, inclui todos os direitos coletivos e difusos.** Recurso especial provido. (REsp nº 1.351.760/PE. Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 26/11/2013. DJe: 09/12/2013 – grifo nosso)

Este julgado modificou a jurisprudência anterior do próprio STJ, que entendia que as subseções da OAB, carecendo de personalidade jurídica própria, não tinham legitimidade para propositura de ação coletiva; e que as seccionais somente seriam legítimas para propor ação civil pública objetivando garantir direito próprio e de seus associados.

Fundamentou seu voto no fato de que a doutrina contemporânea sobre o Estatuto da OAB tem tratado como possível o ajuizamento das ações civis públicas, na defesa dos interesses coletivos e difusos, sem restrições temáticas, já que sendo de caráter legal a legitimidade coletiva da OAB, não há necessidade de comprovar pertinência temática com suas finalidades, quando ingressar em juízo. Entretanto, ressaltou o ministro, é inegável o paralelismo de atribuições entre o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais, previsto no seu art. 59, que deve ser lido com temperamento.<sup>18</sup> Um Conselho Seccional somente pode ajuizar as ações previstas no art. 54, XIV, em relação aos temas que afetem a sua esfera local, restringida pelo artigo 45, § 2º, concluiu o relator. Esse parágrafo estabelece que os conselhos seccionais têm personalidade jurídica própria e jurisdição sobre os respectivos territórios dos Estados ou do Distrito Federal.<sup>19</sup> Ademais, entendeu que, assim como ocorre com as

18 Art. 59. A diretoria do Conselho Seccional tem composição idêntica e atribuições equivalentes às do Conselho Federal, na forma do regimento interno daquele.

19 Art. 45. São órgãos da OAB:

I - o Conselho Federal;

II - os Conselhos Seccionais;

III - as Subseções;

IV - as Caixas de Assistência dos Advogados.

§ 1º O Conselho Federal, dotado de personalidade jurídica própria, com sede na capital da República, é o órgão supremo da OAB.

§ 2º Os Conselhos Seccionais, dotados de personalidade jurídica própria, têm jurisdição sobre os respectivos territórios dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios.



ações diretas de inconstitucionalidade, não é cabível a limitação do ajuizamento de Ações Civis Públicas pela OAB em razão de pertinência temática.

Em seu voto, o Ministro traz à baila o pensamento de Luiz Werneck Vianna, em obra sobre as relações entre direito e política, quando defende que a competência ao ajuizamento de ações civis públicas pela Ordem dos Advogados do Brasil é resultado do adensamento da cobertura da vida social pelo direito, pela ampliação da proteção da sociedade, em virtude da Constituição Federal de 1988, de tal forma que a expansão das ações civis públicas, sem o requisito da limitação temática, é uma consequência lógica do paralelismo da competência para o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade pela OAB.<sup>20</sup>

Entenderam ainda os Ministros que a legitimidade ativa conferida no inciso XIV do art. 54 do Estatuto, para propositura de ações civis públicas por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, seja pelo Conselho Federal, seja pelos Conselhos Seccionais, deve ser lida de forma abrangente, em razão das finalidades outorgadas pelo legislador à entidade, que possui caráter peculiar no mundo jurídico, conforme disposto no inciso I do art. 44.

Cogitaram não ser possível limitar a atuação da OAB em razão de pertinência temática, uma vez que a ela corresponde a defesa, inclusive judicial, da Constituição Federal, do Estado de Direito e da justiça social, o que, inexoravelmente, inclui todos os direitos coletivos e difusos.

Essa discussão foi igualmente objeto do Recurso Especial nº 1.423.825-CE, julgado pela Colenda Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria do Ministro Luís Felipe Salomão. O recurso foi interposto em ação civil pública ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil Seção Ceará em face de diversos bancos, objetivando indenização a título de danos morais coletivos sob a alegação de aumento do tempo de espera dos consumidores nas filas bancárias em função do sistema de atendimento com a redução do quadro de caixas e agências objetivando a maximização dos lucros. No julgamento, o STJ reiterou a legitimidade ativa da OAB para ajuizar ação civil pública em defesa dos consumidores a título coletivo, com reconhecimento de aptidão genérica da instituição para atuar em prol dos interesses supraindividuais, não se sujeitando à pertinência temática quanto à jurisdição coletiva, consoante se vê da ementa:

**(...) 4. A Ordem dos Advogados do Brasil, seja pelo Conselho Federal, seja pelos conselhos seccionais, possui legitimidade ativa para ajuizar Ação Civil Pública para a defesa dos consumidores a título coletivo.**

**5. Em razão de sua finalidade constitucional específica, da relevância dos bens jurídicos tutelados e do manifesto viés protetivo de interesse social, a legitimidade ativa da OAB não está sujeita à exigência da pertinência temática no tocante à jurisdição coletiva, devendo lhe ser reconhecida aptidão genérica para atuar em prol desses interesses supraindividuais.**

6. No entanto, "os conselhos seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil podem ajuizar as ações previstas - inclusive as ações civis públicas - no art. 54, XIV, em relação aos temas que afetem a sua esfera local, restringidos territorialmente pelo art. 45, § 2º, da Lei n.8.906/84" (REsp 1351760/PE, Rel.

20 Segue trecho do voto: "Como bem expõe Luiz Werneck Vianna, em obra recente sobre as relações entre direito e política, não é possível ler a competência ao ajuizamento de ações civis públicas pela Ordem dos Advogados do Brasil, senão como pelo adensamento da cobertura da vida social pelo direito. Ou seja, pela ampliação da proteção da sociedade, em atenção aos ditames da Constituição Federal de 1988."

Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 26/11/2013, DJe 9/12/2013)

7. No presente caso, como o recurso de apelação da OAB não foi conhecido, os autos devem retornar ao Tribunal de origem para a reapreciação da causa, dando-se por superada a tese da ilegitimidade do autor.

8. Recurso especial parcialmente provido. (EDcl nos EREsp 1423825 - 2013/0403040-3 de 20/04/2018. Min. Luís Felipe Salomão – grifo nosso)

No mesmo sentido, em julgamento referente a ação civil pública perante a Excelsa Corte, a Ministra Rosa Weber admitiu a legitimidade ativa da OAB para o ajuizamento de ação civil pública, tendo em consideração as finalidades institucionais previstas em seu Estatuto (art. 44, I). Aditou a Ministra que o Conselho Federal da OAB e suas Seccionais, estas nos limites territoriais das respectivas atuações, não estão limitados à comprovação de pertinência temática para fins de ajuizamento de ação civil pública, tendo em conta a amplitude das finalidades institucionais elencadas no Estatuto (ACO 2059/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Julgada em 25/09/2015. DJe: 29/09/2015).

Considerando conforme visto, que a OAB é autarquia corporativa, prestadora de serviço público, e que compete à Subseção, nos limites de sua circunscrição, dar cumprimento efetivo às finalidades da OAB (art. 61, inciso I do Estatuto), é preciso que a Subseção esteja munida de instrumentos aptos ao cumprimento das funções que lhe foram confiadas, dentre os quais destaca-se a legitimidade ativa para a propositura de ações coletivas.

Desta forma, acabou-se consagrando o já disposto no art. 105 da Lei nº 8.906/94, em atenção à finalidade institucional da Ordem dos Advogados do Brasil, a qual não se limita à regulamentação da classe dos Advogados, porquanto lhe cabe também zelar pela Constituição Federal e pelo Estado Democrático de Direito, em cuja esfera encontram-se inexoravelmente os direitos fundamentais coletivos *lato sensu*, cuja defesa em juízo pode se efetivar, dentre outros meios, por meio do ajuizamento da Ação Civil Pública, superando o óbice da taxatividade do rol de legitimados do art. 5º da LACP, restando patente a legitimidade da OAB para o ajuizamento de ação civil pública em defesa dos interesses difusos de caráter geral, coletivos e individuais homogêneos, sem a comprovação da pertinência temática específica, porquanto já presumida ante a finalidade constitucionalmente prevista para tal instituição (COELHO, 2019, p. 255).

Neste sentido, sufraga-se o entendimento de que a pertinência temática das ações civis públicas ajuizadas pela OAB, bem como por todos os demais colegitimados, devem se ater à doutrina postulada por Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr acima citada, no tocante à representação adequada, no tocante ao preenchimento das três etapas no exame da legitimação para a tutela coletiva: a identificação em abstrato de quem pode conduzir um processo coletivo como autor; em segundo lugar o controle jurisdicional em concreto da adequação dessa legitimação, por último o controle da condução do processo, da própria atuação do legitimado, a ser feito pelo juiz e pelos substituídos.

Outrossim, entende-se também que, independentemente da personalidade jurídica, é imperativo reconhecer a personalidade judiciária das Subseções da OAB para garantir a efetividade de sua missão institucional de proteção da Constituição e da ordem jurídico no Estado Democrático de Direito (CUSTODIO, 2015).

Mazzili explicita que a Constituição e diversas leis vêm alargando a legitimação ativa em defesa de interesses transindividuais, inclusive permitindo a sua defesa por entidades e órgãos ainda que sem personalidade jurídica, de forma que órgãos sem personalidade jurídica possam ter atribuída em alguns casos personalidade judiciária.<sup>21</sup>

Essa necessidade é tanto mais imperiosa quanto menor for a expressão da Subseção, às vezes circunscrevendo municípios do interior do Estado, às vezes bairros periféricos, pois sem a prerrogativa de recorrerem autonomamente à jurisdição coletiva, ficam integralmente à mercê da representação do Conselho Seccional ou do Ministério Público.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ação Civil Pública busca proteger os interesses da coletividade em caso de danos ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nela, podem figurar como réus não apenas a administração pública, mas qualquer pessoa física ou jurídica que cause danos a coletividade.

O artigo 54, XIV, do Estatuto da Advocacia outorgou o manejo de várias ações especiais ao Conselho Federal da OAB, órgão dotado de personalidade jurídica própria com sede na capital da República, dentre as quais a Ação Civil Pública, sem prever tal prerrogativa aos conselhos seccionais.

Conforme dispõe o art. 133 da Constituição o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. A importância da Advocacia foi atestada pela própria história democrática brasileira, que encontrou na Ordem dos Advogados do Brasil um dos mais notáveis pilares na conquista e na consolidação do Estado Democrático de Direito. Seu papel, que hoje é definido pelo Estatuto da Advocacia, destaca-se pelas responsabilidades que não se vê imputadas a nenhuma outra entidade de classe profissional regulamentada.

Há opiniões respeitáveis de que a OAB é uma entidade de classe atinente apenas aos advogados nela inscritos. Em verdade, a OAB vai além de ser órgão de representação, defesa, seleção, disciplina dos advogados, ela é entidade destinada, preponderantemente, à defesa da Constituição, da Ordem Jurídica, do Estado Democrático de Direito, dos Direitos Humanos, da Justiça Social, além de pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da Justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, de maneira absolutamente independente.

A OAB não mantém com órgão da administração pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico. A entidade tem finalidades institucionais de proteção da supremacia do texto constitucional e da ordem jurídico-democrática como um todo, indispensáveis para a defesa

21 "Embora alguns órgãos públicos possam não ter personalidade jurídica (o próprio Ministério Público não a tem), poderão, em alguns casos, ter personalidade judiciária, como ocorre com as mesas das câmaras legislativas ou com os órgãos estatais de defesa do meio ambiente ou do consumidor (como os Procons), nos Municípios e Estados em que eles sejam meros serviços públicos despersonalizados etc.

Também os condomínios de edifícios de apartamento podem defender em juízo interesses coletivos dos condôminos, desde que tenham autorização em assembleia para isso." (MAZZILI, 2007, P. 315)

direta dos interesses de toda a sociedade e na fiscalização dos atos do poder público, afirmação da cidadania e da ordem constitucional de valores em que se consubstanciam os direitos fundamentais que gravitam sobre a ideia de dignidade humana.

Ou seja, conforme previsto no Estatuto da Advocacia, a função mais importante da OAB não está em seu papel corporativo, mas sim, em seu papel de instituição-guardiã da ordem constitucional e democrática, de representação da sociedade civil e de defensora da cidadania e dos direitos humanos.

Demonstrou-se também que a legitimidade universal da Ordem no âmbito da ACP decorre do reconhecimento da prescindibilidade de pertinência temática da OAB para ingressar em juízo em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o que foi reconhecido pela 2ª Turma do STJ no Recurso Especial nº 1.351.760/PE. Desta feita, declarou-se que o Conselho Seccional da OAB detém legitimidade ativa para propor ação civil pública, resultante do paralelismo de atribuições inscrito no art. 59 do Estatuto da Advocacia, desde que as questões invocadas sejam concernentes a sua respectiva esfera local.

E, derradeiramente, entendemos que as Subseções da OAB têm também legitimidade ativa para o ajuizamento de Ação Civil Pública, tenham ou não personalidade jurídica.

Por um lado, é inequívoco que, uma vez criado o Conselho da Subseção, as Subseções automaticamente adquirem personalidade jurídica própria, nos mesmos moldes do Conselho Seccional, respeitados a área territorial e os limites de competência e autonomia. Por outro lado, na ausência de Conselho da Subseção, acredita-se que, independentemente da personalidade jurídica, é imperativo reconhecer a personalidade judiciária das Subseções da OAB para garantir a efetividade de sua missão institucional de proteção da sociedade brasileira, em âmbito local.

Com efeito, a OAB deve se manter fiel ao seu papel constitucional de porta-voz da sociedade; e aí reside toda a sua autoridade jurídica, moral e ética que faz desta instituição uma das entidades mais respeitadas pela sociedade, sendo verdadeiro refúgio para os que precisam de justiça social.

A proteção da Constituição e da ordem democrática não consiste em mera faculdade da OAB, mas sim em dever constitucionalmente atribuído. Por tal razão, faz-se necessário atribuir remédios para tal atuação também às Seccionais ou Subseções da OAB.

Reconhecendo esta realidade, o Conselho Federal da OAB foi autorizado pelo constituinte originário, como legitimado extraordinário, a propor ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, para proteger a ordem jurídica. Seria um contrassenso, portanto, admitir que a OAB, relativamente às ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade detenha legitimidade extraordinária para a tutela dos interesses transindividuais e, para outras, como é a ação civil pública, fique à míngua das questões mais relevantes da tutela dos direitos coletivos.

Aliás, além da incoerência sistêmica apontada, o que já seria mais do que suficiente para justificar o entendimento ora esposado, também não é razoável que a OAB fique à margem da tutela dos direitos coletivos, inserido pela própria Constituição da República como direito fundamental e, por isso, nos termos do § 1º do art. 5º, com aplicação imediata.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.
- BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.
- Brasil. *Código Processual Civil*. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 17 maio 2020.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico* (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.
- BRASIL. Lei nº 4.717/1965, de 29 de junho de 1965. *Regula a Ação Popular*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 26 ago. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989. *Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7913.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 5139/2009*. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Apresentação 29/04/2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>. Acesso em: 27 jul. 2020.
- CONCENTINO, Luciana de Castro. Coisa julgada nas ações coletivas. *Meritum* – Belo Horizonte, v. 4, nº 1, jan./jun. 2009.
- COELHO, Fernanda Rosa. *A legitimidade ativa da ordem dos advogados do Brasil para a ação civil pública*. Coletânea do III Seminário Internacional Tutelas à Efetivação dos Direitos Indisponíveis. Porto Alegre: FMP, 2019.
- CUSTÓDIO, Vinícius Monte. A legitimidade ativa das subseções da Ordem dos Advogados do Brasil para a proposição de ação civil pública. In *Revista de Direito da ESA Barra*. Vol: 5. Rio de Janeiro – Subseção Barra da Tijuca. 2015.
- DIDIER Jr, Fredie & ZANETI Jr, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.
- GERVASONI, Tássia; GERVASONI, Tamiris Alessandra. Jurisdição constitucional e controle de políticas públicas: uma realidade necessária para a concretização dos direitos fundamentais. *Revista Meritum*. Vol. 9, Nº 02 - julho/dezembro 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.46560/meritum.v9i2.3067>. Acesso em: 27 jul. 2020.
- Gidi, Antonio, A Representação Adequada Nas Ações Coletivas Brasileiras: Uma Proposta (Adequação da Representação em Ações Coletivas Brasileiras: Uma Proposta) (13 de dezembro de 2012). *Revista de Processo*, v. 108, No. 61, 2002; U do Houston Law Center No. 2007-A-41. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1016416>. Acesso em 27 jul. 2020.
- GRINOVER, Ada Pellegrini (coord). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.
- JUNIOR, Eloy Pereira Lemos; LEITE, Cristina Atayde. A garantia fundamental irrestrita do direito de acesso à Justiça em face da pertinência temática no controle concentrado de constitucionalidade. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, v. 3, n. 1, 2017.
- Mazzilli, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 20 ed. São Paulo: Saraiva. 2007.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos*. Temas de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 3ª série, 1984.

RANGEL, Gabriel Dolabela Raemy. Crítica à Pertinência Temática. *Revista da EMERJ* - V. 19 - n. 4 – 2017, p. 101-124. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista19\\_n4/revista19\\_n4\\_101.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista19_n4/revista19_n4_101.pdf). Acesso em: 03 set. 2020.

Senado Federal. PL 2943/2019. Data 2015. *Apelido [PLS 686/2015]*. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para estender a legitimidade para a propositura de ação civil pública ao Conselho Federal e aos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2019-05-16;2943>. Acesso em: 27 jul. 2020.

STJ. *REsp 1.351.760 PE* (2012/0229361-3). 2ª Turma. Rel. Min. Humberto Martins, v.u., j. 26/11/2013. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=201202293613&aplicacao=processos.ea](https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201202293613&aplicacao=processos.ea). Acesso em: 01 set. 2019.

STJ. *REsp nº 1.423.825 - CE* (2013/0403040-3). Rel. Min. Luis Felipe Salomão. j. 07/11/2017. DJe 18/12/2017. RSTJ vol. 249 p. 935. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201304030403&dt\\_publicacao=18/12/2017](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201304030403&dt_publicacao=18/12/2017). Acesso em: 29 jul. 2020.

STJ. *REsp 331.403/RJ*. Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 07/03/2006, DJ 29/05/2006 p. 207. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200100808265&dt\\_publicacao=29/05/2006](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200100808265&dt_publicacao=29/05/2006). Acesso em: 29 jul. 2020.

STF. *ACO 2059/DF*. Rel. Min. Rosa Weber. Julgada em 25/09/2015. DJe: 29/09/2015. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=195&dataPublicacaoDj=30/09/2015&incidente=4335865&codCapitulo=6&numMateria=141&codMateria=2>. Acesso em: 29 jul. 2020.

STF. Plenário. *Repercussão Geral 258*. Acórdão no Recurso Extraordinário n. 595.332 – PR. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 31-08-2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312054331&ext=.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

STF. Plenário. *ADI 3.756*. Relator Ministro Ayres Britto, j. 21-6-2007, DJ de 19-10-2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2388039>. Acesso em: 26 jul. 2020.

stf. Plenário. *ADI 1307/DF*. Processo 0001628-68.1995.0.01.0000. Rel. Min. Francisco Rezek. v.u. J. 19-12-1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1619793>. Acesso em: 29 jul. 2020.

STF. Plenário. *ADI 733-MG*, Rel. Sepúlveda Pertence, j. 17/06/1992, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-06-1995 PP-18213 EMENT VOL-01791-02 PP-00238. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1537760>. Acesso em: 29 jul. 2020.

STF. Plenário. *ADI 1396-SC*. Processo 0000103-17.1996.0.01.0000. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 08-06-1998. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1632220>. Acesso em 29 jul. 2020.

STF. Plenário. *ADI 1157-MC*. Rel. Min. Celso de Mello, j. 1º-12-94, Plenário, DJ de 17-11-06. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391350>. Acesso em 17 maio 2020.

STF, *ADI 1.407 MC*, Rel. Min. Celso de Mello, j. 7-3-1996, P, DJ de 24-11-2000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1633066>. Acesso em: 29 jul. 2020.

STF, *ADI 779 AgR*, Rel. Min. Celso de Mello, j. 8-10-1992, P, DJ de 11-3-1994. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1546488>. Acesso em: 29 jul. 2020.

STF. *ADI 1.507 MC-AgR*, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 3-2-1997, P, DJ de 6-6-1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1651775>. Acesso em: 29 jul. 2020.

STF. *RE 733.433-PR*. Tema 607 da Repercussão Geral. Rel. Min. Dias Toffoli. Legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública em defesa de interesses difusos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4362356&numeroProcesso=733433&classeProcesso=RE&numeroTema=607>. Acesso em: 27 jul. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. In *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 2. Nov. 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 2005. 290 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Recebido/Received: 07.06.2020.

Aprovado/Approved: 26.09.2020.