



Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César — São Paulo — SP
 CEP 05413-909
 PABX: (11) 3613 3000
 SACJUR: 0800 055 7688
 De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30
 saraivajur@editorasaraiva.com.br
 Acesso: www.saraivajur.com.br

FILIAIS

AMAZONAS/RONDÔNIA/RORAIMA/ACRE
 Rua Costa Azevedo, 56 — Centro
 Fone: (92) 3633-4227 — Fax: (92) 3633-4782 — Manaus

BAHIA/SERGIPE
 Rua Argemiro Dória, 23 — Bixicos
 Fone: (71) 3381-5854 / 3381-5875
 Fax: (71) 3381-0959 — Salvador

BAURÍ (SÃO PAULO)
 Rua Monsenhor Claro, 255/257 — Centro
 Fone: (14) 3234-5643 — Fax: (14) 3234-7401 — Bauri

CEARÁ/PIAUÍ/MARANHÃO
 Av. Filarmeno Gomes, 670 — Jacaranga
 Fone: (85) 3238-2328 / 3238-1384
 Fax: (85) 3238-1331 — Fortaleza

DISTRITO FEDERAL
 SIA/SUL Trecho 2 Lote 850 — Setor de Indústria e Abastecimento
 Fone: (61) 3344-2920 / 3344-2951
 Fax: (61) 3344-1739 — Brasília

GOIÁS/TOCANTINS
 Av. Independência, 5330 — Setor Aeroporto
 Fone: (62) 3225-2802 / 3212-2806
 Fax: (62) 3224-3016 — Goiânia

MATO GROSSO DO SUL/MATO GROSSO
 Rua 14 de Julho, 3148 — Centro
 Fone: (67) 3382-3682 — Fax: (67) 3382-9112 — Campo Grande

MINAS GERAIS
 Rua Almir Pinheiro, 449 — Leopoldina
 Fone: (31) 3429-8500 — Fax: (31) 3429-8510 — Belo Horizonte

PARÁ/AMAPÁ
 Travessa Apinogás, 186 — Belista Campos
 Fone: (91) 3222-9034 / 3224-9038
 Fax: (91) 3241-0499 — Belém

PARANÁ/SANTA CATARINA
 Rua Conselheiro Laurindo, 2895 — Prado Velho
 Fone/Fax: (41) 3332-4594 — Curitiba

PERNAMBUCO/PARAÍBA/R. G. DO NORTE/ALAGOAS
 Rua Comendador do Bispo, 185 — Boa Vista
 Fone: (81) 3421-4246 — Fax: (81) 3421-4510 — Recife

RIBEIRÃO PRETO (SÃO PAULO)
 Av. Francisco Junqueira, 1255 — Centro
 Fone: (16) 3610-5843 — Fax: (16) 3610-8284 — Ribeirão Preto

RIO DE JANEIRO/ESPIRITO SANTO
 Rua Visconde de Santa Isabel, 113 a 119 — Vila Isabel
 Fone: (21) 2577-9494 — Fax: (21) 2577-8867 / 2577-9565 — Rio de Janeiro

RIO GRANDE DO SUL
 Av. A. J. Rêmy, 231 — Fátima
 Fone/Fax: (51) 3371-4001 / 3371-1457 / 3371-1567 — Porto Alegre

SÃO PAULO
 Av. Antártica, 92 — Barra Funda
 Fone: PABX (11) 3616-3666 — São Paulo

05.768.025.001

ISBN 978-85-02-13907-7

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
 (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Mazzilli, Hugo Nigro

A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses / Hugo Nigro Mazzilli. — 25. ed. rev., ampl. e atual. — São Paulo: Saraiva, 2012.

1. Ação civil - Brasil 2. Interesses difusos (Direito) - Brasil 3. Processo civil - Brasil I. Título.

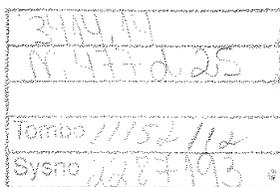
11-07862

CDU-347.922.35(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil. Interesses difusos: Defesa - Processo civil 347.922.35(81)

Produção gráfica: Alair Rompin
 Impressão: Ed Loyola
 Acabamento: Ed Loyola



Data de fechamento da edição: 15-7-2011

Dúvidas?
 Acesso: www.saraivajur.com.br

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/96 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

TRABALHOS PUBLICADOS

LIVROS DO AUTOR

NA ÁREA JURÍDICA

1. *O promotor de Justiça e o atendimento ao público*. São Paulo, Saraiva, 1985, 176 p.
2. *Manual do promotor de Justiça*. 1. ed. 1987, 408 p.; 2. ed. 1990, 664 p.; 2. tir. 1991; 3. tir. 1992. São Paulo, Saraiva.
3. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 1. ed. 1988, 152 p.; 2. ed. 1990, 232 p.; 3. ed. 1991, 266 p.; 4. ed. 1992, 310 p.; 5. ed. 1993, 360 p.; 6. ed. 1994, 408 p. São Paulo, Revista dos Tribunais; 7. ed. 1995, 670 p.; 8. ed. 1996, 630 p.; 9. ed. 1997, 240 p.; 10. ed. 1998, 248 p.; 11. ed. 1999, 408 p.; 12. ed. 2000, 512 p.; 13. ed. 2001, 576 p.; 14. ed. 2002, 688 p.; 15. ed. 2002, 600 p.; 16. ed. 2003, 648 p.; 17. ed. 2004, 680 p.; 18. ed. 2005, 696 p.; 19. ed. 2006, 712 p.; 20. ed. 2007, 784 p.; 21. ed. 2008, 848 p.; 22. ed. 2009, 856 p.; 23. ed. 2010, 888 p.; 24. ed. 2011, 904 p.; 25. ed. 2011, 912 p. São Paulo, Saraiva.
4. *Curadoria de ausentes e incapazes*. São Paulo, APMP, 1988, 122 p.
5. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. 1. tir. 1989, 192 p.; 2. tir. 1990; 3. tir. 1991. São Paulo, Saraiva.
6. *O acesso à Justiça e o Ministério Público*. 1. ed. 1989, 56 p.; 2. ed. 1993, 80 p. Porto Alegre, Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul e Escola Superior do Ministério Público do Rio

CAPÍTULO 1

AS VÁRIAS CATEGORIAS DE INTERESSES

SUMÁRIO: 1. Interesse público e interesse privado. 2. Interesse público primário e secundário. 3. Interesses transindividuais e sua tutela coletiva. 4. Interesses difusos. 5. Interesses coletivos. 6. Interesses individuais homogêneos. 7. Conclusões.

1. Interesse público e interesse privado

Embora não haja consenso sobre a noção de *interesse público*, essa expressão tem sido predominantemente utilizada para alcançar o interesse de proveito social ou geral, ou seja, o interesse da coletividade, considerada em seu todo.

Num estado democrático de Direito, no instante em que o legislador edita a lei, e o administrador ou o juiz a aplicam, colima-se alcançar o interesse da sociedade. Assim, como as atividades legislativas, administrativas ou jurisdicionais são exercidas sob a invocação do interesse da coletividade, é o próprio Estado que, por seus órgãos, chama para si a tarefa de dizer, num dado momento, em que consiste o interesse de todos. O povo só interfere no rumo ou no resultado dessas decisões de Estado quando se manifesta, direta ou indiretamente, pelas vias cabíveis (eleições, plebiscitos, referendos etc.).

Ao tomar decisões no suposto benefício de todos, não raro o Estado confronta seus interesses com os dos indivíduos, como em matéria penal ou tributária; em outras ocasiões, ele apenas disciplina as relações entre os indivíduos, como em matéria civil. Tornou-se, pois, tradicional a distinção entre o *Direito Público* (no qual o Estado é o titular do interesse) e o *Direito Privado* (no qual o indivíduo é o titular do interesse). Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo (como no Direito Penal, que opõe o *ius puniendi* do Estado ao *ius libertatis* do indivíduo); por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento (como nos contratos celebrados na forma do Direito Civil).

A clássica dicotomia entre o *interesse público* e o *interesse privado*, que existe em todos os países de tradição romana do Direito, passou, porém, a sofrer crítica mais acentuada, principalmente nas últimas décadas. Em primeiro lugar, porque hoje a expressão *interesse público* tornou-se equivocada, quando passou a ser utilizada para alcançar também os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, e até os interesses coletivos ou os interesses difusos. Assim, o próprio legislador não raro abandona o conceito de interesse público como interesse do Estado e passa a identificá-lo com o bem geral, ou seja, o interesse geral da sociedade ou o interesse da coletividade como um todo.¹ Em segundo lugar, porque, nos últimos anos, tem-se reconhecido que existe uma categoria intermediária de interesses que, embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas, como os moradores de uma região quanto a questões ambientais comuns, ou os consumidores de um produto quanto à qualidade ou ao preço dessa mercadoria.

Não é de hoje que o Direito se tem preocupado com a solução judicial de problemas de grupos, classes ou categorias de pessoas. Assim, as ações de classe do Direito norte-americano (*class actions*) têm raízes nas cortes medievais inglesas. Pelo *bill of peace*, o autor de uma ação individual requeria que o provimento englobasse os direitos de todos os que estivessem envolvidos no litúgio, para que a questão fosse tratada de maneira uniforme, evitando-se, assim, a multiplicação de processos.²

Na Europa continental e no Brasil, porém, foi especialmente a partir da década de 1970, com os trabalhos e conferências de Mauro Cappelletti,³ que surgiu a exata consciência de que a defesa judicial dos interesses de grupos apresentava peculiaridades: como cuidar da representação ou da substituição processual do grupo lesado? Como estender a coisa julgada para além das partes formais do processo? Como repartir o produto da indenização entre lesados indetermináveis? Como assegurar a presença de todo o grupo lesado nos processos coletivos destinados à composição e decisão de tais conflitos intersubjetivos?⁴

1. É o que faz, *v.g.*, o art. 82, III, do CPC, quando limita a atuação do Ministério Público às causas em que haja interesse público, evidenciado pela qualidade da parte ou pela natureza da lide.

2. Márcio Flávio Mafra Leal, *Ações coletivas: história, teoria e prática*, Sérgio Fabris, 1998.

3. Mauro Cappelletti, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, em *Rivista di Diritto Processuale*, 30:367, 1975; *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Milão, Giuffrè, 1976.

4. Massimo Villone, *La collocazione istituzionale dell'interesse diffuso*, em *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Milão, Giuffrè, 1976.

Todas essas dificuldades estavam a recomendar que os interesses de grupos alcançassem uma disciplina processual própria, para a adequada defesa em juízo dos direitos coletivos, também chamados *direitos de terceira geração*.⁵

No Brasil, a defesa dos interesses de grupos começou a ser sistematizada com o advento da Lei n. 7.347/85 — Lei da Ação Civil Pública (LACP), e, em seguida, com a Lei n. 8.078/90 — Código de Defesa do Consumidor (CDC), que distinguiu os interesses transindividuais em *difusos*, *coletivos* em sentido estrito e *individuais homogêneos*.

Será objeto desta obra a análise desses interesses transindividuais ou de grupo, bem como o estudo de como se faz sua defesa em juízo.

2. Interesse público primário e secundário

Ao tomar decisões na suposta defesa do interesse público, nem sempre os governantes fazem o melhor para a coletividade: políticas econômicas e sociais ruinosas, guerras, desastres fiscais, decisões equivocadas, malbaratamento dos recursos públicos e outras tantas ações daninhas não raro contrapõem governantes e governados, Estado e indivíduos.

Como o interesse do Estado ou dos governantes não coincide necessariamente com o bem geral da coletividade, Renato Alessi entendeu oportuno distinguir o *interesse público primário* (o bem geral) do *interesse público secundário* (o modo pelo qual os órgãos da Administração veem o interesse público); com efeito, em suas decisões, nem sempre os governantes atendem ao real interesse da comunidade.⁶

O interesse público primário é o interesse social (o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo).

A distinção de Alessi permite evidenciar, portanto, que nem sempre coincidem o interesse público primário e o secundário. Nesse sentido, o interesse público primário (bem geral) pode ser identificado com o interesse social, o interesse da sociedade ou da coletividade, e até mesmo com alguns dos mais autênticos interesses difusos (o exemplo, por excelência, do meio ambiente em geral).

5. Segundo Norberto Bobbio (*A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992), os direitos de *primeira geração* são os individuais e os políticos (como aqueles que foram conquistados em face dos soberanos absolutos); os de *segunda geração*, os sociais (como os ligados à proteção dos trabalhadores); os de *terceira geração*, os coletivos (como a defesa do meio ambiente); os de *quarta geração*, os da humanidade (como a imposição de limites para as pesquisas biológicas).

6. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, 3ª ed., p. 197-198, Milão, Giuffrè, 1960.

Partindo, porém, da constatação de que a sociedade atual é cada vez mais complexa e fragmentária — pois os interesses de grupos se contrapõem de forma acentuada (característica da *conflituosidade*, em regra presente nas questões que envolvam interesses difusos e coletivos) —, alguns doutrinadores, mais recentemente, têm sustentado o esvaziamento do conceito de *interesse público*, ou, na mesma linha de raciocínio, têm negado que exista um único *bem comum*.⁷ Assim, p. ex., instalar uma fábrica numa cidade pode ser um grande benefício social no que diz respeito à geração de empregos diretos e indiretos, à arrecadação de tributos e à vida econômica do lugar, mas, ao mesmo tempo, pode trazer sérios danos ao meio ambiente na região, dependendo da atividade a ser desenvolvida. Noutro exemplo, melhorar os serviços sociais à disposição das classes mais pobres pode exigir aumento de impostos para as classes economicamente mais favorecidas, o que será contrapor os interesses dos grupos diretamente envolvidos no problema.

Sem negar, porém, o caráter da conflituosidade normalmente inato na discussão dos interesses transindividuais, de nossa parte, cremos ainda na supremacia da noção do bem comum, ou seja, o interesse público primário. Assim, nos exemplos acima, a solução exigida pelo bem geral consiste em instalar a fábrica e, ao mesmo tempo, respeitar o meio ambiente, ainda que, com isso, estejamos a não agradar integralmente, ou a desagradar preponderantemente a todos os grupos mais ativamente envolvidos na controvérsia; melhorar os serviços sociais valendo-nos de impostos que obedeçam aos parâmetros constitucionais, inclusive o da razoabilidade, é o que pede o bem geral, ainda que não se consiga, num só instante, compor todos os interesses em jogo.

3. Interesses transindividuais e sua tutela coletiva

Situados numa posição intermediária entre o *interesse público* e o *interesse privado*, existem os *interesses transindividuais* (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (como os condôminos de um edifício, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). São interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam propriamente a constituir interesse público.⁸

Sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática. Mais do que isso, é a circunstância de que a ordem

7. José Eduardo Faria, A definição de interesse público, em *Processo civil e interesse público*, p. 84-85, Revista dos Tribunais, 2003.

8. Mauro Cappelletti, Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile, em *Rivista di Diritto Processuale*, 30:367, 1975.

jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um acesso coletivo, de modo que a solução obtida no processo coletivo não apenas deve ser apta a evitar decisões contraditórias como, ainda, deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide, porque o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo lesado.⁹

Atendendo a essa realidade e procurando melhor sistematizar a defesa dos interesses transindividuais já iniciada pela LACP, o CDC passou a distingui-los *segundo sua origem*: a) se o que une *interessados determináveis, que compartilhem interesses divisíveis, é a origem comum da lesão* (p. ex., os consumidores que adquirem produtos de série com o mesmo defeito), temos *interesses individuais homogêneos*; b) se o que une *interessados determináveis* é a circunstância de compartilharem *a mesma relação jurídica indivisível* (como os consumidores que se submetem à mesma cláusula ilegal em contrato de adesão), temos *interesses coletivos* em sentido estrito; c) se o que une *interessados indetermináveis* é *a mesma situação de fato, mas o dano é individualmente indivisível* (p. ex., os que assistem pela televisão à mesma propaganda enganosa), temos *interesses difusos*.¹⁰

Há, pois, interesses que envolvem uma categoria *determinável* de pessoas (como os interesses individuais homogêneos e os interesses coletivos); outros, são compartilhados por grupo *indeterminável* de indivíduos ou por grupo cujos integrantes são de difícil ou praticamente impossível determinação (como os interesses difusos).

Todos os interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas merecem tutela coletiva para acesso à Justiça, e não apenas tutela individual.

A tutela coletiva apresenta estas características:

a) Na tutela coletiva, estabelece-se uma controvérsia sobre interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas (enquanto nos conflitos coletivos o objeto da lide são interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, já nos conflitos individuais, de regra, a controvérsia cinge-se a interesses propriamente individuais);

b) Na tutela coletiva, é frequente a conflituosidade entre os próprios grupos envolvidos (enquanto nos conflitos tipicamente individuais a lide se estabelece entre autor e réu, ainda que agindo isoladamente ou em conjunto com litisconsortes, já nos conflitos coletivos temos, não raro, grupos, categorias ou classes de pessoas com pretensões colidentes entre si — também chamados “interesses macrosociais” —, como as de um grupo que, ao invocar o direito ao meio ambiente sadio, deseje o fechamento de uma fábrica, e as de outro grupo de pessoas que dependam, direta ou indiretamente, da manutenção

9. Massimo Villone, *op. cit.*

10. CDC, art. 81. Cf. Súm. n. 2 do CSMP-SP.

dos respectivos empregos ou da continuidade da produção industrial, para sua própria subsistência);

c) A defesa judicial coletiva faz-se por meio de legitimação extraordinária (enquanto nos conflitos individuais aquele que pede a prestação jurisdicional é, de regra, quem invoca a titularidade do direito a ser defendido, já nos conflitos coletivos, o autor da ação civil pública ou coletiva defende mais do que o direito próprio à reintegração da situação jurídica violada, pois também e especialmente está a defender interesses individuais alheios, não raro até mesmo divisíveis, os quais são compartilhados por grupo, classe ou categoria de pessoas);¹¹

d) Na tutela coletiva, a destinação do produto da indenização normalmente é especial (enquanto nas ações civis públicas ou coletivas que versem interesses difusos e coletivos o produto da indenização vai para um fundo fluido, de utilização flexível na reparação do interesse lesado, já nas ações individuais, o produto da indenização destina-se diretamente aos lesados; somente quando da defesa coletiva de interesses individuais homogêneos é que o produto da indenização será repartido entre os integrantes do grupo lesado);

e) Na tutela coletiva, como os colegitimados ativos para a ação civil pública ou coletiva não são titulares dos interesses transindividuais objetivados na lide, é necessário que a imutabilidade do *decisum* ultrapasse os limites das partes processuais (coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*), ao contrário do que ocorre com a coisa julgada nas ações tipicamente individuais (nas quais a imutabilidade do dispositivo fica restrita às partes do processo);

f) Na tutela coletiva, preponderam os princípios de economia processual (enquanto na tutela coletiva se discute numa só ação o direito de todo o grupo, classe ou categoria de pessoas, já na defesa individual, as ações judiciais dos lesados ficam pulverizadas, o que normalmente enseja julgamentos contraditórios, com grande desprestígio para a administração da Justiça, pois indivíduos em idêntica situação fática e jurídica acabam recebendo soluções díspares; essas incoerências, aliadas às despesas do processo, levam muitos lesados a abandonarem a defesa de seu direito e desistirem do acesso individual à jurisdição).¹²

Resta, por fim, a análise da questão terminológica: qual expressão é mais correta, interesses *transindividuais* ou *metaindividuais*?

Embora, em rigor de formação gramatical, seja preferível utilizarmos da primeira expressão, porque é neologismo formado com prefixo e radical latinos (diversamente da segunda, que, como híbri-

11. Sobre as controvérsias a propósito da natureza da legitimação ativa nas ações civis públicas e coletivas, *v.*, mais especialmente, o Cap. 2.

12. Trata-se do fenômeno da *litigiosidade contida*, de que falava Kazuo Watanabe, em *Juzgado especial de pequenas causas*, p. 2, Revista dos Tribunais, 1985.

dismo, soma prefixo grego a radical latino), a verdade é que a doutrina e a jurisprudência têm usado ambos os termos, no mais das vezes indistintamente, para referir-se a interesses de grupos, ou a interesses coletivos, em sentido lato.

4. Interesses difusos¹³

Difusos — como os conceitua o CDC — são interesses ou direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.¹⁴ Os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas (melhor do que pessoas *indeterminadas*, são antes pessoas *indetermináveis*), entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um *feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontrem unidas por circunstâncias de fato conexas*.

Advirta-se, porém, que, embora o CDC se refira a ser uma situação fática o elo comum entre os lesados que compartilhem o mesmo interesse difuso, é evidente que essa relação fática também se subordina a uma relação jurídica (como, de resto, ocorre com quaisquer relações fáticas e jurídicas); entretanto, no caso dos interesses difusos, a lesão ao grupo não decorrerá diretamente da relação jurídica em si, mas sim da situação fática resultante. Assim, p. ex., um dano ambiental que ocorra numa região envolve tanto uma situação fática comum como uma relação jurídica incidente sobre a hipótese; mas o grupo lesado compreende apenas *os moradores da região atingida* — e, no caso, esse será o elo fático que caracterizará o interesse difuso do grupo. Tomemos outro exemplo: uma propaganda enganosa pela televisão relaciona-se, sem dúvida, com questões fáticas e jurídicas; contudo, o que reúne o grupo para fins de proteção difusa é seu *acesso efetivo ou potencial à propaganda enganosa*.

Há interesses difusos: *a)* tão abrangentes que chegam a coincidir com o interesse público (como o do meio ambiente como um todo); *b)* menos abrangentes que o interesse público, por dizerem respeito a um grupo disperso, mas que não chegam a confundir-se com o interesse geral da coletividade (como o dos consumidores de um produto); *c)* em conflito com o interesse da coletividade como um todo (como os interesses dos trabalhadores na indústria do tabaco); *d)* em conflito com o interesse do Estado, enquanto pessoa jurídica (como o interesse dos contribuintes); *e)* atinentes a grupos que mantêm conflitos entre si (interesses transindividuais reciprocamente conflitantes,

13. Sobre a defesa de interesses difusos pelo Ministério Público, *v.*, em especial, o Cap. 4, n. 15.

14. CDC, art. 81, parágrafo único, I. A lei refere-se a *interessados indeterminados*; entretanto, tratando-se de interesses difusos, melhor seria tivesse dito *interessados indetermináveis*.

como os dos que desfrutam do conforto dos aeroportos urbanos, ou da animação dos chamados trios elétricos carnavalescos, em oposição aos interesses dos que se sentem prejudicados pela correspondente poluição sonora).

Não são, pois, os interesses difusos mera subespécie de interesse público. Embora em muitos casos possa até coincidir o interesse de um grupo indeterminável de pessoas com o interesse do Estado ou com o interesse da sociedade como um todo (como o interesse ao meio ambiente sadio), a verdade é que nem todos os interesses difusos são compartilhados pela coletividade ou comungados pelo Estado, como já ficou claro no exame dos exemplos dados acima.

Como bem acentuou Massimo Villone, os interesses difusos podem caracterizar-se por uma larga área de intrínseca conflituosidade, em razão da qual se mostram ineficientes os procedimentos e a estrutura que normalmente se prestam à mediação dos conflitos.¹⁵

O objeto dos interesses difusos é indivisível. Assim, p. ex., o interesse ao meio ambiente hígido, posto compartilhado por número indeterminável de pessoas, não pode ser quantificado ou dividido entre os membros da coletividade; também o produto da eventual indenização obtida em razão da degradação ambiental não pode ser repartido entre os integrantes do grupo lesado, não apenas porque cada um dos lesados não pode ser individualmente determinado, mas porque o próprio objeto do interesse em si mesmo é indivisível. Destarte, estão incluídos no grupo lesado não só os atuais moradores da região atingida como também os futuros moradores do local; não só as pessoas que ali vivem atualmente, mas até mesmo as gerações futuras, que, não raro, também suportarão os efeitos da degradação ambiental. Em si mesmo, portanto, o próprio interesse em disputa é indivisível, e, assim, o produto de eventual indenização obtida será consequentemente indivisível.¹⁶

Com efeito, como individualizar as pessoas lesadas com o derramamento de grandes quantidades de petróleo na Baía da Guanabara, ou com a devastação da Floresta Amazônica? Como determinar exatamente quais as pessoas lesadas em razão de terem tido acesso a uma propaganda enganosa, divulgada pelo rádio ou pela televisão?

Por último: interesses difusos ou direitos difusos? Qual a expressão preferível?

Como desenvolveremos mais adiante, ao fim deste Capítulo, em tese ambas as expressões estão corretas, mas significam coisas diversas. Para os fins que ora nos dizem respeito, *interesse* é pretensão; *direito* é a pretensão amparada pela ordem jurídica. Assim, p. ex., uma ação civil pública que busque a tutela de valores transindividuais que,

15. *Op. cit.*, *ib.*

16. Sobre a destinação da indenização por danos a interesses difusos, v. Cap. 34.

ao final, se vejam definitivamente reconhecidos como inexistentes, essa ação objetivou a defesa de interesses difusos; já outra ação que busque a tutela de valores transindividuais definitivamente reconhecidos como existentes, objetivou a defesa de direitos difusos.

5. Interesses coletivos¹⁷

Em sentido lato, ou seja, mais abrangente, a expressão *interesses coletivos* refere-se a interesses transindividuais, de grupos, classes ou categorias de pessoas. Nessa acepção larga é que a Constituição se referiu a *direitos coletivos*, em seu Título II, ou a *interesses coletivos*, em seu art. 129, III;¹⁸ ainda nesse sentido é que o próprio CDC disciplina a ação *coletiva*, que se presta não só à defesa de direitos coletivos *stricto sensu*, mas também à defesa de direitos e interesses difusos e individuais homogêneos.¹⁹

Ao mesmo tempo em que se admite esse conceito amplo de interesses coletivos, o CDC, entretanto, introduziu também um conceito mais restrito de interesses coletivos. *Coletivos, em sentido estrito, são interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidas por uma relação jurídica básica comum.*²⁰ Esse mesmo conceito mais restrito foi retomado pela Lei do Mandado de Segurança.²¹

Cabe, também aqui, uma advertência. Embora o CDC se refira a ser uma relação jurídica básica o elo comum entre os lesados que comunguem o mesmo interesse coletivo (tomado em seu sentido estrito), ainda aqui é preciso admitir que essa relação jurídica disciplinará inevitavelmente uma hipótese fática concreta; entretanto, no caso de interesses coletivos, a lesão ao grupo não decorrerá propriamente da relação fática subjacente, e sim da própria relação jurídica viciada que une o grupo. Exemplifiquemos com uma cláusula ilegal em contrato de adesão. A ação civil pública que busque a nulidade dessa cláusula envolverá uma pretensão à tutela de interesse coletivo em sentido estrito, pois o grupo atingido estará ligado por uma relação jurídica básica comum, que, nesse tipo de ação, deverá necessariamente ser resolvida de maneira uniforme para todo o grupo lesado.

17. *Interesses coletivos* não se confundem com *bens coletivos*, a que aludem os arts. 90-91 do CC de 2002. Sobre a defesa de interesses coletivos e individuais homogêneos pelo Ministério Público, v. Cap. 4, n. 15.

18. Até porque a Constituição de 1988 não se poderia referir a *interesses individuais homogêneos*, pois essa expressão só foi cunhada pelo legislador brasileiro anos depois, com o CDC, de 1990.

19. CDC, arts. 81, parágrafo único, e 87.

20. CDC, art. 81, parágrafo único, II.

21. Lei n. 12.016/09, art. 21, parágrafo único, I.

Tanto os interesses difusos como os coletivos são indivisíveis, mas se distinguem não só *pela origem da lesão* como também *pela abrangência do grupo*. Os interesses difusos supõem *titulares indetermináveis, ligados por circunstâncias de fato*, enquanto os coletivos dizem respeito a grupo, categoria ou classe de *pessoas determinadas ou determináveis, ligadas pela mesma relação jurídica básica*.

Por sua vez, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos têm também um ponto de contato: ambos reúnem grupo, categoria ou classe de pessoas *determináveis*; contudo, distinguem-se quanto à divisibilidade do interesse: só os interesses individuais homogêneos são divisíveis, supondo uma origem comum.

Exemplifiquemos com uma ação coletiva que vise à nulificação de cláusula abusiva em contrato de adesão.²² No caso, a sentença de procedência não irá conferir um bem divisível aos integrantes do grupo lesado. O interesse em ver reconhecida a ilegalidade da cláusula é compartilhado pelos integrantes do grupo de forma não quantificável e, portanto, indivisível: a *ilegalidade* da cláusula não será maior para quem tenha dois ou mais contratos em vez de apenas um: a ilegalidade será igual para todos eles (interesse coletivo, em sentido estrito).

Tomemos mais um exemplo de interesse coletivo em sentido estrito. Pode o Ministério Público do Trabalho, com base no art. 83, IV, da Lei Complementar n. 75/93, propor ação civil pública para a declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores.²³ Em relação aos atuais trabalhadores, o interesse será coletivo (grupo determinado); no que diz respeito aos trabalhadores futuros, o interesse será difuso (grupo indeterminável).

6. Interesses individuais homogêneos²⁴

Para o CDC, *interesses individuais homogêneos são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum, normalmente oriundos das mesmas circunstâncias de fato*.²⁵

Por sua vez, para a LMS, interesses individuais homogêneos, para efeito dessa própria lei, são *os decorrentes de origem comum e da*

22. CDC, art. 51, § 4º.

23. Contra esse dispositivo, foi ajuizada a ADIn n. 1.852-DF, já julgada improcedente (STF Pleno, j. 21-08-02, v.u., rel. Min. Carlos Velloso, DJU, 21-11-03, p. 7; *Informativo STF*, 278 e 330).

24. Sobre a defesa dos interesses individuais homogêneos pelo Ministério Público, v. Cap. 4, n. 15.

25. CDC, art. 81, parágrafo único, III.

atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante do mandado de segurança.²⁶

Em sentido lato, os interesses individuais homogêneos não deixam de ser também interesses coletivos.²⁷

Tanto os interesses individuais homogêneos como os difusos originam-se de circunstâncias de fato comuns; entretanto, são indetermináveis os titulares de interesses difusos, e o objeto de seu interesse é indivisível; já nos interesses individuais homogêneos, os titulares são determinados ou determináveis, e o objeto da pretensão é divisível (isto é, o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável entre os integrantes do grupo).

Como exemplo de interesses individuais homogêneos, suponhamos os compradores de veículos produzidos com o mesmo defeito de série. Sem dúvida, há uma relação jurídica comum subjacente entre esses consumidores, mas o que os liga no prejuízo sofrido não é a relação jurídica em si (diversamente, pois, do que ocorreria quando se tratasse de interesses coletivos, como numa ação civil pública que visasse a combater uma cláusula abusiva em contrato de adesão), mas sim é antes o fato de que compraram carros do mesmo lote produzido com o defeito em série (interesses individuais homogêneos). Neste caso, cada integrante do grupo terá direito divisível à reparação devida. Assim, o consumidor que adquiriu dois carros terá indenização dobrada em relação ao que adquiriu um só. Ao contrário, se a ação civil pública versasse interesses coletivos, em sentido estrito (p. ex., a nulidade da cláusula contratual), deveria ser decidida de maneira indivisível para todo o grupo.

Em outras palavras, é óbvio que não apenas os interesses coletivos, em sentido estrito, têm origem numa relação jurídica comum. Também nos interesses difusos e individuais homogêneos há uma relação jurídica subjacente que une o respectivo grupo; contudo, enquanto nos interesses coletivos propriamente ditos a lesão ao grupo provém diretamente da própria relação jurídica questionada no objeto da ação coletiva, já nos interesses difusos e individuais homogêneos, a relação jurídica é questionada apenas como causa de pedir, com vista à reparação de um dano fático ora indivisível (como nos interesses difusos) ora, até mesmo, divisível (como nos interesses individuais homogêneos).

7. Conclusões

Em síntese, se dentre uma série de bens de consumo, vendidos a usuários finais, um deles foi produzido com defeito, o lesado *terá interesse individual* na indenização cabível.

26. Lei n. 12.016/09, art. 21, parágrafo único, II.

27. RE n. 163.231-3-SP. STF Pleno, *Informativo STF*, 62, e DJU, 29-06-01, p. 55; RE n. 332.545-SP, 1ª T. STF, *Informativo STF*, 389.

Já os interesses serão *individuais homogêneos*, a ligar inúmeros consumidores, quando toda a série de um produto saia de fábrica com o mesmo defeito.

Por sua vez, quando em ação civil pública se reconheça tão somente a *ilegalidade* de um aumento aplicado nas prestações de um consórcio, teremos interesses *coletivos* (indivisíveis). Em si, a ilegalidade será a mesma para todos os integrantes do grupo, independentemente da quantidade de cotas de cada um deles (*interesse coletivo*, indivisível); já, porém, a pretensão à *restituição* de prestações pagas indevidamente variará de acordo com as cotas de cada um deles (e aí teríamos *interesses individuais homogêneos*, porque divisíveis).

Os interesses só serão verdadeiramente *difusos* se, além de terem objeto indivisível, for impossível identificar as pessoas ligadas pelo mesmo laço fático ou jurídico (como os destinatários de propaganda enganosa, veiculada pela televisão, ou as pessoas lesadas por uma degradação ambiental em toda uma região do País).

Considerando a distinção trazida pelo art. 81 do CDC, convém elaborar um quadro sinótico, para evidenciar as principais distinções entre os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos:

Interesses	Grupo	Objeto	Origem
Difusos	<i>indeterminável</i>	indivisível	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisível	<i>relação jurídica</i>
Ind. homog.	determinável	<i>divisível</i>	origem comum

O exame desse quadro não deve, porém, levar à equivocada impressão de que nos interesses difusos ou nos interesses individuais homogêneos não exista uma relação jurídica subjacente, ou, ainda, à de que nos interesses coletivos não haja uma situação de fato anterior, ou, enfim, à de que nos interesses individuais homogêneos prescindisse de uma situação de fato comum, ou de uma relação jurídica básica que una todo o grupo lesado. Ao contrário. No tocante a quaisquer interesses transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), sempre haverá uma relação fática e jurídica subjacente.

Na verdade, o quadro sinótico acima apenas enfatiza que: *a)* nos interesses difusos, o liame ou nexa que agrega o grupo está essencialmente concentrado numa situação de fato compartilhada de forma indivisível, por um grupo indeterminável; *b)* nos interesses coletivos, o que une o grupo é uma relação jurídica básica comum, que deverá ser solucionada de maneira uniforme e indivisível para todos os seus integrantes; *c)* nos interesses individuais homogêneos, há sim uma origem comum para a lesão, fundada tanto numa situação de fato compartilhada pelos integrantes do grupo, como numa mesma relação jurídica que a todos envolva, mas o que lhes dá a nota característica e

inconfundível, é que o proveito pretendido pelos integrantes do grupo é perfeitamente divisível entre os lesados.

Para identificar corretamente a natureza de interesses transindividuais ou de grupos, devemos, pois, responder a estas questões: *a)* O dano provocou lesões divisíveis, individualmente variáveis e quantificáveis? Se sim, estaremos diante de interesses individuais homogêneos; *b)* O grupo lesado é indeterminável e o proveito reparatório, em decorrência das lesões, é indivisível? Se sim, estaremos diante de interesses difusos; *c)* O proveito pretendido em decorrência das lesões é indivisível, mas o grupo é determinável, e o que une o grupo é apenas uma relação jurídica básica comum, que deve ser resolvida de maneira uniforme para todo o grupo? Se sim, então estaremos diante de interesses coletivos.

Constitui erro comum supor que, em ação civil pública ou coletiva, só se possa discutir, por vez, uma só espécie de interesse transindividual (ou somente interesses difusos, ou somente coletivos ou somente individuais homogêneos). Nessas ações, não raro se discutem interesses de mais de uma espécie. Assim, à guisa de exemplo, numa única ação civil pública ou coletiva, é possível combater os aumentos ilegais de mensalidades escolares já aplicados aos alunos atuais, buscar a repetição do indébito e, ainda, pedir a proibição de aumentos futuros; nesse caso, estaremos discutindo, a um só tempo: *a)* interesses coletivos em sentido estrito (a *ilegalidade* em si do aumento, que é compartilhada de forma indivisível por todo o grupo lesado); *b)* interesses individuais homogêneos (a *repetição do indébito*, proveito divisível entre os integrantes do grupo lesado); *c)* interesses difusos (a proibição de imposição de aumentos para os *futuros alunos*, que são um grupo indeterminável).

Tomemos como exemplo um aumento ilegal de prestações de um consórcio. O interesse em ver reconhecida a ilegalidade do aumento é compartilhado pelos integrantes do grupo de forma indivisível e não quantificável: a *ilegalidade* do aumento não será maior para quem tenha mais cotas: a ilegalidade será a mesma para todos (interesse coletivo). Entretanto, *será divisível a pretensão de repetição do que se tenha pagado ilegalmente a mais*; tendo havido pagamentos, os prejuízos serão individualizáveis (interesses individuais homogêneos).²⁸ Sem dúvida, na mesma ação civil pública, será possível pedir não só a nulidade do aumento ilegalmente aplicado, a ser decidida identicamente para todos os integrantes do grupo (interesse coletivo), como também a repetição do indébito, que há de favorecer cada integrante do grupo, de forma divisível e individualmente variável (interesses individuais homogêneos).

Não raro se fazem perguntas semelhantes a esta: a defesa de contribuintes, de crianças ou de idosos é matéria de interesse difuso,

28. No Cap. 8, examinaremos a questão em maior profundidade.

coletivo ou individual homogêneo? Ora, a resposta correta a perguntas desse tipo vai depender do pedido que venha a ser concretamente formulado na ação civil pública ou coletiva. Se na ação civil pública ou coletiva se pedir uma reparação indivisível em proveito de grupo indeterminável, os interesses ali discutidos serão difusos; se a reparação objetivada for indivisível, mas de grupo determinável, e estiver sob ataque apenas a relação jurídica básica que deva ser decidida de maneira uniforme para todos os integrantes do grupo, os interesses serão coletivos, em sentido estrito; se a reparação objetivada for divisível entre integrantes determináveis do grupo lesado, então os interesses serão individuais homogêneos.

Outra confusão recorrente precisa ser desfeita: *o mesmo interesse* não pode ser simultaneamente difuso, coletivo e individual homogêneo, pois se trata de espécies distintas. O que pode ocorrer é que uma única combinação de fatos, sob uma única relação jurídica, venha a provocar o surgimento de interesses transindividuais de mais de uma categoria, os quais podem até mesmo ser defendidos no mesmo processo coletivo. Assim, de um único evento fático e de uma única relação jurídica consequente, é possível advirem interesses múltiplos. Tomemos alguns exemplos: *a)* um aumento ilegal de prestações num consórcio envolve, ao mesmo tempo, uma lesão a interesses coletivos, no que diz respeito à própria ilegalidade do aumento, e uma lesão a interesses divisíveis, no que diz respeito à restituição de eventuais valores pagos a mais; *b)* de um acidente ecológico, como os de Chernobyl ou de Fukushima, podem resultar danos difusos ao meio ambiente como um todo, e, ao mesmo tempo, danos individuais homogêneos e divisíveis para os moradores da região;²⁹ *c)* se uma série de produtos é fabricada com o mesmo defeito, os lesados têm interesses individuais homogêneos em obter uma reparação divisível, mas a pretensão de proibir a venda do produto diz respeito a interesses difusos; *d)* a pretensão de anular uma cláusula abusiva em contrato de adesão versa interesse coletivo, mas é difuso o interesse de afastar essa cláusula nos contratos futuros.

Mais um exemplo concreto corroborará o que vimos falando. Numa ação civil pública movida pelo Ministério Público em favor de mutuários que tinham adquirido casas próprias, o Superior Tribunal de Justiça admitiu como válida a cumulação destes pedidos: *a)* a nulidade de cláusula contratual de adesão que impunha juros mensais abusivos em detrimento de mutuários; *b)* a indenização em favor dos consumidores que já firmaram os contratos em que constava tal cláusula; *c)* a obrigação da empresa ré de não mais inseri-la nos contratos futuros.

29. Em 26 de abril de 1986, explodiu um dos reatores da central nuclear de Chernobyl, na Ucrânia; em 11 de março de 2011, em virtude de um *tsunami*, houve vazamento de material radioativo na usina nuclear de Fukushima, no Japão.

Esses pedidos correspondiam, respectivamente, à tutela simultânea de interesses coletivos, individuais homogêneos e difusos.³⁰

Por outro lado, não nos parece correto dizer que só os interesses individuais homogêneos sejam verdadeiramente *transindividuais*. Os interesses coletivos, em sentido estrito, também são propriamente individuais, pois, posto indivisíveis, admitem que cada lesado promova sua defesa individual em juízo, no que lhe diga respeito. Assim, uma cláusula abusiva inserida em contrato de adesão pode ser atacada por meio de ação civil pública (em proveito de todo o grupo lesado); entretanto, uma única pessoa também pode ajuizar ação individual para obter a nulidade dessa mesma cláusula (apenas em seu exclusivo benefício). Por outro lado, até mesmo os interesses difusos são transindividuais, pois, embora não permitam sua defesa estritamente individual em juízo, na verdade não passam de interesses individuais compartilhados por um grupo indeterminável de lesados.

A distinção entre os vários tipos de interesses transindividuais não é apenas questão teórica, pois tem consequências práticas. Entre outros aspectos, adiantemos que a lei trata diversamente a coisa julgada de acordo com a natureza do interesse ofendido; além disso, só os interesses individuais homogêneos têm objeto divisível; ademais, a sentença de procedência em ação civil pública só poderá ser executada individualmente se a lesão envolver interesses individuais homogêneos, ou ainda, como veremos mais adiante, se envolver interesses coletivos em sentido estrito.³¹

Interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos sempre existiram; não são novidade de algumas poucas décadas. Nos últimos anos, apenas se acentuou a preocupação doutrinária e legislativa em identificá-los e protegê-los jurisdicionalmente por meio do processo coletivo. A razão consiste em que a defesa judicial de interesses transindividuais de origem comum tem peculiaridades: *não só esses interesses são intrinsecamente transindividuais, como também sua defesa judicial deve ser coletiva, seja em benefício dos lesados, seja ainda em proveito da ordem jurídica*. Dessa forma, o legislador estipulou regras próprias sobre a matéria, especialmente para solucionar problemas atinentes à economia processual, à competência, à legitimação ativa, à destinação do produto da indenização e à imutabilidade da coisa julgada.

Para a defesa na área cível dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos, e, em certos casos, até mesmo para a defesa

30. EREsp n. 141.491-SC, CEsp STJ, j. 17-11-99, v.u., rel. Min. Waldemar Sveiter, RSTJ, 135:22.

31. A propósito da liquidação, do cumprimento da sentença, da execução e da coisa julgada, v. Caps. 36 e 37.

do próprio interesse público, existem as chamadas *ações civis públicas* ou *ações coletivas*.³²

Qual expressão é a mais correta: *direitos transindividuais* ou *interesses transindividuais*? *Direitos difusos* ou *interesses difusos*? É comum vermos na doutrina, na jurisprudência e até nas leis referências tanto a interesses difusos como a direitos difusos, tanto a direitos coletivos como a interesses coletivos. Qual a terminologia preferível?

Interesse é o gênero; direito subjetivo é apenas o interesse protegido pelo ordenamento jurídico. Considerando que nem toda pretensão à tutela judicial é procedente, temos que o que está em jogo nas ações civis públicas ou coletivas é a tutela de interesses, nem sempre direitos. Assim, para que interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos sejam tutelados pelo Poder Judiciário, é preciso que estejam garantidos pelo ordenamento jurídico; e esse é, precisamente, o caso do direito ao meio ambiente sadio, do direito à defesa do consumidor, do direito à proteção às pessoas com deficiência, do direito à defesa do patrimônio cultural etc. É falso dizer, portanto, que interesses transindividuais não configuram direito subjetivo: podem configurar.

Finalmente, uma palavra nos parece oportuna a respeito da proteção penal aos interesses transindividuais, até mesmo para espancar eventuais dúvidas. A *proteção penal* de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos não é matéria de interesses transindividuais; é matéria de interesse público estatal (*ius puniendi*). Assim, p. ex., é *difuso* o interesse transindividual de combater na esfera civil a propaganda enganosa, mas é *público* o direito do Estado de punir criminalmente o autor dessa propaganda.³³

32. V. Cap. 3.

33. CDC, arts. 66-68. A propósito da ação penal para a defesa de interesses transindividuais, v., ainda, o Cap. 13.

CAPÍTULO 2

LEGITIMAÇÃO ORDINÁRIA E EXTRAORDINÁRIA

SUMÁRIO: 1. Legitimação ordinária. 2. Legitimação extraordinária. 3. Conclusão.

1. Legitimação ordinária¹

A clássica maneira de defender interesses em juízo dá-se por meio da chamada *legitimação ordinária*, ou normal, segundo a qual a própria pessoa que se diz lesada defende seu interesse. Assim, se o Estado se entende lesado, seus agentes provocam a jurisdição (como ocorre na ação penal pública, no bojo da qual o Ministério Público age privativamente contra o provável autor do ilícito penal); se o indivíduo se diz lesado, ele próprio busca a defesa de seu interesse em juízo (como numa ação civil de perdas e danos).

Assim, sob o sistema da legitimação ordinária — que constitui a regra no Direito —, aquele que invoca a condição de titular do direito material supostamente lesado é que cabe pedir sua proteção em juízo (ainda que o direito material possa efetivamente sequer existir; daí, pois, a autonomia do direito de ação).

Excetuadas as hipóteses em que o Estado reserve a si próprio a iniciativa de agir, no mais, diante da natureza disponível dos direitos privados, o ordenamento jurídico privilegia o individualismo para identificar os sujeitos legitimados que podem pedir a atuação dos órgãos jurisdicionais em busca da restauração da ordem jurídica violada.

2. Legitimação extraordinária

A legitimação será *extraordinária*, ou anômala, quando o Estado não levar em conta a titularidade do direito material para atribuir a titularidade da sua defesa em juízo. Em alguns casos, o Estado permite

1. A propósito dos legitimados ativos para o processo coletivo, v. Cap. 17.