

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 149

janeiro/março – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Prestação de tutela jurisdicional coletiva

Geraldo Magela e Silva Meneses

“O fim do processo não é teórico, mas prático.”
(Adolf Wach)

Desalentador é admitir que, no limiar do século XXI, ainda vicejam atitudes contrárias aos progressos científicos alcançados pela modernidade. Procede a pertinência dessa assertiva de uma constatação no trato do Direito na área processual.

Adquire notoriedade a relutância que muitos opõem em adotar novos métodos de solução dos conflitos de interesses. Verificam-se, com preocupante frequência, práticas contraproducentes e incompatíveis com a utilidade dos atos processuais. Deveras, muitos técnicos da processualística (magistrados e advogados, especialmente) não se compenetraram da imperiosa necessidade de mudanças.

No passado, não despertara a sociedade para os interesses que transcendem o âmbito individual dos direitos das pessoas. Contemporaneamente, contudo, emergem conflitos que envolvem toda a coletividade.

Mecanismos adequados foram concebidos visando a uma eficaz intervenção estatal para *dizer o direito* nos casos em que se perpetraram *lesões de massa*. Plasma-se uma nova concepção social do processo com o surgimento dos litígios de índole coletiva.

De fato, como se reporta Mauro Cappelletti, antigamente “o processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que

Geraldo Magela e Silva Meneses é Juiz Federal Substituto da Seção Judiciária de Minas Gerais e ex-Juiz do Trabalho (1991 a 1999) em Pernambuco.

se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais”¹. No entanto, aduz o insigne professor da Universidade de Florença que “a visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar rapidamente”².

Bem leciona Nelson Nery Junior que “os institutos ortodoxos do processo civil não podem se aplicar aos direitos transindividuais, porquanto o processo civil foi idealizado como ciência em meados do século passado, notavelmente influenciado pelos princípios liberais do individualismo que caracterizaram as grandes codificações do século XIX”³.

Assevera, então, que

“deixar de conceder legitimação para que alguém ou alguma entidade ou organismo possa vir a juízo na defesa dos direitos e interesses difusos ou coletivos, é ofender o princípio constitucional que garante o acesso à justiça por meio do exercício do direito de ação judicial”⁴.

Discorre Cândido Rangel Dinamarco:

“A visão instrumental do processo, com repúdio ao seu exame exclusivamente pelo ângulo interno, constitui abertura do sistema para a infiltração dos valores tutelados pela ordem político-constitucional e jurídico-material (a introspecção não favorece a percepção dos valores externos e consciência dos rumos a tomar)”⁵.

Observa Ada Pellegrini Grinover que a providência jurisdicional coletiva “exige uma superação do modelo tradicional do processo com a adoção de novas técnicas que permitam a proteção adequada de interesses metaindividuais”⁶.

Pondera José de Albuquerque Rocha que “a legitimação dos entes coletivos apresenta perfil singular. Por isso, exige rupturas com os critérios classificatórios clássicos, ancorados nos dogmas do liberalismo, que vê o conflito

social como choque de interesses interindividuais, visão insuficiente para explicar a atual realidade sócio-jurídica, caracterizada pelo surgimento dos conflitos coletivos e difusos”⁷.

Articula Marcus Orione Gonçalves Correia:

“O caráter político das ações de natureza coletiva salta aos olhos, em face do próprio contingente de pessoas por elas abrangidas. Logo, as noções tradicionais de ação, processo e jurisdição revelam-se insuficientes diante desses fenômenos. Além de atingidos estes, que são os conceitos basilares da ciência processual, também em elevado grau serão afetados os procedimentos judiciais – que devem adequar-se ao fenômeno coletivo”⁸.

Insere-se o Brasil entre os países cuja legislação, amodernada, dispõe de normas peculiares para a tutela jurisdicional coletiva. Proclama-se, no preâmbulo da vigente Constituição República, a *Justiça* como valor supremo da sociedade. Em nível constitucional, invocam-se os institutos da representação pelas entidades associativas (art. 5º XXI), o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF/88), a ação popular (LX-XIII), a substituição processual pelos sindicatos (art. 8º, III) e a ação civil pública (art. 129, III). No plano infraconstitucional, destacam-se as leis números 4.717/65 (ação popular), 7.347/85 (ação civil pública) e 8.078/90 (código de defesa do consumidor). Além desses diplomas legais, cabe uma remissão às leis números 7.853/89 (lei de apoio às pessoas portadoras de deficiência física)⁹ e 8.069/90 (estatuto da criança e do adolescente)¹⁰.

Efetivamente, no sistema legal brasileiro há instrumentos normativos que regulam a defesa em juízo de interesses coletivos e difusos. Em 1965, foi editada a Lei nº 4.717, que rege a ação popular. Por meio dessa demanda, o cidadão pode nulificar atos lesivos ao patrimônio público ou ao meio ambiente, assim como restaurar os bens afetados.

Em 1985, a Lei nº 7.347 conferiu legitimidade concorrente ampla para a *ação civil*

pública, prestante à tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico, artístico, estético e paisagístico).

Promulgou-se, em 1990, a importante Lei nº 8.078 (Código de Defesa do Consumidor), cujo artigo 81 preceitua *a defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos*, definindo categorias jurídicas¹¹.

Em que pese todo esse apoio normativo, a atividade jurisdicional se desenvolve frustrando expectativas. Cite-se, à guisa de exemplo, o caso das demandas coletivas aforadas por associações. Entidades associativas podem, representando seus filiados, ajuizar ações judiciais. Por esse meio, têm legitimidade para defender interesses coletivos diversos. Milhares de pessoas (*consumidoras* ou *portadoras de deficiência física*, exemplificando) podem ser representadas em juízo por aqueles entes associativos. Todavia, decisões judiciais forcejam por restringir a uma dezena (ou menos) o número de representados. Trata-se de desacertada assimilação do fenômeno do litisconsórcio múltiplo, em flagrante contrariedade à Lei e manifesto prejuízo aos jurisdicionados.

Na praxe forense, encontram-se juízes e tribunais que rendem homenagem ao formalismo. Traga-se a notícia de um decisório do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região: “Aplicam-se à demanda coletiva os arts. 46, parágrafo único, e 125, II, do Código de Processo Civil porque, embora o autor *seja apenas um*, a defesa e a execução da sentença serão feitas em relação a *todos os representados ou substituídos*, impedindo o elevado número destes a rápida solução do litígio”¹².

Certo é que a limitação do litisconsórcio ativo múltiplo convém por uma questão de agilização processual. Entrementes, não há espaço legal para a limitação de representados ou substituídos processuais.

Felizmente, nova compreensão sobre a matéria vem sendo sufragada pela referida Corte de Justiça. É o que se depreende da ementa seguinte:

“Nas ações coletivas não há, em princípio, cúmulo ativo, absolutamente desinfluyente o número de substituídos ou representados, não tendo a menor razoabilidade a alegação de prevenir ou evitar ‘eventual’ tumulto na possível futura execução do julgado, cujas dificuldades terão solução a seu tempo e modo próprios”¹³.

Advogados, tecnicamente habilitados no manejo dos ritos (mas de questionável compromisso ético), conseguem protrair a eficácia dos julgados, que resvalam nos escaninhos do processo, subvertendo-se o labiríntico encadeamento processual. Outros causídicos, dotados de sofrível formação técnica, contribuem para o retardo processual. Algumas petições de ingresso nem sequer elencam os substituídos processuais, quando é necessário. Ora, é palmar que “a ausência de rol dos substituídos alavancaria a indefinição dos limites subjetivos da coisa julgada, travando o processo executório”¹⁴.

Provida de ressonância a lição do douto Sálvio de Figueiredo Teixeira:

“O Direito Processual Civil, sob o influxo de marcantes mutações, busca desligar-se de fetichismo e ortodoxias incompatíveis com a dinâmica da realidade social, com a natureza teleológica do processo, instrumento a serviço da jurisdição e que deve ter por escopo primordial a realização da Justiça, essa vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu”¹⁵.

Apreciável número de demandas coletivas são aforadas no Judiciário brasileiro. Reconhece o eminente Ministro Antônio de Pádua Ribeiro que isso demonstra “a grande receptividade que vêm alcançando na sociedade e sua grande utilidade para a população e para a defesa do interesse público”¹⁶.

Nova postura do *modo de agir* devem adotar os protagonistas técnicos do processo – intérpretes e aplicadores da norma jurídica – , para que façam prevalecer o *direito material*, em vez de “prestigiar as leis de *sua majestade o processo*”¹⁷.

Traço atávico de considerável parcela dos juristas, avulta-se a reverência ao processualismo. Afigura-se extremamente perniciosa a conduta dos aficcionados pelas tradicionais formas de desenvolvimento do processo.

Não se pode apartar-se da dimensão social do processo. Ao largo dessa perspectiva, todo instrumento processual revela-se um fim em si mesmo, e não um meio de alcance de um objetivo verdadeiramente colimado, que é a Justiça.

Numa sociedade de massa, como a atual *era da tecnologia e da informação*, o desafio dos novos tempos é ampliar o processo para obter um resultado mais útil com o menor dispêndio.

Inspirado em altaneira visão sociopolítica, preconiza o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

“As ações coletivas foram concebidas em homenagem ao princípio da economia processual. O abandono do velho individualismo que domina o direito processual é um imperativo do mundo moderno. Através delas, com apenas uma decisão, o Poder Judiciário resolve controvérsia que demandaria uma infinidade de sentenças individuais. Isto faz o Judiciário mais ágil. De outro lado, a substituição do indivíduo pela coletividade torna possível o acesso dos marginais econômicos à função jurisdicional. Em a permitindo, o Poder Judiciário aproxima-se da democracia”¹⁸.

Devem, então, os operadores do Direito maximizar a eficácia das normas que resguardam bens do interesse de um grupo (determinado ou indeterminado) de pessoas, ao conferir a certos entes da sociedade o poder de mobilizar a máquina judiciária em demandas coletivas.

Notas

¹ *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 49-50.

² *Idem*, *ibidem*. p. 51.

³ *Princípios do processo civil na constituição federal*. 5. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 114.

⁴ *Idem*, *ibidem*. p. 115.

⁵ *A instrumentalidade do processo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 311.

⁶ *O processo em sua unidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 2, p. 97.

⁷ *Teoria geral do processo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 204.

⁸ *Direito processual constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 22.

⁹ Art. 3º As ações civis públicas destinadas à proteção de interesses coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiência poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal; por associação constituída há mais de 1 (um) ano, nos termos da lei civil, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção das pessoas portadoras de deficiência.” (Lei nº 7.853/89 – Apoio às pessoas portadoras de deficiência física – artigo 3º).

¹⁰ “Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimadas as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária” (Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – artigo 210, inciso III).

¹¹ “A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

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;

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;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

¹² TRF-1ª R., 1ª T., AG 1999.01.00.004098-8/DF, m.v., rel. Juiz Catão Alves, j. em 29-11-99, publ. no DJU 2 de 17-4-00, p. 35.

¹³ TRF-1ª R., 1ª T., AC 1998.01.00.063663-2/DF, v. unân., rel. Juiz Luciano Tolentino Amaral, j. em 03-5-2000, publ. no DJU 2 de 26-6-00, p. 10.

¹⁴ TRT-2ª R., 5ª T., RO 02.990.049.414, v.unân., rel. Juiz Francisco de Oliveira, j. em 11-01-2000.

¹⁵ Acórdão das Câmaras Reunidas do TJ-MG de 02-10-85, em embargos na AR nº 681; *Revista Forense*, v. 292, p. 281.

¹⁶ As novas tendências do direito processual civil. *Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, n. 4, p. 9, mar./abr. 2000.

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. O processualismo e o desempenho do poder judiciário. *Desafios do século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 179.

¹⁸ STJ, 1ª Seção, MS 5.187-DF, v. unân., rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. em 24-9-97, publ. no DJU de 29-6-98.