PROVISÓRIO

JOÃO PAULO LORDELO

A Tutela de Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos

2025

EDITORA JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 1
TEORIA GERAL DOS PROCESSOS COLETIVOS

1. A HISTÓRIA DO PROCESSO COLETIVO

As sociedades contemporâneas são marcadas por relações jurídicas complexas e volumosas, a resultar em um forte incremento da quantidade de litígios. O acesso acelerado a novas tecnologias – e, consequentemente, a novos produtos e serviços de consumo –, bem como a ampliação dos meios de comunicação social e da educação jurídica são fatores que contribuem para o cenário ora vivenciado.

Nesse contexto, o legislador brasileiro, embora já houvesse editado a Lei da Ação Popular – LAP (Lei 4.717/1965) duas décadas antes, ocupou-se em desenvolver um microssistema processual coletivo a partir da década de 1980, por meio da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.437/1985) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). Sob forte influência da leitura que os processualistas italianos – Michele Taruffo, Mauro Cappelleti, Vicenzo Vigoriti, Proto Pisani, Nicolo Trocker e outros – fizeram, na década de 1970, a respeito do fenômeno das ***class actions*** norte-americanas, nasciam as ações coletivas brasileiras, voltadas sobretudo à solução de problemas relacionados ao acesso à justiça e à economia processual.

A referência – indireta – do novo microssistema era a ***Federal Rule 23*** norte-americana, que, àquela época, já havia amadurecido bastante, especialmente a partir dos precedentes judiciais relativos às práticas anticoncorrenciais e às lesões em massa (***mass harm*** ou ***scattered damages***), além das pesquisas acadêmicas e de campo. Esse modelo, bastante centrado nos requisitos processuais verificados por

ocasião da decisão de ***class certification***, acabou por influenciar sistemas jurídicos de todos continentes, que optaram pelo reconhecimento, em maior ou menor grau, das ações de classe.

É de fácil percepção, portanto, que a adequada compreensão da tutela dos direitos coletivos depende de uma prévia investigação a respeito do seu desenvolvimento no Brasil e no mundo. Somente um estudo historicamente comprometido é capaz de entender as bases desse fenômeno processual, que, embora antigo, ainda causa estranheza a muitos profissionais do Direito.

1.1. A origem das ações coletivas no mundo

A ação coletiva não é um fenômeno contemporâneo, consistindo em uma forma de estruturação do processo judicial que existe há séculos[1]. Procedendo-se a uma investigação histórica acurada, é possível atribuir a origem remota das ações coletivas a duas principais fontes.

A primeira delas consiste na ***actione popularis***, antecedente romano da ação popular, em defesa da ***rei sacrae, rei publicae***. Cuidava-se do poder atribuído ao cidadão de agir em defesa da coisa pública em razão do vínculo natural que o ligava aos bens públicos em sentido amplo. Em tal contexto, vigorava o brocardo ***reipublicae interest quam plurimus ad defendam suam causa*** ("à República interessa uma pluralidade de defensores de sua causa").

Em tal período histórico, o Digesto de Justiniano (D. 47.23.3) dispunha expressamente que, se uma determinada matéria já tivesse sido decidida em uma ação popular anterior, não poderia ser novamente apreciada em uma segunda ação, ainda que diferente o seu autor. Eis aqui a primeira noção de coisa julgada em demandas coletivas[2].

A segunda grande fonte reside na prática judiciária anglo-saxã anterior à independência dos Estados Unidos, sobretudo a partir do século XVII, com o ***bill of peace***, que consistia numa autorização para o processamento coletivo de uma ação individual[3]. Tal autorização era concedida "quando

---

[1] LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas*: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 21.

[2] ROQUE, André Vasconcelos. *Class actions*: ações coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles? Salvador: JusPODIVM, 2013, p. 30.

[3] HENSLER, Deborah et al. *Class Action Dilemmas:* Porsuing Public Goals for Private Gain. Santa Monica: Rand, 2000, p. 10.

o autor requeria que o provimento englobasse os direitos de todos que estivessem envolvidos no litígio, tratando a questão de maneira uniforme, evitando a multiplicação de processos"[4].

Até então, os tribunais de direito (***courts of law***), objetivando simplificar a atuação do júri, vedavam o litisconsórcio voluntário fundado na mera existência de questões comuns. Por seu lado, os tribunais de equidade[5] (***courts ou equity*** ou ***courts of chancery***) não apenas permitiam tal forma de litisconsórcio, como consideravam necessária a intervenção obrigatória de todas as pessoas potencialmente interessadas no julgamento do caso concreto (***compulsory joinder*** ou ***necessary parties rule***), sob pena de extinção do processo. Caberia ao juiz "fazer a justiça completa ou abster-se de julgar"[6].

Tal exigência trouxe uma série de inconvenientes, sobretudo nas demandas que envolviam um número expressivo de interessados. Diante disso, no século XVII, os tribunais de equidade criaram o ***bill of peace***, a permitir as chamadas ações representativas (***representative actions***), nos casos em que o litisconsórcio fosse impraticável ou impossível. Em tais situações, era permitido a um ou alguns membros do grupo interessado representar o interesse dos demais em juízo, ficando todos sujeitos aos efeitos da coisa julgada produzida.

Nascia, pois, uma estrutura processual nova, potencialmente apta a contornar os problemas gerados pelo litisconsórcio necessário[7].

---

[4] LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas*: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 22-23. O autor não acha conveniente atrelar o processo coletivo ao sistema romano, já que somente a partir da experiência inglesa teria havido uma preocupação teórica em se justificar a ação coletiva e a sua estrutura.

[5] A antiga divisão do sistema jurídico inglês em "jurisdição do direito" (*law jurisdiction*) e "jurisdição da equidade" (*equity jurisdication*) perdurou por cerca de cinco séculos, até a sua unificação, no ano de 1873. Cabia ao sistema de *equity*, entre outras coisas, as pretensões declaratórias e injuntivas ou mandamentais (GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 40).

[6] GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 41.

[7] Embora a doutrina aponte o *bill of peace* como o antecedente direto das *class actios* americanas, convém registrar a árdua tarefa de identificação das suas raízes históricas. É possível estabelecer alguns precedentes mais remotos. Nesse sentido, Edward Peters, em revisão crítica à obra *From Medieval Group Litigation to the Modern Class Action*, de Stephen Yeazell, cita antigo precedente, datado do ano de 1179. Cuida-se da reivindicação dos aldeões da vila de Rosny-sous-Bois em face de seus senhores, o abade e os clérigos de Santa Genoveva, em Paris, objetivando o fim da sua condição de servos. Este curioso processo, fruto de detalhada análise por Marc Bloch, durou cerca de quarenta anos e envolveu três reis e cinco papas,

Ressalte-se que o ser humano medieval estava ligado, de maneira indissociável, à comunidade a que pertencia, sendo fácil observar essa categoria como uma unidade homogênea, representada tacitamente por alguns de seus membros. Nesse período, não havia "discussão acerca da representatividade do autor da ação coletiva, por não se discernir *indivíduo* de *comunidade* como se concebe hoje"[8].

Ultrapassadas as duas fontes mais remotas do processo coletivo, é possível atrelar o seu desenvolvimento a um evento histórico mais atual: as ***class actions*** norte-americanas, cuja importação ao cenário da tradição jurídica da *civil law* ocorreu inicialmente por meio da doutrina italiana.

Embora a Inglaterra seja comumente apontada como o berço dos litígios coletivos, o Direito contemporâneo tem como referência as ***class actions*** norte-americanas, tendo início a partir das regras de equidade, dentre as quais a ***Equity Rule 48***, que passa a ser considerada a primeira norma escrita relacionada com a ***class action*** nos Estados Unidos[9]. Em 1938, surge no país a ***Federal Rule*** 23, objeto de reformas em 1966 e outras posteriores, destinada especificamente a regular as ***class actions***, que foram estendidas para todo o Direito, e não apenas os processos calcados na equidade.

A respeito do modelo norte-americano, pontuam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. que "a tendência mundial é a universalização do modelo das ***class actions***, sem dúvida o mais bem-sucedido e difundido entre os ordenamentos jurídicos do ***common law*** e do ***civil law***"[10].

Nos anos 70 do século XX, o tema da tutela coletiva foi introduzido pela doutrina jurídica italiana no mundo da ***civil law***, que passou a

---

tendo consumido todos os recursos financeiros de que dispunham os aldeões para pagar o seu procurador. Ao final de tantos anos, vários aldeões desistiram do processo, em virtude das pressões sofridas, optando por comprar a sua liberdade no ano de 1246. *Cf*. PETERS, Edward. From medieval group litigation to modern class action by Stephen C. Yeazell. *The American Journal of Legal History*, Filadélfia, v. 34, n. 4, p. 429-431, 1990. Disponível em: http://www.jstor.org/pss/845840. Acesso em: 11 mar. 2018; BLOCH, Marc. From the royal court to the court of Rome: the suit of the serfs of Rosny-sous-Bois. *In*: THRUPP, Sylvia L. (coord.). *Change in medieval society*. Toronto: University of Toronto Press, p. 3-13, 1988. Disponível em: http://books.google.com/books?id=KGv8e8gdb2IC&. Acesso em: 1 mar. 2019, p. 3.

[8] LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas*: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 27.

[9] HENSLER, Deborah et al. *Class Action Dilemmas:* Porsuing Public Goals for Private Gain. Santa Monica: Rand, 2000, p. 10-11.

[10] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011. v. 4, p. 57.

se preocupar mais com a conceituação e a defesa dos direitos difusos. A ampla pesquisa sobre a tutela processual coletiva empenhou autores como Mauro Cappelletti, Andrea Proto Pisani, Vittorio Denti, Vincenzo Vigoriti, Nicolò Trocker e Michele Taruffo, entre outros, culminando com os congressos realizados em Pavia e Salermo, respectivamente, em 1974 e 1975[11].

Nessa linha, é reconhecido que as ações coletivas brasileiras derivam das ***class actions*** norte-americanas, apreendidas por via indireta, através da doutrina italiana[12]. Somente em um segundo momento é que a doutrina nacional se ocupou de estudar o processo coletivo dos Estados Unidos de forma direta, valendo-se da análise do Direito e da produção acadêmica daquele país, em especial a partir dos requisitos estabelecidos na *Federal Rule 23*[13].

1.2. Desenvolvimento das ações coletivas no Brasil

Se olharmos para trás, será possível perceber que o desenvolvimento da defesa judicial dos interesses coletivos, no Brasil, passa, numa primeira etapa, pelo surgimento de leis extravagantes e dispersas[14], diplomas que previam a possibilidade de certas entidades ajuizarem, em nome próprio, ações para a defesa de direitos coletivos ou individuais de terceiros.

A Constituição da República de 1934 dispôs, no seu art. 113, n. 38, "que qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União dos Estados ou dos Municípios". Tratava-se da denominada "ação popular", que fora suprimida pela Constituição de 1937, voltando a existir em 1946, mantendo-se até os dias atuais, regulada pela Lei 4.717/1965.

Em 1950, foi editada a Lei 1.134, estabelecendo às associações de classe sem caráter público de funcionários ou empregados de empresas industriais da União, dos Estados, dos Municípios e de entidades

---

[11] MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas*: no direito comparado e nacional. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 98-99.

[12] GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 17.

[13] Por todos, ver GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

[14] MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas*: no direito comparado e nacional. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 189.

autárquicas a faculdade a representação coletiva ou individual de seus associados, perante as autoridades administrativas e o Poder Judiciário.

Igualmente, o antigo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, Lei 4.215/1963, estabelecia, no seu art. 1º, parágrafo único, o seguinte: "cabe à Ordem representar, em juízo e fora dele, os interesses gerais da classe dos advogados e os individuais, relacionados com o exercício da profissão".

Apesar da existência prévia dos citados diplomas, a doutrina costuma atribuir o ***surgimento*** do processo coletivo brasileiro à Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), cujo art. 14, §1º, inaugurou a legitimidade do Ministério Público "para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente", sem especificar mais a respeito da natureza da ação.

A ***consolidação*** do processo coletivo somente ocorreu em 1985, com a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), que resolveu o problema da tutela dos bens ou direitos naturalmente coletivos, mas não o problema dos bens e direitos individuais de massa, cuja tutela coletiva é recomendável. Esses últimos dois problemas só foram efetivamente solucionados com o Código de Defesa do Consumidor, em 1990, em uma fase de ***potencialização*** do processo coletivo, seguida de diversos outros diplomas como o Estatuto da Criança de do Adolescente (Lei 8.069/1990), Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003) etc.

Os primeiros estudos publicados sobre o processo coletivo foram os de José Carlos Barbosa Moreira (***A ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos*** – 1977); Waldemar Mariz de Oliveira Junior (***Tutela jurisdicional dos interesses coletivos*** – 1978) e Ada Pellegrini Grinover (***A tutela jurisdicional dos interesses difusos*** – 1979).

Tais autores, por meio de seus trabalhos acadêmicos, motivaram o debate que se instaurou no Brasil sobre a tutelabilidade judicial dos interesses supra-individuais, estando centrado, principalmente, no problema da titularidade da ação[15].

Diante te tal questão, foram apresentadas propostas concretas capazes de superar os esquemas rígidos da legitimação para agir, fixados pelo

[15] GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer. [sobre a legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública]. São Paulo, 16 set. 2008, p. 3. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/4820/Documento10.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.

Código de Processo Civil. Igualmente, passou a ser difundida a ideia de que a indivisibilidade do objeto dos interesses difusos permitiria o acesso à Justiça, sobretudo por parte do membro do grupo[16].

No ano de 1982, foi realizado, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o primeiro seminário sobre a tutela dos interesses difusos, coordenado pela Profª. Ada Pellegrini Grinover.

Ao final do evento, o desembargador Weiss de Andrade propôs, em nome da Associação Paulista de Magistrados, que os juristas ali reunidos formassem um grupo de estudos, para a criação de um anteprojeto de lei relativo à matéria. Com efeito, este grupo foi criado, sendo formado por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Junior, culminando num anteprojeto objeto de discussão em vários congressos e seminários jurídicos, ao longo do ano seguinte.

Ato contínuo, no início de 1984, o aludido Projeto foi levado ao Congresso Nacional pelo Deputado Flávio Bierrenbach, do PMDB paulista, acompanhado de uma justificativa assinada pelos próprios autores do anteprojeto. No âmbito do Poder Legislativo, formou-se, então, o Projeto de Lei 3.034/84.

Ressalta Ada Pellegrini Grinover que, paralelamente ao trabalho dos juristas supracitados, alguns membros do Ministério Público de São Paulo também discutiam o assunto. Assim, no XI Seminário Jurídico dos Grupos do Ministério Público de Estado de São Paulo, realizado em 1983, foi aprovada uma proposta da autoria de A. M. de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Junior, objetivando a concretização de um projeto de lei sobre a ação civil pública[17].

No ano de 1984, o projeto elaborado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo foi encaminhado pelo seu Procurador Geral da Justiça, Paulo Salvador Frontini, ao Presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, Luiz Antonio Fleury Filho, para encaminhamento ao Congresso Nacional. A partir daí, foi editada a Lei 7.347/85.

A respeito da aprovação deste projeto, informa Ada Pellegrini Grinover que, em razão da relação do MP com o Executivo, à época, Fleury Filho encaminhou o projeto ao Ministro da Justiça do Governo Figueiredo, Ibrahim Abi-Ackel que, após alguns estudos, enviou o

---

[16] Ibid, p. 4.

[17] Ibid., loc. cit.

projeto ao Congresso Nacional, com mensagem do Executivo. Assim, o projeto do Executivo, apesar de ter chegado ao Congresso depois, teve desenvolvimento mais célere do que o do Deputado Flávio Bierrenbach, o que resultou na sua aprovação em meados de 1985, transformando-se na Lei 7.347/85. A lei foi sancionada em julho pelo Presidente Sarney, sendo que o veto presidencial recaiu sobre a proteção de "qualquer outro interesse difuso", contida no projeto do MP. A lei aprovada manteve 90% do anteprojeto elaborado pelo grupo de trabalho da APAMAGIS[18].

O início do microssistema brasileiro de processo coletivo ocorreu desta forma, por meio da Lei 7.347/85, que veio a ser complementada pelo Código de Defesa do Consumidor[19].

No contexto atual, destacam-se os projetos de Código Processual Coletivo existentes, sobretudo o Código de Processo Coletivo Modelo para Países de Direito Escrito (Projeto Antônio Gidi)[20], o Anteprojeto de Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (projeto do Instituto Ibero-americano de Direito Processual)[21], o Anteprojeto do Instituto Brasileiro de Direito Processual[22] e o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, coordenado pelo Prof. Castro Mendes[23].

---

[18] GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit., p. 4.

[19] Convém ressaltar que, mesmo antes da promulgação da Lei 7.347/85, já estava vigente a Lei 6.938/81, que, instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente, previu o monopólio do Ministério Público para a ação de responsabilidade civil e criminal. Em seguida, a Lei Complementar n. 40 definiu como uma das funções institucionais do órgão a promoção da ação civil pública.

[20] O Projeto Antonio Gidi foi elaborado em 2002, tendo sido publicado na Revista de Processo. O referido autor é, certamente, um dos pioneiros nos estudos e preocupação com a elaboração de um Código de Processo Coletivo (cf. GIDI, Antonio. Código de processo civil coletivo: um modelo para países de direito escrito. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 111, p. 192, 2003).

[21] O projeto do Instituto Ibero-americano foi elaborado, inicialmente, pela Profª. Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Antonio Gidi, tendo sido revisado posteriormente por uma comissão integrada por Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, Anibal Quiroga Leon, Enrique M. Falcon, José Luiz Vázquez Sotelo, Ramiro Bejarano Guzmán, Roberto Berizonce e Sergio Artavia.

[22] Tal projeto foi elaborado sob a coordenação da Profª. Ada Pellegrini Grinover, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Cuida-se do primeiro Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos.

[23] Projeto elaborado em conjunto nos Programas de Pós-Graduação em sentido estrito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Universidade Estácio de Sá – UNESA, surgindo a partir de debates sobre o primeiro texto elaborado pela Profª. Ada Pellegrini Grinover.