

A LEGITIMIDADE DOS SINDICATOS PARA TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS: ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE COM A DEFESA ESPECÍFICA DA CATEGORIA

THE LEGITIMACY OF UNIONS FOR THE PROTECTION OF DIFFUSED INTERESTS: ANALYSIS OF COMPATIBILITY WITH THE CATEGORY'S SPECIFIC DEFENSE

Raíssa Fabris de Souza*
Luiz Fernando Bellinetti**

* Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL; Bolsista CAPES/CNPq; Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pela Universidade Norte do Paraná (UENP); Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR); Advogada. E-mail: raissa_fabris_@hotmail.com

** Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (1980), mestrado em Direito das Relações Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (1985) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997). Atualmente é professor associado da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: luizbel@uol.com.br

Como citar: SOUZA, Raissa Fabris de; BELLINETTI, Luiz Fernando. A legitimidade dos sindicatos para tutela dos interesses difusos: Análise da compatibilidade com a defesa específica da categoria. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 32-47, abr. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n1p.32. ISSN: 1980-511X

Resumo: Após a promulgação da Constituição de 1988, especialmente diante da previsão expressa do art. 8º, III, que preceitua a legitimidade sindical para tutela de direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, ganhou relevo no cenário nacional a discussão sobre a possibilidade de as entidades sindicais tutelarem interesses difusos (art. 81, I, CDC). O fundamento reside na (in)compatibilidade desses interesses com a defesa específica da categoria representada, grupo passível de determinação dos sujeitos envolvidos. Por tal razão, essa celeuma constitui objeto de estudo do presente artigo, que analisará o direito fundamental ao acesso coletivo ao poder judiciário; as entidades sindicais como corpos intermediários para a tutela de direitos metaindividuais e a possibilidade dessas entidades tutelarem interesses ou direitos difusos. Utilizar-se-á o método dedutivo na pesquisa.

Palavras-chave: Acesso coletivo à justiça. Sindicatos. Categoria. Legitimidade. Direitos difusos.

Abstract: After the enactment of the Brazilian 1988 Federal Constitution, the importance of art. 8, III gained prominence in Brazil because it permits unions the right to protect collective and individual rights, and interests of the union. In this context, there is an ongoing discussion regarding the possibility of unions protecting diffuse interests (art. 81, I, CDC). The foundation for this argument resides in the (in)compatibility of such interests

with the specific defense of the represented category, a group that can be determined by the subjects involved. For this reason, this controversy constitutes the object of study of this article. Consequentially, this paper analyzes the fundamental right to collective access of the judiciary; the unions as intermediate bodies for the protection of metaindividual rights and the possibility of these entities protecting diffuse interests or rights. The deductive method is applied.

Keywords: Collective access to justice. Unions. Category. Legitimacy. Diffuse rights.

INTRODUÇÃO

Com fundamento no princípio da liberdade sindical, rompendo com um modelo anterior de ingerência e controle, a Constituição da República de 1988 conferiu um papel de destaque às entidades sindicais reconhecendo-lhes a atribuição de tutela dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria, em questões judiciais e administrativas art. 8º, III, CF/88 (BRASIL, 1988).

Sua finalidade precípua consiste na defesa de interesses relacionados aos membros da categoria que representa, sejam eles filiados ou não à respectiva entidade. Por esse motivo, alguns doutrinadores apontam pela incompatibilidade da tutela de interesses difusos com a noção de categoria, havendo divergência a respeito do tema.

Nessa perspectiva, o primeiro capítulo analisará o direito fundamental ao acesso à justiça em sua vertente coletiva, conferindo nova perspectiva ao direito processual diante das alterações sociais ocorridas e do advento de uma sociedade, conflitos e lesões em massa.

A partir do estudo da legitimidade ativa, o segundo capítulo tratará dos sindicatos como corpos intermediários para a tutela dos direitos metaindividuais, analisando os requisitos objetivos e subjetivos necessários, trazendo ainda a noção e o conceito de categoria.

O terceiro capítulo possui como escopo a análise da controvérsia doutrinária sobre a possibilidade de tutela de direitos eminentemente difusos serem tutelados por sindicatos. Iniciar-se-á com o conceito de direitos e interesses difusos partindo para a análise de cada corrente doutrinária sobre o tema.

Possuirá como referência bibliográfica livros de doutrinadores, bem como artigos publicados em renomadas revistas jurídicas. Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo, partindo-se de premissas gerais para atingir a premissa específica relacionada ao tema.

1 ACESSO COLETIVO AO PODER JUDICIÁRIO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Em consonância com o ideário do Estado Democrático de Direito, levando em consideração a criminalização da autotutela (ressalvados casos expressamente previstos em lei) (art. 345, do Código Penal), o Poder Judiciário assumiu a tutela jurisdicional efetivada mediante decisões coercitivas que visam solucionar conflitos de interesses.

Com o advento do neoconstitucionalismo houve a incorporação de inúmeros direitos nos sistemas normativos e nas constituições dos Estados, sendo conferido aos cidadãos o direito fundamental ao acesso à justiça como forma de perquirir e defender esses direitos.

O direito ao acesso à justiça encontra-se tutelado expressamente em diversos diplomas internacionais, como art. 10 da Declaração Universal de Direitos Humanos¹; art. 14.1 do Pacto

1 Artigo X Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele (ONU BRASIL, 1948).

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²; art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica)³, e no rol dos direitos e garantias fundamentais, previsto no art. 5º, da Constituição da República de 1988. O inciso XXXV do referido artigo preceitua: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Adotou-se o princípio da indeclinabilidade da jurisdição.

Além de um direito fundamental e cláusula pétrea, trata-se de um direito de natureza assecuratória, uma vez que possibilita a garantia e a efetividade de todos os demais direitos previstos na ordem jurídica, sendo oponível inclusive ao legislador e ao poder constituinte derivado (RAMOS, 2019).

O acesso à justiça é instrumentalizado por intermédio do direito de ação e de petição art. 5º, XXXIV, CF/88 (BRASIL, 1988). Saliente-se que a ação para conferir adequadamente o direito substancial terá que se correlacionar com técnicas processuais adequadas à situação substancial. Sobre o tema leciona Luiz Guilherme Marinoni (2013):

[...] o direito de ação, quando visto na direção das prestações positivas devidas pelo legislador, além de adquirir a feição de direito de acesso à justiça, assume a figura de direito à pré-ordenação das técnicas processuais idôneas à viabilidade da obtenção das tutelas prometidas pelo direito substancial. O direito de ação, como direito fundamental, deve ser devidamente protegido pelo legislador infraconstitucional, seja através de prestações viabilizadoras do acesso, seja mediante prestações normativas instituidoras de técnicas processuais adequadas.

O direito ao acesso à justiça constitui uma das perspectivas do direito à tutela jurisdicional, ao lado da adequação e da efetividade da tutela. Além do aspecto formal, em que é proporcionada a possibilidade de ingresso e acesso ao poder judiciário, destaca-se o aspecto material, garantindo-se uma tutela jurisdicional condizente com o direito material que visa tutelar. O processo constitui um instrumento para satisfação do direito material, devendo adequá-lo as peculiaridades de cada demanda.

O aspecto material exige também que sejam asseguradas a tutela de direitos transindividuais⁴ e a tutela coletiva de direitos individuais (RAMOS, 2019), constituindo um mecanismo de proteção das sociedades massificadas. Considerando o atual contexto social e diante da existência de sociedade, conflitos e lesões que atingem uma coletividade indeterminada ou determinável de pessoas, técnicas processuais foram reinterpretadas para proporcionar a tutela preventiva e reparatória de direitos ou interesses metaindividuais. Segundo Ada Pellegrini Grinover (1999, p. 15),

2 Art. 14. 1 Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil (BRASIL, 1992a).

3 Artigo 8º - Garantias judiciais - 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (BRASIL, 1992b).

4 Para efeito deste trabalho consideram-se equivalentes os termos transindividual e metaindividual.

A maior revolução talvez se tenha dado exatamente no campo do processo: de um modelo individualista a um modelo social, de esquemas abstratos a esquemas concretos, do plano estático ao plano dinâmico, o processo transformou-se de individual em coletivo, ora inspirando-se ao sistema das class actions da common law, ora estruturando novas técnicas, mais aderentes à realidade social e política subjacente.

Houve o reconhecimento de que os institutos processuais criados e utilizados pra solução de conflitos individuais não seriam adequados para proporcionar uma tutela jurisdicional coletiva adequada e efetiva, contrariando o direito fundamental ao acesso coletivo ao poder judiciário.

Com uma sociedade, conflitos e lesões em massa é necessária uma nova perspectiva. A preocupação deixa de ser o estabelecimento de regras que protejam direitos subjetivos das partes diretamente envolvidas e passa a ser a fixação de normas que preservem bens e valores de um grupo de pessoas (determinado ou não), conferindo o dever jurídico de respeito a esses bens e valores (BELLINETTI, 2000, p. 126).

A coletividade como titular de direitos metaindividuais, classificados como difusos, coletivos e individuais homogêneos (art. 81, CDC), possui o direito fundamental ao acesso a uma jurisdição condizente com o direito material vindicado e que venha proporcionar os resultados almejados para cessar a ameaça ou a lesão a seus direitos. Fala-se assim em acesso coletivo ao poder judiciário como um direito fundamental. (BRASIL, 1990).

2 OS SINDICATOS COMO CORPOS INTERMEDIÁRIOS PARA A TUTELA DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS

Com a alteração do quadro de acesso à justiça e do princípio da universalidade da jurisdição, os institutos e conceitos processuais tradicionais instituídos para tutela de direitos individuais não se amoldam às ações coletivas. Foi necessária a adoção de mecanismos para atendimento dessas demandas, sendo que alguns institutos necessitaram de uma reinterpretação como forma de conferir eficácia e efetividade a essas ações. Um dos institutos se relaciona a legitimidade ativa.

Trata-se do atributo jurídico conferido legalmente para a discussão de uma situação jurídica em juízo. A legitimidade ordinária constitui aquela em que há correlação entre o legitimado e o objeto da discussão em juízo, sendo titular do direito material vindicado. Ao passo que a legitimidade extraordinária é atribuída expressamente pelo legislador para a tutela de interesses de terceiros. Encontra assento no art. 18 do CPC/15 que leciona: “Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico”.

Segundo Eduardo Arruda Alvim, Daniel Willian Granado e Eduardo Aranha Ferreira (2019, p. 281) configura-se apropriado afirmar que a legitimidade dos entes em ações coletivas constitui uma legitimação autônoma para condução do processo. Isso se dá pelos seguintes motivos:

Nos incisos I e II do art. 103 – que trata dos interesses difusos e coletivos –, o interesse que está em pauta é transindividual e indivisível (isto é, não pode ser fruído individualmente), daí por que afigura-se inapropriado nominar a legitimação para a busca de tais interesses como extraordinária. Duas realidades distintas não devem ser denominadas da mesma forma. No regime do Código de Processo Civil de 2015, fala-se em legitimação extraordinária (na modalidade substituição processual) quando alguém atua em juízo em nome próprio pleiteando afirmação de direito alheio (desde que a tanto autorizado no sistema, *ex vi* do mencionado art. 18º), de tal modo que o bem jurídico tutelado não lhe diz respeito, mas ao terceiro, a quem substitui processualmente [...]. A coisa julgada material, quando se tratar apenas de legitimação extraordinária, não atinge, senão indiretamente, enquanto parte processual, o legitimado extraordinário, porque o bem da vida que será alcançado (em caso de julgamento de procedência da ação) diz respeito ao terceiro. Já a coisa julgada formal (mais propriamente denominada de preclusão máxima) afeta o legitimado extraordinário, pois lhe diz respeito diretamente. E, doutra parte, julgada improcedente a ação, não poderá o terceiro, de modo algum, repropô-la, isto é, forma-se, em absoluto, a coisa julgada material, desde que percutido o mérito da ação, independentemente do resultado desta (se procedente ou improcedente). Há, pois, uma dissociação. De um lado, há o legitimado ad causam (substituído) e, de outro, o legitimado ad processum (substituto). [...] Mais apropriada para designar a legitimação dos entes que perseguem, em juízo, interesses difusos ou coletivos, sem dúvida, parece-nos a expressão proposta por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery, transposta do direito alemão: legitimação autônoma para a condução do processo.

Pode-se afirmar que a legitimação dos entes que tutelam direitos difusos e coletivos é autônoma e não extraordinária, sendo esta utilizada quando o substituído for certo e determinado. Nos processos coletivos, no caso de improcedência, o terceiro poderá efetuar a propositura de outra ação, seja de forma individual para a tutela específica de seus interesses, seja por intermédio de outro legitimado coletivo, quando a improcedência for por insuficiência de provas (coisa julgada *secundum eventus probationis*).

Segundo Luiz Fernando Bellinetti (2003/2004, p. 162), “os termos titularidade e legitimidade deverão ser entendidos e acordo com a nova noção de relação jurídica”. Segundo o autor, titulares constituem aqueles que se encontram vinculados ao ordenamento jurídico e legitimados aqueles que podem influir na criação ou aplicação da norma (legitimidade ativa) ou estejam sujeitos ao dever jurídico nela estabelecido (legitimidade passiva).

O beneficiário dos direitos metaindividuais constitui uma coletividade de indivíduos, muitas vezes indeterminada ou determinável *a posteriori*, como no procedimento bifásico utilizado para a tutela de interesses individuais homogêneos.

Nessa senda, com o desenvolvimento do processo coletivo, o ordenamento jurídico dos Estados apresentarem diferentes soluções para a legitimidade das demandas coletivas, considerando as peculiaridades sociais e jurídicas da localidade. Implementaram: a) o sistema publicista que confere legitimação para órgãos públicos tais como o Ministério Público francês, o Ombudsman dos países escandinavos, a Prokouratoura soviética e o Attorney General norte-americano; b) o

sistema privatista em que a legitimidade é conferida aos particulares individualmente; c) o sistema associacionista, conferindo-a aos grupos sociais ou associações privadas para representar, em juízo, os interesses públicos ou metaindividuais. Esse último tem sido adotado por inúmeros países (LEITE, 2009, p. 94).

Em todos os casos a representação desses interesses foi conferida a grupos organizados presumidamente aptos a sua tutela, sendo denominados de corpos ou de instâncias intermediárias (SANTOS, 2019, p. 178).

No Brasil, verifica-se a adoção de um modelo misto de legitimidade ativa para as ações coletivas admitindo a tutela de interesses metaindividuais pela administração pública direta e indireta, pelos órgãos que exercem funções essenciais à justiça e por associações, incluindo neste conceito, os sindicatos.

O art. 5º da Lei 7.347/1985, que rege a ação civil pública, afirmou que possuem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e as associações, constituídas há pelo menos 1 (um) ano que possua determinadas finalidades institucionais. No mesmo sentido, art. 82 do CDC.

Dessa forma, observa-se que as entidades sindicais constituem corpos intermediários, sendo legitimados para defesa de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Adotou-se um regime de legitimidade decorrente da lei, ou seja, *ope legis*, conferindo expressa autorização legal para defesa de interesses coletivos pelo ente legitimado. Entretanto, esse regime não é aplicado de forma plena e estanque. Segundo Raíssa Fabris de Souza e Luiz Fernando Bellinetti (2019, p. 6):

Em alguns casos específicos, exige-se uma identidade entre as finalidades institucionais do autor da ação e a temática tratada na ação coletiva. É o que ocorre no caso de associações, incluídas as entidades sindicais. Para essas entidades exige-se a observância de um critério objetivo e um critério subjetivo. O primeiro relaciona-se à existência de pré-constituição há pelo menos 01 (um) ano da data do ajuizamento da ação, e o segundo exige a denominada pertinência temática. A causa de pedir e os pedidos efetivados na ação coletiva devem possuir relação com as finalidades institucionais do ente, como, no caso da Ação Civil Pública, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º, V, “b”, Lei 7.347/1985).

No que se refere às entidades sindicais ficou pacificado na doutrina e na jurisprudência a desnecessidade de observância do critério objetivo, não sendo exigida a pré-constituição de 01 (um) ano da data do ajuizamento da ação. Trata-se de associações que passam por um processo complexo de instituição, com registro no Ministério da Economia, passíveis de controle social mediante impugnação do ato de registro.

Quanto ao critério subjetivo, deverá haver pertinência temática entre a causa de pedir,

os pedidos e as finalidades institucionais do ente. Segundo texto constitucional (art. 8º, III) as entidades sindicais possuem a atribuição de defesa dos direitos e interesses coletivos da categoria representada. Manteve em seu texto um dos resquícios do sistema corporativista que consiste no sistema de organização sindical por categoriais.

Segundo Wilson de Souza Campos Batalha (1991, p. 39), categoria constitui “o conjunto abstrato de pessoas que se dedicam à mesma profissão ou atividade econômica”. Trata-se de um critério de agregação de trabalhadores, que não dependem das pessoas físicas ou jurídicas que a integram, mas do caráter objetivo de inserção em determinadas atividades. Assim, “não se compõe de um agrupamento determinado e pessoas, mas da reunião, eventual e provisória, dos que ocupam certa posição no quadro de atividades profissionais ou econômicas. A categoria continua a mesma, embora variado seus componentes” (BATALHA, 1991, p. 39).

Para Ronaldo Lima dos Santos (2019, p. 145), categoria não constitui um ente autônomo, mas adquire “relevância por meio da vontade do legislador que, de modo imperativo, a determina, ou por meio da autodeterminação dos interessados que, voluntariamente, dão vida às formações sindicais correspondentes”.

A CLT traz o conceito de categoria econômica, profissional e diferenciada (art. 511⁵). Em seu parágrafo segundo, concebe categoria como uma expressão social elementar. Estabelece que o ponto de agregação da categoria econômica constitui a solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas e, da categoria profissional, a similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas.

3 A TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS POR ENTIDADES SINDICAIS

A previsão constitucional expressa apontando constituir atribuição dos sindicatos a defesa individual ou coletiva, judicial ou extrajudicial, de interesses específicos da categoria suscitou celeuma doutrinária sobre a possibilidade e a pertinência de os sindicatos tutelarem direitos e interesses de natureza difusa.

1.1 Direito de natureza metaindividual: o conceito de interesses difusos

5 Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.
§ 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.
§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.
§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.
§ 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexidade fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural. (BRASIL, 1943).

O vocábulo difuso, segundo conceito trazido pelo dicionário Aurélio, significa “que acabou por se difundir, tornar conhecido; que se consegue espalhar por várias ou todas as direções; disseminado, divulgado,” (DIFUSO..., 2020).

O termo foi utilizado juridicamente para designar uma das modalidades de direitos e interesses metaindividuais. Embora já tuteladas em momentos pretéritos, com amparo na Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) e na Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), as ações coletivas ganharam força e notoriedade com a edição do Código de Defesa do Consumidor que trouxe um título específico para tratar da defesa coletiva do consumidor em juízo (título III).

O art. 81, I, desse diploma legal destacou: “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” (BRASIL, 1990).

Segundo Luiz Fernando Bellinetti (2005, p. 670), o termo titular parece inadequado, vez que faz referência a direito subjetivo individual. O uso do plural é capaz de resultar em interpretações errôneas embora não seja tecnicamente inadequado, sendo preferível “que a lei conceituasse os interesses difusos como os transindividuais, de natureza indivisível, que sejam pertinentes a um grupo indeterminado de pessoas, ligadas por circunstâncias de fato”.

Possui como característica a indeterminabilidade dos sujeitos, não sendo possível haver a delimitação exata das pessoas afetadas. Para Motauri Ciocchetti Souza (2013, p. 203) deve-se diferenciar determinação de estimativa:

A determinação implica em conceito preciso, exato; a estimativa, por seu turno, lida com o critério da aproximação, de probabilidade. Posta mencionada premissa, ao falarmos em indeterminabilidade — como o faz o conceito legal — estaremos tratando da impossibilidade matemática de fixarmos exatamente o número de pessoas afetadas por um determinado dano — sem embargo de tal contingente poder ser estimado, como ocorre por intermédio de censos demográficos.

Outra característica consiste na indivisibilidade do objeto. A lesão é passível de atingir todos os afetados, indistintamente. José dos Santos Carvalho Filho (2001, p. 28) conceitua interesses difusos afirmando que são aqueles que “não tendo vínculos de agregação suficientes para sua institucionalização perante outras entidades ou órgãos representativos, estariam em estado fluido, e dispersos pela sociedade civil como um todo”.

Segundo Ronaldo Lima dos Santos (2019, p. 64), “ao contrário dos interesses coletivos, os difusos não constituem uma síntese de diversos interesses que os compõem, pois pertencem a toda a comunidade difusa e a cada um dos seus componentes concomitantemente.” O indivíduo é um titular indireto, pelo simples fato de pertencer a essa pluralidade de sujeitos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou sobre o tema. Destaca-se trecho do voto do Ministro Relator Maurício Corrêa no Recurso Extraordinário 163.231-3:

[...] 12. Hoje as fronteiras dos dois interesses estão definitivamente delimitadas, sendo difuso o interesse que abrange número indeterminado de pessoas unidas pelo mesmo fato, enquanto interesses coletivos seriam aqueles pertencentes a grupos ou categorias de pessoas determináveis, possuindo uma só base jurídica. Portanto, a indeterminidade seria a característica fundamental dos interesses difusos, e a determinidade aqueles interesses que envolvem os coletivos. [...] 14. Nessa mesma esteira posiciona-se Edis Milaré: ‘Embora a distinção entre interesses difusos e interesses coletivos seja muito sutil - por se referirem a situações em diversos aspectos análogos - **tem-se que o principal divisor de águas está na titularidade, certo que os primeiros pertencem a uma série indeterminada e indeterminável de sujeitos, enquanto os últimos se relacionam a uma parcela também indeterminada, mas determinável de pessoas.** Funda-se, também, no vínculo associativo entre os diversos titulares, que é típico dos interesses coletivos ausente nos interesses difusos’ (A ação civil pública na nova ordem constitucional, Saraiva, 1990, p. 27-28) (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Assim, pode-se afirmar pela inexistência de qualquer vínculo prévio ou associativo entre os sujeitos envolvidos, que estão relacionados diante da circunstância fática ocorrida. Trata-se de uma ligação por circunstâncias de fato, inexistindo qualquer relação jurídica base subjacente, consistindo na terceira característica utilizada como critério distintivo entre as modalidades de interesses transindividuais. Essa relação jurídica base, presente nos interesses coletivos e individuais homogêneos, representa um critério jurídico que permite identificar os membros do grupo, como ocorre por exemplo em hipóteses de associados, acionistas, grupos de estudantes, contribuintes de um mesmo seguro, etc. (DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 70).

No caso dos interesses difusos, essa circunstância fática é passível de atingir toda uma coletividade, sem, no entanto, permitir individualizar precisamente os indivíduos prejudicados pela lesão ou ameaça. Um exemplo típico apontado pela doutrina consiste nas lesões ou ameaças ao meio ambiente. Além dos trabalhadores potencialmente envolvidos, a lesão pode eventualmente atingir outros habitantes de uma localidade. Nesse caso, a natureza da lesão é indivisível, pois ao tutelar o direito ao ambiente hígido estar-se-á protegendo todas as pessoas afetadas, indistintamente; os “titulares” são pessoas indeterminadas, vez que ante a inexistência de um critério jurídico, não há como individualizá-las, e estão ligadas apenas por uma circunstância fática, qual seja, lesão ou ameaça ao meio ambiente.

3.2 (In)compatibilidade entre o conceito de categoria com a defesa de direitos difusos por entidades sindicais

A possibilidade jurídica de entidades sindicais tutelarem direitos eminentemente difusos é um ponto que acarreta controvérsias, suscitando dúvidas e incompreensões a respeito do tema. Isso se dá porque o conceito de direitos difusos transcende a noção de categoria, na qual se encontram empedados atuais e futuros, sejam sindicalizados ou não.

Nesse viés uma primeira corrente defende a incompatibilidade entre a noção de categoria e o conceito de interesses difusos. Fundamenta-se em uma interpretação literal do art. 8º, III, da Constituição de 1988 que é expressa ao estabelecer como atribuição dos sindicatos a tutela de interesses da categoria específica representada (BRASIL, 1988). O dispositivo constitucional suprimiria toda e qualquer possibilidade de defesa de interesses pertencentes a uma coletividade indeterminada de pessoas e de indivíduos que não façam parte do grupo.

Ainda que o conceito de categoria seja abstrato, delineando uma congregação de interesses, segundo essa corrente, seria passível de individualização, vez que abrange os atuais trabalhadores, os trabalhadores *in potentia*, trabalhadores que se encontram afastados, dentre outros.

A exigência da pertinência temática entre os interesses tutelados pelo sindicato e tutela processual subjacente, também constitui ponto que demonstraria referida incompatibilidade. Assim, os sindicatos seriam legitimados para a tutela exclusiva de interesses coletivos e individuais homogêneos.

Poder-se-á fazer analogia com o parágrafo 1º do art. 21 da Lei 12.016/2009 que trata do mandado de segurança coletivo. Sua redação é expressa ao afirmar que os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser de natureza coletiva ou individual homogênea. Isso se dá, pois a finalidade desse remédio constitucional constitui na defesa de direito líquido e certo da totalidade ou de parte dos membros ou associados, estando circunscrito à “categoria representada.” (BRASIL, 2009).

Uma segunda corrente defende a possibilidade de defesa mediata de direitos difusos por parte das entidades sindicais. Segundo Carlos Henrique Bezerra Leite (2017, p. 217), não haveria legitimidade para a defesa imediata desses interesses vez que “não são destinados especificamente a grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, e sim a pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato”.

Para o autor, a defesa de interesses difusos poderia ocorrer de forma mediata como ocorre em Ação Civil Pública que possui por objeto a instalação de porta com detector de metal em agência bancária, havendo, nesse caso, a defesa imediata dos trabalhadores integrantes da categoria dos bancários e defesa mediata da sociedade como um todo, ou seja, dos potenciais indivíduos que transitem ou que venham a transitar na localidade (LEITE, 2017, p. 217-218).

A terceira corrente aponta pela possibilidade e compatibilidade entre interesses difusos e a finalidade constitucional das entidades sindicais. Fundamenta-se no papel contemporâneo do sindicalismo, no princípio da máxima efetividade da norma constitucional (art. 8º, III) e da máxima efetividade da tutela coletiva, estando condizente com o direito ao acesso à justiça coletiva.

Segundo Ronaldo Lima dos Santos (2019, p. 153):

Um sindicalismo atualizado não pode ficar alheio a todas essas questões e suas repercussões sociais. Uma atuação centrada no trabalho subordinado formal – cada vez mais raro – já não supre todas as necessidades sociais dos trabalhadores. Atualmente, os sindicatos devem possuir campos de interesses que não só transcendam a esfera dos indivíduos, como a própria noção de categoria

profissional, estendendo-se a outros bens e sujeitos de direito. O sindicalismo que quiser projetar-se no futuro deve manter como seu objetivo primordial a defesa dos interesses dos trabalhadores, e não somente no campo estrito das relações e direitos tipicamente trabalhistas. Necessita, para não se tornar uma figura obsoleta, salvaguardar o valor trabalho humano em todas as suas dimensões [...].

Utilizar-se-á uma interpretação teleológica, possuindo o sindicalismo o papel de defesa de direitos sociais trabalhistas e de melhoria da condição social dos trabalhadores. Ao atuar haverá hipótese em que a demanda coletiva beneficiará necessariamente uma coletividade indeterminada de pessoas diante da natureza desse interesse tutelado. Lembra-se que uma das características dos interesses difusos consiste na indivisibilidade do objeto, passível de não atingir apenas a categoria representada, mas também outros indivíduos.

Segundo Antônio de Lemos Monteiro Fernandes (1994, p. 66), os sindicatos possuem como missão a “defesa e promoção de interesses socioeconômicos dos seus membros, não comportando apenas interesses coletivos atinentes ao exercício da profissão, mas de toda a condição social do trabalhador como cidadão”. Abrange as denominadas macrolesões trabalhistas.

Destaca-se também uma interpretação histórica, pois o seccionamento de interesses coletivos *lato senso* em interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos ocorreu apenas em 1990, com o advento da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 não utilizou referidas nomenclaturas, devendo o termo “coletivo” previsto no art. 8º, III, de seu texto ser entendido em sentido amplo, abarcando a categoria de interesses difusos (BRASIL, 1988, 1990).

Uma mesma causa de pedir poderá ensejar providências que se enquadram em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo assim plenamente possível que uma providência requerida pelo sindicato tenha cunho difuso. Diante desses fundamentos o afastamento da legitimidade para defesa de direitos difusos não se sustenta.

Nesse sentido, Enunciado n. 77 da 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, realizada em Brasília (ANGELOTTO JÚNIOR, 2007) que dita: “[...] II – Cabe aos sindicatos a defesa dos interesses e direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) da categoria, tanto judicialmente quanto extrajudicialmente.”

Como exemplo podemos citar uma ação sindical que vise assegurar o cumprimento de medidas de saúde exigidas em época de pandemia, como o uso de equipamentos de proteção (máscaras e luvas), álcool-gel, limpeza constante do ambiente laboral, afastamento de trabalhadores com idade avançada ou que possuam algum sintoma, dentre outros.

Nesse caso, não são apenas os trabalhadores diretamente envolvidos que serão beneficiados tendo resguardada sua saúde e sua segurança no meio ambiente laboral (enquadrados no conceito de categoria profissional), mas também os familiares desses trabalhadores, todas as pessoas que tiverem algum contato com eles, a vizinhança, o entregador de correspondências, os profissionais de saúde, a previdência social que não será onerada com a concessão de benefícios previdenciários, o município que terá menos casos, beneficiando-se o sistema de saúde, enfim, a medida pleiteada

pelo sindicato possuirá natureza difusa e beneficiará uma coletividade indeterminada de indivíduos.

Cita-se também medidas antidiscriminatórias que beneficiam uma coletividade de indivíduos que se enquadrariam naquela situação injustamente desqualificante; o pleito de depósito de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que possui como destinação medidas relacionadas ao desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana bem como o direito de greve.

Nesse caso, o art. 11 da Lei 7.783/1989 (BRASIL, 1989), é expresso ao afirmar que cumprem aos sindicatos, empregadores e trabalhadores, em serviços ou atividades essenciais, garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, sendo clara hipótese de interesse difuso tutelado por intermédio de sindicatos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As entidades sindicais constituem corpos intermediários aptos legalmente à defesa de interesses de natureza metaindividual. Embora o art. 8º, III do texto constitucional aponte expressamente como atribuição a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria representada, a corrente mais adequada ao papel dos sindicatos na atualidade é aquela que aponta pela possibilidade de tutela de interesses difusos.

Fundamenta-se nos princípios da máxima efetividade constitucional e da tutela coletiva possibilitando em uma única ação a defesa de macrolesões de natureza trabalhista que poderão abranger não apenas a categoria representada, mas também alcançar uma coletividade indeterminada de indivíduos. Nesse sentido, destaca-se o direito fundamental ao acesso à justiça coletiva art. 5º, XXXV, CF/88 (BRASIL, 1988), possuindo a coletividade atingida o direito a um processo justo e adequado ao direito material vindicado e que venha proporcionar os resultados almejados para cessar a ameaça ou a lesão a seus direitos.

Ademais, utilizar-se-á de uma interpretação teleológica e histórica do art. 8º, III do texto constitucional sendo o termo “coletivo” entendido em seu sentido amplo como difusos, coletivos e individuais homogêneos, art. 81, CDC (BRASIL, 1990).

Denota-se pela possibilidade de uma causa de pedir poder ensejar providências de cunho difuso, coletivo ou individual homogêneo sendo que o sindicato, ao buscar uma tutela que possua pertinência temática em relação à sua categoria, poderá perfeitamente vir a tutelar interesses indivisíveis com titulares indeterminados, denominados difusos.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ANGELLOTO JÚNIOR, Sérgio. Enunciado n. 77 da 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho TST. **JusBrasil**, Brasília, 23 nov. 2007. Disponível em: <https://angelotto.jusbrasil>.

com.br/noticias/147964524/enunciados-aprovados-na-1-jornada-de-direito-material-e-processual-na-justica-do-trabalho. Acesso em: 10 jul. 2020.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Direito processual das coletividades e dos grupos**. São Paulo: LTr, 1991.

BELLINETTI, Luiz Fernando. A legitimidade ativa para ações visando a defesa de interesses individuais homogêneos. **Scientia Iuris**, Londrina, PR, v. 7/8, p. 157-164, 2003/2004.

BELLINETTI, Luiz Fernando. Ações Coletivas - Um tema a ser ainda enfrentado na reforma do processo civil brasileiro - A relação jurídica e as condições da ação nos interesses coletivos. **Revista de Processo**, São Paulo, SP, v. 98, p. 125-132, 2000.

BELLINETTI, Luiz Fernando. Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. In: MARINONI, Luiz Guilherme (org.). **Estudos de direito processual civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 666-671.

BELLINETTI, Luiz Fernando; SOUZA, Raíssa Fabris. Obstáculos para a efetividade da tutela de direitos transindividuais por entidades sindicais em prejuízo ao efetivo acesso à justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Florianópolis, SC, v. 5, p. 1-17, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 5.452, de 1° de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei N. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei N° 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei N° 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve,

define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário N. 163.231-3/SP**. Recurso Extraordinário. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para Promover Ação Civil Pública em Defesa dos Interesses Difusos, Coletivos E Homogêneos. Mensalidades Escolares: Capacidade Postulatória do Parquet para Discuti-las em Juízo. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa, 26 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**. Comentários por artigo. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 10. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

DIFUSO. *In*: AURÉLIO: dicio: dicionário on-line de português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/difuso/>. Acesso em: 2 jul. 2020.

FERNANDES, Antônio de Lemos Monteiro. **Direito do trabalho: relações colectivas de trabalho**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1994. v. 1.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A ação civil pública no STJ - STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 1999.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Acesso coletivo à justiça como instrumento para efetivação dos direitos humanos: por uma nova mentalidade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, SP, n. 35, p. 89-108, 2009.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. Comentário ao artigo 5º, parágrafos xxxv. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. Versão eletrônica.

ONU BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 10 jun. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SANTOS, Ronaldo Lima. **Sindicatos e ações coletivas: acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2019.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Interesses difusos em espécie**: direito ambiental, direito do consumidor e probidade administrativa. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

Como citar: SOUZA, Raissa Fabris de; BELLINETTI, Luiz Fernando. A legitimidade dos sindicatos para tutela dos interesses difusos: Análise da compatibilidade com a defesa específica da categoria. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 32-47, abr. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n1p. 32. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 25/08/2020

Aprovado em: 07/03/2021