

Vol. 18

# O Controle Judicial da representação adequada no Processo Coletivo

João Paulo  
Alvarenga Brant

30 ANOS  
DA CR/1988

*Coleção*

*Direitos fundamentais e acesso à justiça no  
estado constitucional de direito em crise*

*Coordenador:*

***Gregório Assagra de Almeida***

 editora  
**D'PLÁCIDO**

*O Controle  
Judicial da  
representação  
adequada  
no Processo  
Coletivo*



Vol. 18

O Controle  
Judicial da  
representação  
adequada  
no Processo  
Coletivo

João Paulo  
Alvarenga Brant

*Coleção*  
*Direitos fundamentais e acesso à justiça no*  
*estado constitucional de direito em crise*

*Coordenador:*  
*Gregório Assagra de Almeida*



Copyright © 2019, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2019, João Paulo Alvarenga Brant

**Editor Chefe**  
*Plácido Arraes*

**Editor**  
*Tales Leon de Marco*

**Produtora Editorial**  
*Bárbara Rodrigues*

**Capa, projeto gráfico**  
*Enzo Zaqueu Prates*  
*Nathalia Torres*  
*Imagem via Rawpixel*

**Diagramação**  
*Nathalia Torres*

**Editora D'Plácido**  
Av. Brasil, 1843, Savassi  
Belo Horizonte – MG  
Tel.: 31 3261 2801  
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.  
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,  
por quaisquer meios, sem a autorização prévia  
do Grupo D'Plácido.

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

BRANT, João Paulo Alvarenga.

O Controle Judicial da representação adequada no Processo Coletivo -  
Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de  
direito em crise - Coordenação: Gregório Assagra de Almeida - Belo Horizonte:  
Editora D'Plácido, 2019.

172 p.

ISBN: 978-65-80444-33-5

1. Direito. I. Título.

CDD340

CDU340

GRUPO  
D'PLÁCIDO



\*  
Rodapé



If I have seen further it is by standing  
on the shoulders of Giants.

*Isaac Newton, 1675*



Para Joana, com amor.  
Esta pesquisa é dedicada a meus pais,  
que me levantaram nos ombros para que enxergasse mais longe.





## AGRADECIMENTOS

A Deus pelos dons e oportunidades que me foram concedidos.

À Joana, pelo incentivo permanente, amor incondicional e por viabilizar minha dedicação a este projeto de vida.

A meus pais, irmãos, sogros, cunhados e sobrinhos, que incentivaram a busca pelo conhecimento e ofereceram brandura em momentos difíceis.

À minha avó Marieta, pelas bênçãos recebidas.

À professora Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau, pela constante e primorosa orientação e pelo fundamental apoio em todas as fases da pesquisa.

Aos professores Adriana Goulart de Sena Orsini e Gregório Assagra de Almeida pela valiosa colaboração na banca de avaliação desta dissertação.

Aos colegas e amigos Marcelo Schirmer Albuquerque, Ludmila Costa Reis e Hugo Evo Magro Corrêa Urbano, pelas críticas e sugestões recebidas.

A meus filhos, Lucas e Rafael, que coloriram a minha vida e se tornaram a razão de todo este esforço.



# NOTAS DO COORDENADOR DA COLEÇÃO

Esta Coleção, que é Comemorativa dos 30 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reúne obras inéditas e importantes que abordam temáticas relacionadas com o Acesso à Justiça e os Direitos Fundamentais no Estado Constitucional de Direito em Crise.

O presente livro, **O Controle Judicial da Representação Adequada no Processo Coletivo**, foi escrito pelo talentoso Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, João Paulo Alvarenga Brant.

A obra é a versão comercial da pesquisa por intermédio da qual o autor obteve, com distinção, louvor e nota máxima, o título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a orientação da brilhante Professora Doutora Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau. Este coordenador e a Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini também integraram a banca que avaliou a pesquisa.

Para o autor, que adotou como marco teórico o pensamento do Professor Doutor Antonio Gidi, a representação adequada é um corolário do devido processo legal. O livro traz o estudo da representação adequada em vários países e faz sua análise no sistema jurídico brasileiro à luz do devido processo legal. Para João Paulo Brant: *O processo coletivo, mais por suas virtudes que por seus defeitos, é alvo de críticas constantes de setores ligados aos litigantes habituais. Por isso, seu fortalecimento, mediante implantação de critérios rígidos e seguros de representação adequada dos membros ausentes da classe, é um avanço importante para a concretização de direitos fundamentais e sociais, garantindo-se a máxima efetividade do princípio do devido processo legal.*

Gregório Assagra de Almeida  
Coordenador e Organizador da Coleção



# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>17</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>2. A REPRESENTAÇÃO ADEQUADA NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b> .....	<b>25</b>
2.1. França.....	25
2.2. Colômbia.....	27
2.3. Japão.....	29
2.4. Alemanha.....	30
2.5. Itália.....	31
2.6. Argentina.....	32
2.7. Estados Unidos da América.....	33
2.7.1. O declínio das class actions nos Estados Unidos.....	37
<b>3. A CLÁUSULA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NOS SISTEMAS JURÍDICOS NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO</b> .....	<b>43</b>
3.1. O direito continental e o <i>common law</i> .....	43
3.2. O devido processo legal procedimental nos Estados Unidos da América.....	46
3.3. A cláusula do devido processo legal substantivo nos Estados Unidos da América.....	49
3.4. O devido processo legal procedimental no Brasil.....	53
3.5. O devido processo legal substancial no Brasil.....	56

<b>4. O CONTROLE DA REPRESENTAÇÃO ADEQUADA NO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO</b>	<b>63</b>
4.1. Natureza jurídica da legitimidade ativa	63
4.2. A pertinência temática no processo coletivo	67
4.3. O controle da representação adequada no sistema jurídico brasileiro	71
4.4. O controle da representação adequada como corolário do devido processo legal substantivo	76
<b>5. O CONTROLE DA REPRESENTAÇÃO ADEQUADA PELOS ENTES LEGITIMADOS À PROPOSITURA DE AÇÕES COLETIVAS</b>	<b>83</b>
5.1. O controle da representação adequada pelo Ministério Público	83
5.1.1. A “Carta de Brasília” e os novos rumos propostos para o Ministério Público	95
5.2. O controle da representação adequada pelas associações e sindicatos	97
5.3. O controle da representação adequada pela Defensoria Pública	105
5.3.1. Os limites da atuação institucional da Defensoria Pública definidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.94	105
5.3.2. O recurso extraordinário 733.433/MG e a defesa dos direitos difusos pela Defensoria Pública	106
5.3.3. O exercício da função de custos vulnerabilis pela Defensoria Pública	113
5.4. O controle da representação adequada pelas pessoas jurídicas de direito público	115
<b>6. O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATOS DE REGULAÇÃO ESTATAL: A INTERVENÇÃO EXTERNA DO PODER JUDICIÁRIO QUE EXIGE O CONTROLE DE REPRESENTAÇÃO ADEQUADA DO LEGITIMADO COLETIVO</b>	<b>121</b>
6.1. Os desafios da regulação e a intervenção dos órgãos de controle e do Poder Judiciário	122

6.2. A importância do controle da representação adequada no controle de políticas públicas.....	128
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO A - CARTA DE BRASÍLIA.....</b>	<b>157</b>





## PREFÁCIO

Com enorme satisfação, recebi o convite para prefaciar esta obra, de autoria de João Paulo Alvarenga Brant, mestre pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e dedicado pesquisador do Direito e Processo Coletivo, a quem tive a alegria de orientar durante a sua jornada acadêmica em busca do referido título de mestre, alcançado em 31 de agosto de 2018. João Paulo concluiu sua graduação em Direito no ano de 2005, também na FDUFMG, foi estagiário de docência na graduação durante sua formação na pós-graduação e atua como Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Tais atividades lhe conferiram o preparo necessário para enfrentar o tema no qual aprofundou os seus estudos como mestrando e que culminou nesta relevante obra científica intitulada *O controle judicial da representação adequada no processo coletivo*.

Por ocasião da defesa de sua dissertação de mestrado, João Paulo Brant foi sabatinado por qualificada banca examinadora da qual fez parte o caríssimo pós-doutor (Syracuse University- New York), doutor e mestre em Direito (PUC/SP) e promotor de justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, professor Gregório Assagra de Almeida, que se dedica à pesquisa dos Direitos e Garantias Fundamentais, do Acesso à Justiça e do Direito e Processo Coletivo, tendo profícua produção bibliográfica nessas áreas de estudo. Também tivemos nessa banca a pós-doutoranda, doutora e mestre em Direito, Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e querida colega nas áreas de estudos - Acesso à Justiça - Direito e Processo Coletivo- do Programa de Pós-Graduação da FDUFMG, a professora Adriana Goulart de Sena Orsini que, assim como o professor Gregório, contribuiu diretamente, por meio de suas pertinentes sugestões e arguições, para o aperfeiçoamento das ideias defendidas brilhantemente nesta obra por João Paulo Brant. Por todos os questionamentos feitos e pelas contribuições gentilmente oferecidas por esses dois renomados professores e pesquisadores, nossa gratidão!

O tema aqui tratado mereceu do autor pesquisa no direito e nas experiências internacionais, com ênfase para a doutrina norte-americana, visto que a “representatividade adequada” se refere a instituto diretamente vinculado a esta – as *Class Actions*. Adiciona-se a tal fato a escolha por João Paulo Brant do marco teórico desta obra, que se baseia no pensamento do doutrinador Antônio Gidi, desenvolvido na sua obra *A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*, na qual adota a concepção de devido processo legal substancial, que foi aqui examinada, identificando-se sua relação e influência na interpretação das normas que regulam o Direito Processo Coletivo brasileiro.

No direito brasileiro, a tutela das coletividades tem sido efetivada mediante a aplicação do Sistema Integrado de Tutela aos Direitos Coletivos, que está em constante ampliação e aperfeiçoamento, em razão da relevância social de seu objeto. A necessidade de se criar tal sistema nasceu de uma série de fenômenos que se manifestaram ao longo dos anos, tais como o acréscimo de direitos individuais e coletivos garantidos constitucionalmente e até então pouco acessíveis à população; a globalização, que vem quebrando fronteiras nas relações sociais; o descrédito nas instituições que compõem a administração pública, que não consegue efetivar políticas públicas necessárias ao bem estar social; a multiplicação de conflitos acumulados e não solucionados pelo Poder Judiciário; as graves tragédias ambientais de impacto nas coletividades e sustentabilidade do planeta, que são acompanhadas com perplexidade por toda a sociedade e que não puderam ser evitadas por falta de políticas públicas preventivas e fiscalização efetiva, dentre outros. Todas essas situações calamitosas marcam, de forma inquestionável, a ingerência da administração pública de modo geral, fato que tem levado a infindáveis injustiças sociais, sentidas e vivenciadas por todos os cidadãos brasileiros de modo direto ou indireto.

Neste cenário político-jurídico caótico, o Processo Coletivo pode ser utilizado com maior eficiência visando ao amparo às vítimas, coletivamente afetadas por fenômenos como os acima mencionados. E, para que se produza a esperada eficiência desse instrumento, é necessário que haja interpretação extensiva das normas que regem o Sistema Integrado de Tutela aos Direitos Coletivos. É com essa crença que João Paulo Brant desenvolve seu raciocínio nesta obra. Assim, sugere o autor o “estudo do requisito da representação adequada, conceito importado da legislação norte-americana e que impõe ao representante das ações coletivas o dever de proteção dos interesses dos membros ausentes”.

Nas *Class Actions* do direito norte-americano, o instituto da representação adequada de grupos (coletividade) em juízo advém da prerrogativa conferida ao juiz para exercer o controle da atuação do legitimado ativo em todas as fases da ação coletiva. Assim, de modo crítico e analítico, o juiz estará imbuído do poder e do dever de dispensar/substituir o representante do grupo que estiver atuando de modo temerário ou ineficiente e, por-

tanto, em desfavor dos direitos e interesses dos membros ausentes aos quais representa naquela ação de grupo.

Atento, João Paulo Brant, de forma atualizada, aborda ainda a composição da Suprema Corte norte-americana, descrevendo e analisando os efeitos políticos que a interpretação das normas firmada por essa Corte pode exercer na promoção e defesa dos interesses e direitos de grupos. Ele também, nesta obra, questiona e analisa criticamente o visível declínio do prestígio das *Class Actions* nos Estados Unidos da América, apontando suas possíveis causas.

Esses são aspectos importantes abordados por João Paulo, entretanto o ponto forte da obra centra-se na tarefa de “verificar a real existência, utilidade, possibilidade e necessidade de controle judicial da representação adequada como requisito da legitimidade ativa nos processos coletivos, no sistema integrado de tutela de direitos coletivos, independentemente de inovação legislativa no Direito brasileiro”. Vale aqui lembrar que, diferentemente daquilo que acontece no direito norte-americano, no sistema jurídico brasileiro, os legitimados ativos para a tutela dos direitos da coletividade são indicados por força de lei, caracterizando-se, em princípio, um controle em abstrato e prévio da atuação destes como legítimos representantes da coletividade. Destarte, questiona João Paulo Brant sobre a existência de um “modelo de interpretação que autoriza o uso do requisito da representação adequada no sistema legal brasileiro de *lege lata*”, o que tornaria possível o controle judicial em concreto da atuação do legitimado ativo no curso de todo o processo coletivo, em busca da sua maior eficiência e efetividade.

Juntamente com essa preocupação e traçando fundamentos inovadores, João Paulo Brant enfrenta, de forma profunda, didática e científica, tanto no plano teórico quanto no plano prático, as principais questões que se referem à representatividade adequada como requisito no processo coletivo brasileiro, sugerindo essa possibilidade em nome do devido processo legal coletivo e em total sintonia com o aparato constitucional já estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro. Estende-se, ainda, a análise feita por João Paulo Brant à verificação da importância do controle pelo juiz da referida ‘representação adequada’ no âmbito de políticas públicas e de atos de regulação estatal.

Assim, a pesquisa inicial se converte em obra doutrinária de qualidade, ora oferecida aos que se interessam pelo tema, bem como àqueles que gostariam de conhecer melhor sobre como a interpretação extensiva e sistematizada das normas legais que compõem o Sistema Integrado de Tutela aos Direitos Coletivos pode ser relevante e, de forma direta, afetar a compreensão e a aplicabilidade do instituto da representatividade adequada no âmbito do processo coletivo brasileiro, aperfeiçoando-o.

Pela abrangência e atualidade do tratamento dado ao tema, pela coerência na conexão das ideias exploradas, pela profundidade de seu raciocínio e pela facilidade de sistematização de seus conhecimentos na área do Direito e, em

especial, na área do Direito e Processo Coletivo Nacional e Comparado, João Paulo Brant demonstra o domínio de todos os atributos para se tornar um grande jurista, honrando a Casa de Afonso Pena, já que, desde a sua graduação, foi neste espaço que ele despertou para a pesquisa científica de qualidade.

Com coragem e ousadia, João Paulo Brant enfrenta nesta obra o tema da representatividade adequada, perpassando pela melhor interpretação das legislações pertinentes, contribuindo para o avanço da doutrina do Direito Processual Coletivo e, ao mesmo tempo, convidando-nos a reflexões mais aprofundadas sobre o assunto. Por isso, parabênizo o autor e também a Editora D'Plácido, pela escolha deste texto para publicação como obra científica de relevante valor, reforçando aqui a minha honra e gratidão em poder prefaciá-la.

Convido, por fim, os estudiosos e pesquisadores do Direito Processual Coletivo Nacional e do Comparado à sua leitura!

Belo Horizonte, 6 de março de 2019.

*Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau*

A crise de efetividade do processo e a complexidade das relações sociais contemporâneas multiplicam, em proporção geométrica, os conflitos sociais. Tais circunstâncias impuseram ao legislador brasileiro a adoção de mecanismos para a diminuição do número de litígios e a resolução mais rápida e eficaz das lides propostas. Tudo isso para assegurar a tutela mais adequada do direito material das partes.

Nesse cenário, o processo coletivo apresenta-se como solução viável. E serve de instrumento tanto para a diminuição do número de ações repetitivas como para a efetivação de direitos sociais, evitando a proliferação de decisões contraditórias e garantindo um exercício de interpretação mais apurado nos denominados casos difíceis.

É fato notório que as mais graves lesões a direitos e garantias individuais são de caráter coletivo. Basta lembrar tragédias de impacto ambiental, lesões a direitos consumeristas e a persistente ausência de implantação de políticas públicas.

Ao reduzir a possibilidade de surgimento de decisões contraditórias, a tutela coletiva dá concretude aos princípios constitucionais da igualdade formal perante a lei e da segurança jurídica. Também garante amplo acesso à justiça a litigantes eventuais, desprovidos de meios técnicos e econômicos adequados para acionamento do Poder Judiciário.

Apesar da resistência reiterada de setores descontentes com essa realidade própria das sociedades modernas, a solução unitária a demandas idênticas já encontra amparo inclusive na esfera de jurisdição criminal, com o processamento de *habeas corpus* coletivo (HC 143.641) no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Rompendo-se o modelo tradicional do processo de base individualista, exige-se o estudo aprofundado de novos institutos processuais que possibilitem a adequada tutela dos direitos coletivos em sentido amplo, garantindo àqueles representados pelos legitimados ativos para o ajuizamento de ações coletivas a vigorosa defesa de seus interesses.

Por isso a necessidade de estudo do requisito da representação adequada, conceito oriundo da legislação norte-americana e que impõe ao representante das ações coletivas o dever de proteção dos interesses dos membros ausentes. Isso asseguraria a tutela mais adequada do direito material das partes litigantes, impedindo a existência de antagonismos e conflitos de interesses entre representante e titulares dos direitos tutelados.

A pesquisa tem como objetivo verificar a real existência, utilidade, possibilidade e necessidade de controle judicial da representação adequada como requisito da legitimidade ativa nos processos coletivos, no sistema integrado de tutela de direitos coletivos, independentemente de inovação legislativa no Direito brasileiro.

O marco teórico da pesquisa parte da concepção da representação adequada como corolário do devido processo legal, conforme a formulação de Antônio Gidi. Com base na doutrina norte-americana acerca da certificação na *class action*, sustenta-se que o requisito é verdadeira consequência do princípio garantidor de que ninguém será privado de seus bens sem a garantia do *due process of law*.

Tal abordagem decorre da adoção dos conceitos da *class action* norte-americana, que inspirou a criação do processo coletivo brasileiro, afastando, nesse ponto específico, a tradição do direito continental europeu. Nesse contexto, o controle da representatividade adequada surge como solução para garantir que as partes que recorrem ao processo coletivo tenham condições técnicas adequadas para tutelar o direito que procuram assegurar.

A pesquisa parte também da afirmação de Antônio Gidi de que a avaliação da representação adequada dos interesses do grupo não depende de reforma legislativa. Bastariam a mudança de concepção dos juízes para a importância da aferição correta da legitimação e o reconhecimento da questão como mero corolário do devido processo legal.

Os procedimentos e técnicas a serem adotados no desenvolver da pesquisa são oriundos das orientações teóricas apresentadas. O reconhecimento da representação como corolário do devido processo legal impõe a realização de uma pesquisa interdisciplinar, principalmente em conjunto com o Direito Constitucional.

Nesse sentido, a pesquisa valer-se-á de diversos setores da Ciência Jurídica, sem se descuidar da eventual contribuição de outros campos do conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas.

O trabalho será desenvolvido pela linha crítico-metodológica. Dentro desta, a pesquisa foi executada de acordo com a vertente dogmático-jurídica, que considera que o Direito tem autossuficiência metodológica para trabalhar com os elementos internos ao ordenamento jurídico.

No que toca aos tipos de investigação, utilizou-se dos tipos compreensivo e jurídico-comparativo. O primeiro para interpretar o conceito de represen-

tação adequada como corolário do devido processo legal, demonstrando que o tratamento dado pela doutrina nacional a esse respeito é ainda incipiente; o segundo para analisar o requisito em sistemas diferentes, principalmente no ordenamento jurídico norte-americano.

Os dados objetos de coleta e análise foram de natureza primária (legislação e jurisprudência) e de natureza secundária (publicações científicas sobre o assunto, incluindo obras doutrinárias de todas as espécies, nacionais e estrangeiras, e artigos de revistas especializadas). Para os dados bibliográficos e normativos, aplicou-se o procedimento de análise de conteúdo dos conceitos pertinentes ao tema-problema; para os jurisprudenciais, o mapeamento. Os procedimentos foram de coleta e análise de documentos, legislações, doutrina e precedentes de tribunais brasileiros e norte-americanos.

A doutrina estrangeira (especialmente a de língua inglesa) foi essencial para os objetivos da pesquisa. Isso porque o requisito foi importado da legislação estadunidense, local onde os estudos sobre a matéria encontram-se mais consolidados em razão da ampla e diuturna utilização do instituto.

Nas considerações finais, apresentam-se os resultados da pesquisa. Busca-se sistematizar os conceitos de representação adequada, devido processo legal e sua aplicação no sistema jurídico brasileiro, com as balizas normativas já existentes.



O processo coletivo é alvo de críticas constantes de setores ligados aos litigantes habituais. Por isso, seu fortalecimento, mediante implantação de critérios rígidos e seguros de representação adequada dos membros ausentes da classe, é medida importante para a concretização de direitos fundamentais e sociais, garantindo-se a máxima efetividade do princípio do devido processo legal.

Esta obra busca sistematizar o conceito da representação adequada, trazendo considerações da doutrina e legislação, a fim de apontar os marcos legais já existentes que permitem o efetivo controle judicial desse requisito indispensável à existência de um processo coletivo adequado à tutela do direito material.

