

O PROBLEMA DA LEGITIMAÇÃO DE AGIR E OS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

MARCUS VINÍCIUS AMORIM DE OLIVEIRA

Mestre em Direito pela UFC

1. DIREITO DE AÇÃO: CONCEITO E CONDIÇÕES

O **direito à tutela jurisdicional**, significa dizer, o direito de obter do Estado uma solução para a demanda trazida à sua apreciação, ou em outras palavras, de ver concretizado o direito material, requer um instrumento hábil para efetivá-lo. Considerando a inafastabilidade da jurisdição estatal, aquele que busca a prestação jurisdicional deverá provocar, mediante iniciativa própria (art.262, CPC), o Estado-juiz a manifestar-se sobre aquela pendência. E tal provocação se concretiza mediante o exercício **do direito de ação**.

Outrossim, leciona o professor JOSÉ DE ALBUQUERQUE ROCHA que ação pode ser definida como

o poder jurídico de provocar a atividade jurisdicional do Estado e dela participar, tendo em vista a consecução de um provimento relativo a uma situação jurídica subjetiva ou objetiva. Definimos, pois, a ação como um meio através do qual provocamos a atividade jurisdicional do Estado em face de uma situação jurídica, que tanto pode ser subjetiva, ou seja, de um indivíduo certo e determinado, quanto objetiva, ou seja, transcendente à esfera jurídica puramente individual. Portanto, a ação é o instrumento por meio do qual pedimos um provimento jurisdicional do Estado para uma situação jurídica subjetiva ou objetiva afirmada no processo¹.

1. v. ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria Geral do Processo*, p.185.

A fim de que o direito de ação possa ser eficaz na deflagração da atividade jurisdicional, dando início à formação da relação processual, exige-se o adimplemento de certas condições. O Estado somente se disporá a movimentar o aparelho judiciário no objetivo de exercitar a função jurisdicional se verificados, preliminarmente, determinados requisitos. A situação jurídica a ser tutelada deverá demonstrar aptidões para que o Estado possa se manifestar a respeito. O Estado, antes de pronunciar-se sobre o mérito da questão, verificará, em tese, a possibilidade dessa manifestação. Está-se diante, nesse caso, das **condições da ação**, exigidas para que esta logre êxito.

A doutrina tradicional aponta três condições para a fecundidade da ação: possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade de agir.

Quando a parte submete sua pretensão a juízo, apresenta um pedido a ser apreciado pelo magistrado, no afã de obter seu acolhimento junto ao Estado. Ao juiz caberá verificar se o referido pleito encontra abrigo no ordenamento jurídico estatal. A **possibilidade do jurídica do pedido**, portanto, constitui a exigência de que a situação afirmada pelo autor encontre amparo, pelo menos em tese, no ordenamento jurídico, a fim de que o juiz possa tomar conhecimento dela.

Por seu turno, **interesse de agir** corresponde à necessidade denotada pela parte no sentido de obter a prestação jurisdicional. Em decorrência do monopólio estatal da jurisdição, toda vez que alguém entender que um direito seu foi violado ou se encontra sujeito a sofrer lesão, deverá submeter sua pretensão ao Estado, surgindo daí a necessidade de que o Estado se pronuncie. Resta caracterizada, nessa situação, o interesse de agir.

Finalmente, a ação deverá apresentar como condição derradeira para sua validade a **legitimidade de agir**. Ao conduzir sua pretensão a juízo, a parte faz a afirmação de que é titular de um direito que merece ser tutelado, posto que lesionado ou ainda sob risco de violação. O autor apresenta um pedido, demonstra seu interesse em agir e se coloca na posição de titular do direito.

Configurados os três requisitos indispensáveis à ação, o juiz acolhe a petição do autor e tem-se início ao processo. Caso contrário, o juiz se achará impedido de deduzir qualquer pronunciamento sobre a questão proposta pelo autor. Sua rejeição, no entanto, não impede que a ação seja novamente apresentada pelo interessado, desde que, nessa hipótese, a condição ausente seja satisfeita (art.268, parágrafo único, CPC), salvo em se tratando de matéria criminal, em razão do princípio da anterioridade da lei penal (art.1º, CP).

2. LEGITIMIDADE DE AGIR

A legitimidade para agir, nas palavras do professor JOSÉ DE ALBUQUERQUE ROCHA,

consiste fundamentalmente em saber, no caso concreto, quem pode promover a ação e contra quem, ou em face de quem, pode ser movida. Responde, pois, à questão de saber quem é que pode agir em juízo como autor e réu. Portanto, a legitimidade para agir diz respeito à titularidade ativa e passiva da ação².

A doutrina tradicional entende que a **legitimidade** decorre da titularidade da situação jurídica deduzida em juízo. Pois bem. Ocorre que, não obstante, só será conhecido o titular do direito, e mesmo se tal direito existe, por ocasião da sentença de mérito, depois de concretizados os atos processuais necessários à materialização do direito alegado. Há, em verdade, uma ligeira confusão entre uma mera afirmação e aquilo que eventualmente será verificado na apreciação do mérito da causa.

Com efeito, segundo a sistemática processual vigente em nosso ordenamento, a legitimidade decorre de simples afirmação feita pelo autor, segundo a qual este se coloca na posição de titular do direito, ao mesmo tempo em que aponta o réu no pólo oposto da relação processual.

Via de regra, alguém ingressa em juízo procurando obter tutela para um direito próprio. Aquele que se afirma titular da situação jurídica trazida a juízo é considerado autor da ação, enquanto réu é aquele a quem o autor atribui tal qualidade no pólo passivo da situação jurídica. Correspondem ambos os casos a uma **legitimação ordinária**. Não obstante, o ordenamento admite que se pleiteie, em nome próprio, tanto na posição de autor como na de réu, direito alheio. Nesse sentido, diz-nos o art.6º do Código de Processo Civil:

“Art.6º. Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo se quando autorizado por lei” (grifos nossos).

Trata-se de substituição processual, ou em outras palavras, **legitimação extraordinária**. Nesse caso, o sujeito legitimado a agir em juízo não se coloca na posição de titular do direito alegado, ao contrário, reconhece que pleiteia direito alheio,

2. v. ROCHA, José de Albuquerque, *opus citatum*, p.188.

e além disso, convém ressaltar que a substituição só tem validade nas hipóteses legalmente previstas, porquanto tal sorte de legitimidade se mostra de caráter extemporâneo.

Os entes coletivos, tais como as associações e sindicatos, têm reconhecidos pela legislação ordinária e pela própria Constituição a legitimidade para deduzir suas pretensões em juízo. As pretensões desses entes são de **natureza transindividual**, vale dizer, inerentes a um grupo determinado ou indeterminado de pessoas, conforme o caso. Posto tratar-se de pessoas jurídicas regularmente constituídas, e desse modo, com capacidade para figurar como sujeitos de direitos e obrigações, as entidades têm interesses próprios, distintos dos de seus membros. A questão que se levanta, portanto, consiste em verificar se a legitimação dos entes coletivos, relativamente a interesses coletivos e difusos, é ordinária ou extraordinária.

Uma clara distinção em prol da peculiaridade da legitimidade dos entes coletivos nos é oferecida pelo professor JOSÉ DE ALBUQUERQUE ROCHA. Aduz o ilustrado autor que, em verdade, ao pleitearem em juízo, as entidades coletivas o fazem em seu próprio nome e na defesa de direitos que lhes são próprios. Logo, sua legitimidade é ordinária. Tal não ocorre se os interesses são dos grupos a que representam ou da sociedade num sentido mais alargado. No primeiro caso, a legitimidade advém do **caráter representativo** da entidade, enquanto no segundo tem-se em vista os **fins institucionais** desse ente. Esclarecendo:

Se (...) os interesses são de grupos sociais definidos e organizados, a legitimação dos entes coletivos para defendê-los é de natureza representativa.

A legitimação por representação pode ser legal e voluntária. A representação diz-se legal quando decorre da lei, obviamente. Exemplos de representação legal são as hipóteses dos sindicatos e associações autorizados pela Constituição e leis ordinárias para a defesa dos interesses de seus membros (artigos 5º, LXX, “b”, e 8º, III, CF). A representação é voluntária quando a legitimação decorre de expressa autorização dos associados. Exemplo de representação voluntária é a hipótese das associações expressamente autorizadas por seus filiados para defendê-los em juízo ou fora dele (artigo 5º, XXI, CF).

No entanto, se os interesses não pertencem a grupos definidos e organizados, mas a pessoas indeterminadas entre as quais não há

vínculo jurídico (interesses difusos), a legitimação para defendê-los é institucional, no sentido de que o ente que os defende o faz porque isso se inclui no âmbito de seus fins institucionais. Exemplos de legitimação são as hipóteses: a) dos partidos políticos autorizados pela Constituição (artigo 5º, LXX, “a”) a defender interesses impropriamente ditos coletivos, mas que são difusos; b) das organizações de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos, etc³.

A propósito, dispõe nossa Constituição Federal:

“Art.5º. omissis.

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”.

E ainda:

“Art.129. São funções institucionais do Ministério Público:

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

Observa-se, dessarte, que os entes associativos possuem interesses próprios, oportunidade em que podem ingressar em juízo para deduzi-los. A legitimação, nessa hipótese, será ordinária. Entretanto, se os interesses submetidos à chancela jurisdicional corresponderem aos dos grupos a que representam, a legitimidade será **representativa**. De igual sorte, quando os interesses dizem respeito a uma coletividade indeterminada, serão legitimados para reclamá-los em juízo aquelas entidades, como o Ministério Público, cujos fins institucionais derivam da incumbência de sua proteção. É a legitimidade **institucional**. Em todo caso, resta patenteada a singularidade da legitimidade de agir nesses casos.

É bom ressaltar que tais interesses, difusos e coletivos, de há muito adquiriram espaço no meio social, mas só posteriormente acentuou-se a necessidade de

3. v. ROCHA, José de Albuquerque, *opus citatum*, p.193.

ampará-los. Carecem ainda, no entanto, de uma melhor operacionalização, no âmbito processual, porquanto o sistema em vigor ainda se encontra preso a concepções individualistas, de cunho liberal. Vislumbrava-se, à época de sua construção, cujos princípios remontam ao século passado, os conflitos segundo uma polarização entre o indivíduo e o Estado ou dos indivíduos entre si. O interesse de agir se achava intimamente ligado ao direito subjetivo, e esse liame constituía um sério empecilho para o reconhecimento e mesmo a proteção dos interesses difusos e coletivos.

Lembra HUGO NIGRO MAZZILLI que

para preencher um espaço entre o interesse estritamente individual e o interesse da coletividade como um todo, especialmente a partir de 1974, com os trabalhos de Mauro Cappelletti, começou-se a enfatizar a existência de uma categoria intermediária, na qual se compreendiam interesses coletivos, ou seja, aqueles referentes a toda uma categoria de pessoas (como os condôminos de um edifício de apartamentos, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). Tratava-se de interesses metaindividuais, por atingirem grupos de pessoas que têm algo em comum⁴.

3. INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

A lei, de per si, cuidou de apresentar uma definição para os interesses difusos e coletivos. Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor disciplina:

“Art.81. omissis.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

4. v. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Interesses coletivos e difusos*, Revista dos Tribunais, volume 668, junho de 1991, p.48.

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”⁵.

Analisemos, por oportuno, as implicações do conceito legal. **Transindividual** quer dizer que tais interesses transcendem, estão além do individual. Mas ao contrário do que a princípio possa ser suposto, do caráter ultraindividual não decorre qualquer relação exata com o quantitativo numérico dos sujeitos envolvidos. O critério quantitativo não será jamais suficiente para a determinação da natureza dos interesses ou direitos difusos e coletivos, pois a lesão a interesses coletivos não necessariamente acarretam prejuízo a interesses individuais. Exemplificando: o desmatamento indiscriminado de uma determinada área protegida pela legislação ambiental pode não trazer necessariamente prejuízo aos indivíduos, isoladamente considerados, que vivem na região, ainda que prescindam eles daquela área para retirar seu sustento. Entretanto, tem-se desde já caracterizado um dano que afeta a toda a coletividade, tendo em vista o direito da sociedade a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

Para a caracterização do interesse como transindividual, devem as circunstâncias da hipótese fática *sub examine* suportar a abstração ou mesmo a total desconsideração subjetiva de seus titulares enquanto núcleo irradiador de direitos e obrigações. A transindividualidade implica a absoluta irrelevância da determinação subjetiva para a configuração dos interesses difusos ou coletivos. O titular do interesse não é mais o indivíduo como tal considerado, mas o grupo a que pertence ou mesmo a sociedade de um modo geral. Recentemente a imprensa noticiou com um certo alarde – que, de resto, é justificado – o caso dos comprimidos anticoncepcionais que foram lançados ao mercado, de alguma maneira, com defeito de fabricação. Vieram a tona vários casos de mulheres prejudicadas com a falha que as cartelas apresentavam – um comprimido a menos no estojo – daí sucedendo a gravidez, indesejada por todas elas. O certo é que, surgissem ou não casos individuais de prejuízos decorrentes do defeito de fabricação do medicamento, o direito do consumidor a um produto em perfeitas condições de uso já se encontrava violado.

Ademais, a natureza indivisível dos interesses coletivos e difusos evidencia-se pela sua integridade e unidade essencial, de tal sorte que se apresentem como

5. A expressão “para efeitos deste Código”, em verdade, não restringe a noção de interesses difusos e coletivos ao âmbito do direito do consumidor. A Lei n.º 7.347/85, que cuida da ação civil pública, embora não faça menção expressa aos interesses sobreditos, alberga o conceito legal transcrito.

interesse comum a um grupo maior ou menor de pessoas. Significa dizer, em outros termos, que o interesse se mostra de igual latitude a todos os membros da coletividade implicada, não importando que seja uma associação de bairro ou toda a população de um país. O desmatamento a que nos referimos anteriormente, a propósito, constitui uma lesão que atinge em idêntica intensidade, para efeito de tutela do interesse contrariado, tanto o fazendeiro que tem suas ocupações nas redondezas como o cidadão residente num centro urbano não tão próximo.

Como se constata, até aqui os interesses difusos e coletivos apresentam características em comum. Mas na questão da titularidade, promove-se a necessária diferenciação.

Para os **interesses difusos** comporão o grupo **pessoas indeterminadas**. O que temos aqui é a completa desnecessidade de específica determinação dos sujeitos que integrem a coletividade. Nada impede, no entanto, que os sujeitos não sejam determináveis, ao menos por estimativa. Eventualmente, este ou aquele integrante do grupo será positivamente identificado por sofrer diretamente lesão a interesse individual seu. Mas este dado haverá de ser desconsiderado e não elidirá a natureza difusa do interesse. A deterioração de um patrimônio cultural, por exemplo, uma igreja barroca tombada, pode até causar prejuízos ao comerciante que explora uma atividade comercial em função daquele prédio mas, em última análise, a lesão atinge toda a comunidade em sua integridade histórico-cultural. A identidade de grupo destas pessoas indeterminadas, como a conceituação legal vem a explicitar, deriva apenas de uma mera circunstância de fato.

Por outro lado, no que pertine aos **interesses coletivos**, encontramos a identificação clara de uma **categoria ou classe de pessoas**. Deve-se alcançar uma segura identidade de grupo. Aqui, há uma relevância na determinação da titularidade coletiva, que nesse caso será o grupo, muito embora a identificação individual permaneça irrelevante. Se um sindicato de trabalhadores pleiteia junto ao empregador a observância de um direito daquele grupo, torna-se relevante determinar os beneficiados pelo acatamento da reivindicação. A identidade do grupo, nesse caso, será assegurada por estarem seus membros ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Em suma, os conflitos sociais adquiriram ao longo do tempo um **dimensão ultraindividual**. Assim sendo, a noção de **justiça** predominante tem a ver com o **bem comum**. Por outro lado, todo o sistema processual herdou as concepções individualistas do século passado, e somente soluções dessa natureza foram recepcionadas pelo legislador. No entanto, a sociedade contemporânea privilegia um

outro nível de conflitos, que extravasam o conteúdo individual, remetendo-nos aos interesses difusos e coletivos. E o **direito à tutela jurisdicional** haverá de compreender e ser enriquecida por essa nova dimensão ao mesmo tempo em que o modelo processual deverá sujeitar-se a constantes adaptações.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. AMORIM, Antônio Carlos. *Justiça: autonomia e moral*. ADV Advocacia dinâmica: informativo – vol.13, n.50, p.635, dez.1993.
2. ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 9ª edição, 1992.
3. BASTOS, Celso Ribeiro. *A tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro*. Revista da PGE/SP, nº41, 1994.
4. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Editora Campus, 7ª edição, 1992.
5. BOJART, Luiz Eduardo G. *Exegese sobre o conceito legal de interesses difusos e coletivos*. Jornal do X Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho. São Paulo: LTr, 1995.
6. BONZANINI, Marciane. *As ações coletivas e a democratização do acesso à justiça*. Jornal da AJURIS – Associação dos Juizes do RS, n.º46.
7. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Poder Judiciário: autonomia e justiça*. Revista dos Tribunais – vol.82, n.691, p.34-44, mai.1993.
8. CUNHA, Fernando Whitaker da. *Democracia e cultura: a teoria do Estado e os pressupostos da ação política*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1973.
9. FILHO, Nagib Slaibi. *Magistratura e democracia*. ADV Advocacia dinâmica: seleções jurídicas - p.16-21, jun.1996.
10. GRINOVER, Ada Pellegrini. *A crise do Poder Judiciário*. Revista da PGE/SP – p.11-25, São Paulo, dez.1990.
11. GUIMARÃES, José Lázaro Alfredo. *A reforma do Poder Judiciário*. Revista da Faculdade de Direito – n.33, p.41-49, Fortaleza, 1992/1993.
12. MACIEL GONÇALVES, Gláucio Ferreira. *Direito à tutela jurisdicional*. Revista de informação legislativa, volume 33, n.º129, 1996.
13. MARINONI, Luiz Guilherme. *O direito à adequada tutela jurisdicional*. Revista dos Tribunais, volume 663, janeiro de 1991.

14. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Interesses coletivos e difusos*. Revista dos Tribunais, volume 668, junho de 1991.
15. REALE, Miguel. *O Judiciário a serviço da sociedade*. Ajuris: Revista de Direito Administrativo – vol.21, n.62, p.190-198, nov.1994.
16. ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995.
17. _____. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 3ª edição, 1995.
18. RODRIGUES, Horácio Wanderley. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo, 1ª edição, 1994.