

## **DEFENSORIA PÚBLICA E TUTELA COLETIVA - QUANDO A PRÁTICA CONFIRMA A OPÇÃO POLÍTICA PELA LEGITIMAÇÃO COLETIVA**

## **DEFENSORÍA PÚBLICA E PROTECCIÓN COLECTIVA – CUANDO LA PRÁCTICA CONFIRMA LA OPCIÓN POLÍTICA DE LEGITIMACIÓN COLECTIVA**

**Gustavo Rodrigues Minatel<sup>1</sup>**

**Janaína Régis da Fonseca Nogueira<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O presente estudo será desenvolvido através do método dedutivo, utilizando da técnica de pesquisa de documentação indireta, por intermédio de doutrinas presentes em livros, periódicos, legislações pertinentes e jurisprudências pátrias, pertencentes ao acervo particular e bibliotecas da Instituição Toledo de Ensino. O objetivo central é reafirmar a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública como importante instrumento para garantia de acesso à justiça aos necessitados e dar mostras de que a opção política pela sua legitimação coletiva foi acertada, relatando a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva antes e depois da edição da Lei 11.448/07, apresentando críticas ao posicionamento restritivo que aponta a inconstitucionalidade na atuação coletiva da instituição e traçando breve esboço da Lei Complementar Federal nº 132/09, a qual, além de ratificar a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública. O trabalho também se aconchega na Constituição Federal, onde busca demonstrar que as leis que conferem legitimação à instituição superam o crivo de constitucionalidade, trabalhando o conceito de “necessitados”, e fornecendo três exemplos de práticas coletivas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, inclusive em conjunto com a Defensoria Pública da União.

**PALAVRAS CHAVE:** Ação Civil Pública; Constitucionalidade; Defensoria Pública; Legitimação Coletiva.

### **RESUMEN**

Este estudio será desarrollado por el método deductivo y la técnica indirecta de búsqueda de documentación, utilizando doctrinas, publicaciones periódicas, legislación relevante y jurisprudencia, pertenecientes a colecciones privadas y bibliotecas de ITE. El objetivo principal es reafirmar la legitimidad del Defensor Público para la presentación de la acción civil como una herramienta importante para asegurar el acceso a la justicia para los más necesitados y informar las actividades del Defensor Público en la protección colectiva antes y después de la promulgación de la Ley 11.448/07, criticando la colocación restrictiva que sostienen la inconstitucionalidad de la legitimidad de la institución y la presentación de la Ley Complementaria Federal nº 132/09, que, además de confirmar la legitimidad del Defensor Público para la presentación de la acción civil. El estudio también utiliza la Constitución Federal, que pretende demostrar que las leyes que confieren legitimidad a la institución hacen

---

<sup>1</sup> *Mestrando em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru, Especialista em Direito Tributário (PUCCAMP) e em Ciências Criminais (Uniderp), Defensor Público do Estado de São Paulo.*

<sup>2</sup> *Mestranda em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru; Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera-Uniderp, rede LFG de Ensino; Assessora Jurídica em Políticas Públicas do Município de Botucatu; Advogada.*

frente a la constitucionalidad y llevar el concepto de "necesidad", a través de tres ejemplos de prácticas colectivas de la Defensoría Pública del Estado de São Paulo, incluyendo conjuntamente con la Defensoría Pública de la Unión.

**PALABRAS CLAVE:** Acción Civil; Constitucionalidad; Defensoría Pública; Legitimación Colectiva.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa reafirmar a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública como importante instrumento para garantia de acesso à justiça aos necessitados e dar mostras de que a opção política pela sua legitimação coletiva foi um acerto do constituinte e da legislação ordinária e complementar.

Para tanto, num primeiro plano, o trabalho mostra que mesmo antes da edição da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) a Defensoria Pública já atuava em favor dos necessitados coletivamente, com amplo respaldo doutrinário e jurisprudencial. Em seguida, trata da Lei 11.448/07 e dos subsequentes achaques individualistas, especialmente da ADI3943, de relatoria da Ministra Carmem Lúcia, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) em relação ao inciso II do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 (que conferiu legitimação ampla à Defensoria Pública) apontando violação aos artigos 5º, inciso LXXIV e artigo 134, caput, da Constituição Federal.

Em seguida, é traçado breve esboço da Lei Complementar Federal nº 132/09, a qual, além de ratificar a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública, delinea novo perfil constitucional da Defensoria Pública, já modelado em cláusulas abertas nos artigos 134 e art. 5º, LXXIV, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Na esteira dos documentos infraconstitucionais, o trabalho se aconchega na Constituição Federal, onde busca demonstrar que as leis que conferem legitimação à instituição para a tutela coletiva superam o crivo de constitucionalidade. Para tanto, é trabalhada uma nova hermenêutica ao conceito de “necessitados”, destinatários da atuação da Defensoria Pública.

Para frente, o trabalho trás três exemplos de práticas coletivas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, uma delas em atuação conjunta com a Defensoria Pública da União, onde se pode perceber que a opção política de inserção da Defensoria Pública no rol de

legitimados para propositura da ação civil pública foi consentânea com a esperada postura de solidarismo voltada à redução das desigualdades sociais.

## **2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ANTES DA LEI FEDERA Nº. 11.448/07**

Por mais de três quartos do século passado, quando o tema era o acesso à justiça, o foco das instituições jurídicas sempre esteve voltado à sua concretização através da propositura de ações individuais, muito como decorrência do perfil individualista patrimonialista do Código de Processo Civil de 1973, ainda em vigor. Aponta-se que nem mesmo a indivisibilidade do direito questionado e sua repercussão social foram suficientes para chamar a devida atenção para o manejo de instrumentos capazes de equacionar o conflito social de forma mais efetiva e com redução de custos sociais.

Não obstante, a partir da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública)<sup>3</sup>, nos ares da redemocratização, a tutela dos direitos coletivos *lato sensu* começou a se desenhar de forma substancial. Referida lei, posteriormente aperfeiçoada, passou a prever a legitimidade do Ministério Público, dos entes políticos, entes da Administração Pública indireta e associações<sup>4</sup> para propositura de ação principal e cautelar na defesa de interesses coletivos<sup>5</sup>.

Ocorre que o alargamento da legitimidade para a tutela coletiva pela LACP, anteriormente destinada apenas ao cidadão pela Lei nº. 4.717/65 (Lei de Ação Popular)<sup>6</sup>, não foi suficiente para a tutela coletiva emplacar nos tribunais brasileiros, tendo em vista que a LACP, embora carregasse procedimento e técnicas para a tutela dos direitos transindividuais, era omissa na delimitação do conceito de direito coletivos em sentido amplo.

Os instrumentos processuais estavam à disposição dos legitimados, porém, não se sabia ao certo, porque a doutrina e a jurisprudência ainda eram incipientes, quais direitos poderiam ser tutelados pelos novos instrumentos.

---

<sup>3</sup> Doravante denominada LACP.

<sup>4</sup> Embora a doutrina venha paulatinamente flexionando os requisitos, como decorrência do princípio do “interesse jurisdicional do mérito no processo coletivo”, é certo que a lei condiciona a legitimidade das associações à prévia constituição anua e a pertinência temática (art. 5º, V, LACP).

<sup>5</sup> É a ementa da LACP: “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 e dá outras providências”.

<sup>6</sup> A Lei da Ação Popular também é considerada por muitos como um dos instrumentos do Direito Processual Constitucional, enquadrando-se no terreno das alcunhadas “Ações Constitucionais”. Nesse sentido ver: BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ações Constitucionais: novos direitos e acesso à Justiça*. 2ª ed. Florianópolis: OAB/SC, p.319.

A omissão foi suprida com a edição da Lei nº. 8.038/90 (Código de Defesa do Consumidor)<sup>7</sup>, que em seu artigo 81, parágrafo único, prescreveu

*Art. 81. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.*

A partir de então, os recentes legitimados pela LACP, em especial, o Ministério Público, passaram a exercer a tutela coletiva, através da ação civil pública, na busca de um acesso à justiça na perspectiva substancial.

Ocorre que o CDC foi mais além, abrindo espaço para atuação transindividual da Defensoria Pública. Com efeito, a despeito de conceituar os direitos coletivos, o inciso III, do artigo 82, do CDC, inserido em seu Título III, conferiu legitimação para agir às “entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, que incluam entre seus fins a defesa de interesses e direitos protegidos por este Código” (grifo nosso).

Aproveitando o permissivo legal, a Defensoria Pública, ainda como órgão da Administração Pública Direta<sup>8</sup>, passou a propor ações civis públicas em benefício das pessoas carentes, com amplo acolhimento dos tribunais. Nesse sentido as seguintes decisões:

*PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSE COLETIVO DOS CONSUMIDORES. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. 1 – A Defensoria tem legitimidade, a teor do art. 82, III, da Lei 8.078/90 (Cód. de Defesa do Consumidor), para propor ação coletiva visando à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores necessitados. (TJRS, Acórdão n. 70014401784/2006. Apel. Cível, 4ª Câmara, relator Araken de Assis, j. 12.04.06)*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DEFENSORIA PÚBLICA – LEGITIMIDADE ATIVA – CRÉDITO EDUCATIVO. Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública. Crédito educativo. Legitimidade ativa da Defensoria Pública para propô-la. Como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, sendo, pois, integrante da Administração Pública, tem a Assistência Judiciária legitimidade autônoma e concorrente para propor ação civil pública, em prol dos estudantes carentes, beneficiados pelo Programa do Crédito Educativo. (TJRJ – AI 3274/96 – Vassouras – 2ª Câmara, relator Luiz Odilon Bandeira, j. 25.02.97)*

---

<sup>7</sup> Doravante denominado CDC.

<sup>8</sup> Importante não perder de vista que com a Emenda Constitucional nº 45 de XXX a Defensoria Pública passou a ter autonomia, o que a descaracteriza como órgão da Administração Pública.

Nesse sentido Mazzilli (2010, p.312), ao sustentar que a Defensoria Pública já era parte legítima para propor ações civis públicas ou coletivas, mesmo antes da Lei nº 11.448/07, diante da permissão concedida pelo artigo 82, III, do CDC, principalmente por ser órgão público destinado a exercer defesa dos necessitados (CR, arts. 134 e 5º, LXXIV).

Em abono à vencedora tese jurisprudencial, foi publicada a Lei 11.488/07, que alterou a LACP, conferindo legitimação ampla à Defensoria Pública para ajuizar ações civis públicas, readequando a instituição às necessidades de um novo modelo de sociedade de massas.

## **2.1. A Lei Federal nº 11.488/07 e o despertar individualista**

Consoante o exposto acima, poder-se-ia dizer que a Lei 11.488/07 teria sido editada, não para constituir, mas tão-somente para aclarar situação já existente, qual seja, de que a Defensoria Pública tem ampla legitimidade para o ajuizamento de ações civis pública. Mas não foi bem assim.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3943, Relatora Ministra Carmem Lúcia) em relação ao inciso II do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 (que conferiu legitimação ampla à Defensoria Pública) apontando violação aos artigos 5º, inciso LXXIV e artigo 134, *caput*, da Constituição Federal.

Requeru a CONAMP a declaração da inconstitucionalidade do inciso II do artigo 5º da LACP, na redação dada pela Lei 11.488/07, ou, subsidiariamente, sua interpretação conforme a Constituição, para que, sem redução do texto, fosse excluída da referida legitimação a tutela dos interesses ou direitos difusos, uma vez que, por disposição legal, seus titulares são pessoas indeterminadas, cuja individualização e identificação seria impossível, impossibilitando a aferição da carência financeira.

Com relação à postura política do Ministério Público quando da tramitação do projeto que resultaria na LACP, colhe-se da lição de Rogério Bastos Arantes (2002, p. 51-72) que o Ministério Público paulista exerceu grande influência nos bastidores do Legislativo e Executivo com o espreque de manter uma legitimação exclusiva para propositura de ações civis públicas.

Nesse sentido se manifestou o autor:

*O processo que levou à promulgação da Lei da ação civil pública em 1985, que descreveremos a seguir, mostra claramente que o Ministério Público*

*estava disposto a se transformar no defensor desses novos direitos, nem que para isso tivesse que afastar a própria sociedade civil.* (Grifo nosso) (ARANTES, 2002, p. 54)

Mais adiante, em complementação, o professor Rogério Bastos Arantes (2002, p. 71) mostra que o Ministério Público se preocupava com a “concorrência” para o exercício da ação civil pública.

***“O Ministério Público foi audacioso também ao propor a retirada da legitimação para agir da União, estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, mas o Ministério da Justiça tratou de reincorporá-los ao projeto que foi encaminhado ao Congresso Nacional. É provável que aqui tenha pesado, da parte do Ministério Público, o receio da concorrência com outras entidades públicas. Como o projeto da comissão de juristas vinculava a participação desses órgãos à existência de finalidade institucional específica, pode-se afirmar que a intenção era abrir terreno para organismos estatais especializados na defesa de certos direitos difusos, na linha do que preconizava Mauro Cappelletti em seu famoso artigo. Evidentemente, num contexto em que soluções como a do Ombudsman sueco ganhavam cada vez mais simpatia, pode-se imaginar que a criação desses organismos públicos altamente especializados introduziria uma indesejável concorrência para o Ministério Público, ameaçando sua posição de poder duramente conquistada ao longo dos anos. Ao contrário, o Parquet se constituiria no único órgão público capaz de ajuizar ações coletivas se a legitimidade de agir fosse estendida apenas às associações civis, tal como constava do seu anteprojeto de lei. No final, o Ministério da Justiça fez retomar ao projeto os legitimados que o Ministério Público havia suprimido, contrariando sua intenção de ser o único órgão estatal a ter legitimidade para usar a ação civil pública.*** (Grifo nosso).

Muito se passou após o ajuizamento da referida ADI (proposta no ano 2007), a transparecer que a CONAMP poderia, inclusive, desistir da promoção pública e política do seu intento, especialmente depois de vários revezes na temática da “exclusividade do poder” de legitimação.

Com efeito, vale citar que, não obstante o parecer favorável da Procuradoria Geral da República (o que já era esperado), o Congresso Nacional se manifestou pela ausência de pertinência temática da CONAMP.

A Advocacia do Senado Federal, que também se manifestou pela ausência de pertinência temática, juntamente com a Advocacia Geral da União – AGU, no mérito, se posicionaram pela constitucionalidade do dispositivo invocado. Vale citar também que o Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, na qualidade de *amicus curiae*, também se manifestou pela legitimação irrestrita da Defensoria Pública.

O apoio à instituição não veio apenas no bojo da ADI, mas também através de substancial doutrina. Nesse sentido as lições de Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz

Arenhart (2007, p. 731-732)

*A Defensoria Pública poderá ajuizar qualquer ação para a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses dos necessitados. Não será necessário que a ação coletiva se volte à tutela exclusiva dos necessitados, ainda que também possa operar efeitos perante outros sujeitos.*

Em giro mais enfático, manifestou-se ZUFELATO (2013, p. 306) acerca da ADI proposta pela CONAMP:

*De qualquer sorte, entendemos que a referida ação que visa à declaração de inconstitucionalidade da legitimidade ativa da Defensoria é tão descabida e irrazoável, como aliás tem sido apontado praticamente por unanimidade pela doutrina pátria, e pela contínua admissão de ações coletivas ajuizadas pela Defensoria (...)*

No mesmo sentido se posicionou Grinover (2011, p. 143-165) em parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública, no qual, ao responder os quesitos formulados, encetou que a legitimação do Ministério Público à ação civil pública não é exclusiva e que a legitimação da Defensoria Pública “em nada altera o pleno exercício das atribuições do Ministério Público”.

Mesmo diante de tantas manifestações favoráveis à ampliação da legitimação para a tutela coletiva, e todas no sentido do acolhimento da Defensoria Pública neste cenário, parece que ainda persiste a intenção de patrocinar a exclusividade no âmbito da ADI 3943. A guisa de exemplo colhe-se recente manifestação de Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público, na qual o promotor, aproveitando-se da rejeição da PEC 37, conclamou a população para “lutar” contra a PEC 487, que poderia alterar o perfil constitucional da Defensoria Pública, que segundo ele seria “defender os direitos do cidadão carente individualmente” .

Pelo que se observa, há ainda grande resistência de algumas instituições à Lei Federal nº 11.488/07, todas elas imbuídas de um individualismo que não quer ceder ao espírito de solidariedade que deve imperar entre as instituições públicas, tendo em vista que os fins buscados são (ou deveriam ser) comuns.

## **2.2. Lei Complementar Federal nº 132/09 e a consolidação da defensoria pública no cenário da tutela coletiva**

Não obstante a Lei Federal nº. 11.488/07 não deixe dúvidas a respeito da legitimidade ativa da Defensoria Pública no cenário coletivo, dois anos depois da alteração da

LAC, foi publicada a Lei Complementar 132/09, que alterou dispositivos da Lei Complementar 80/94 (a lei orgânica da Defensoria Pública), remodelando o perfil constitucional da Defensoria Pública, já delineado em cláusulas abertas nos artigos 134 e art. 5º, LXXIV, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e consolidou de vez a atuação coletiva irrestrita da Defensoria Pública ao prever como função institucional:

*Art. 4º (...)*

*VII - promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;*

*VIII - exercer a defesa dos direitos individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;*

*X - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. (grifo nosso).*

Referido documento legal não se restringiu a enfatizar a legitimidade da Defensoria Pública no manejo da ação civil pública, como também, repita-se, densificou suas atribuições constitucionais, mostrando que a instituição deve estar voltada ao solidarismo e, para tanto, não pode ficar tolhida do instrumento adequado para tanto.

Nesse sentido acrescentou-se à Lei Complementar Federal 80/94 o art. 3º-A, o qual traz os objetivos da Defensoria Pública:

*I – A primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;*

*II – A afirmação do Estado Democrático de Direito;*

*III – A prevalência e efetividade dos direitos humanos;*

*IV – A garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.*

Quanto ao impacto da Lei Complementar Federal nº 132/09 na alteração das funções/atribuições constitucionais da Defensoria Pública SOUSA (2010, p. 100) se manifestou

*Não é preciso continuar enumerando inovações trazidas pela LC 132/09. As citadas acima já permitem avaliar o impacto da LC 132/09 sobre o perfil institucional da Defensoria Pública. Além de ser a entidade que presta advocacia aos pobres, consolida-se para a Defensoria o papel de uma grande agência nacional de promoção da cidadania e dos direitos humanos. Desmancha-se de vez o exacerbado individualismo que sempre acompanhou os caminhos da instituição, passando a prevalecer filosofia bem mais solidarista.*

Não há como concretizar os objetivos da Defensoria Pública, especialmente a prevalência, efetividade dos direitos humanos e redução das desigualdades sociais, se não se

outorgar à instituição voltada à defesa das pessoas carentes a possibilidade de discutir/buscar seus direitos de forma molecular.

Traz, portanto, a Lei Complementar Federal nº. 132/09 a Consolidação da Defensoria Pública no cenário da tutela coletiva, não só pela insistência na reprodução dos termos da Lei 11.488/07, mas porque delinea e reforça o papel constitucional da Defensoria Pública, mostrando que seus fins são inatingíveis quando distantes da legitimidade para a tutela coletiva.

### **3. QUEM SÃO OS NECESSITADOS ABRANGIDOS PELA ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA? A COMPATIBILIDADE DA LEI FEDERAL 11.488/07 E A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 132/09 PARA COM A CONSTITUIÇÃO**

Pelo que se verá abaixo, a Lei Federal nº 11.488/07 e a Lei Complementar Federal 132/09, ao preverem expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento das ações coletivas, foram ao encontro da Constituição Federal, que ao tratar da Defensoria Pública, previu que cabe a ela a prestação do serviço pública de assistência jurídica, integral e gratuita aos necessitados.

Com efeito, a Constituição Federal tratou da Defensoria Pública em um único dispositivo, o artigo 134, que no seu *caput* dispõe que a Defensoria Pública é “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV”.

O artigo 5º, LXXIV, intrinsecamente relacionado ao mencionado artigo 134, trata do direito fundamental à “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Vê-se que o constituinte fala em “necessitados”, “assistência jurídica” e “insuficiência de recursos”, expressões que comportam múltiplos significados.

Desta feita, questiona-se: quem são os necessitados e quais recursos devem ser insuficientes para justificar atuação da Defensoria Pública?

Os “necessitados” de que fala a Constituição, não são apenas os necessitados sob o prisma econômico. Consoante tem desenhado respeitosa doutrina, a expressão “necessitados” comporta mais de um significado, a justificar a atuação da Defensoria Pública.

Assim, são “necessitados” os desfavorecidos sob o **aspecto econômico**, os “*minus habentes*”, como também são “necessitados” os **socialmente vulneráveis**, também chamados

de **necessitados do ponto de vista organizacional ou jurídico** (grifamos).

Nesse sentido a professora Grinover (2011, 145), em brilhante sobre a legitimidade da Defensoria Pública para a tutela coletiva:

*Isso porque existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc.*

De forma ainda mais minuciosa, o magistério da mesma autora:

*No que respeita à assistência judiciária, seu conceito também se renovou, tomando uma dimensão muito mais ampla. (...) Mas, além disso, também se dilatou o sentido do termo de necessitados. Aos necessitados tradicionais, que eram – e ainda são – os carentes de recursos econômicos, acrescentaram-se os carentes de recursos jurídicos. E assim a assistência judiciária aos economicamente fracos foi estendida aos hipossuficientes jurídicos. O primeiro passo nesse sentido foi dado para a esfera penal, quando se tratasse de acusado revel, independentemente de sua capacidade econômica. Mais recentemente, porém, fala-se em uma nova categoria de hipossuficientes, surgida em razão da própria estruturação da sociedade de massa: são os carentes organizacionais, a que se refere Mauro Cappelletti. São carentes organizacionais as pessoas que apresentam uma particular vulnerabilidade em face das relações sociojurídicas existentes na sociedade contemporânea (...) Todos aqueles, enfim, que no intenso quadro de complexas interações sociais hoje reinante, são isoladamente frágeis perante adversários poderosos do ponto de vista econômico, social, cultural ou organizativo, merecendo, por isso mesmo, amior atenção com relação a seus acesso à ordem jurídica justa e à participação por intermédio do processo.*

A atuação da Defensoria Pública em favor dos hipossuficientes sob o prisma organizacional ou jurídico nada mais é do que uma atuação atípica da Defensoria Pública, dentre outras tantas que a instituição realiza sem qualquer alarme de outras instituições públicas. Nesse sentido, atua a Defensoria Pública na defesa de réu revel em processo criminal que não constitui advogado e na curadoria especial, sendo irrelevante a condição econômica do favorecido.

E qual a justificativa para atuação nestes casos? Réu revel em processo criminal e réu beneficiado com a curadoria especial, certamente são hipossuficientes sob o prisma jurídico, pois podem perder patrimônio ou sofrer restrição em direitos personalíssimos como decorrência da posição em que se encontram nos processos que figuram como réus – hipossuficiência que justifica a atuação da Defensoria Pública, mesmo que sejam abastados economicamente, sem prejuízo de posterior cobrança de honorários em favor da instituição.

Cumprе ressaltar que a existência de mais de um significado para a hipossuficiência,

não é ensinamento novo no âmbito do direito. No que tange às relações de consumo, a vulnerabilidade do consumidor também não é apenas econômica, como também técnica.

Observe-se, portanto, que os necessitados que podem ser tutelados pela Defensoria Pública não são apenas débeis sob o aspecto econômico, como também os hipossuficientes jurídicos, assim entendidos aqueles que, em virtude de peculiares condições pessoais ou sociais, se encontrem em situação de vulnerabilidade social.

#### **4. QUANDO A PRÁTICA MOSTRA O ACERTO DA OPÇÃO LEGAL**

Não se questiona que a temática mais corrente da Defensoria Pública é mesmo a tutela individual, que chega à instituição através de seu atendimento inicial (triagem). São pleitos relativos ao direito de família (divórcio, alimentos, regulamentação de visitas, guarda etc.), questões patrimoniais (cobrança de crédito, parcelamento de dívidas etc.), relativas ao direito à saúde (medicamentos, consultas médicas etc.), dentre outras.

Todavia, na Defensoria Pública, em razão do direto contato dos órgãos de execução com a população carente através do atendimento ao público, aportam questões que podem e devem ser resolvidas de forma responsável pela tutela coletiva. Nesse sentido Sousa (2010, p. 326) elucida

*Dessa forma, a Defensoria Pública, nos dias de hoje, fica inteiramente à vontade no meio coletivo. E mais. Levando-se em conta sobretudo razões de ordem social e política – a legitimidade, lembre-se, está muito longe de ser uma questão meramente subordinada à técnica jurídica -, a Defensoria aparece como uma figura imprescindível nesse meio.*

Quando se falta em direito ao meio ambiente sadio como bem de todos e do dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente equilibrado e saudável (art. 225, *caput*, CRFB), sabe-se que a técnica processual a que se deve dar preferência é sempre a tutela inibitória coletiva, especialmente porque muitas vezes os danos são irreversíveis. Tolher da Defensoria Pública a possibilidade de ajuizar ações coletivas implica tolher das populações carentes importante proteção ambiental, reservando-se a elas a insatisfatória ação individual para reparação de danos, sempre inferior em qualidade ao que se busca com a tutela preventiva.

Seria razoável admitir a propositura de centenas e até milhares de ações para tutela de direitos individuais, quando possível a solução do problema com o manejo de uma única

ação? Será que assim agindo a Defensoria Pública cumpriria sua missão constitucional de assegurar assistência jurídica integral aos necessitados? Tolher da Defensoria Pública a possibilidade de ajuizar ação coletiva não implicaria acentuar a desigualdade social, deixando à margem uma parcela da população historicamente marginalizada?

As respostas às questões acima podem ser dadas por alguns exemplos de atuação da Defensoria Pública no cenário da tutela coletiva.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em atuação conjunta com a Defensoria Pública da União (DPU), conseguiu junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), suspender decisão liminar proferida por juiz federal de Bauru que determinava a desocupação de cerca de 20 imóveis ocupados por famílias de baixa renda em terreno situado junto à antiga ferrovia Sorocabana, em trecho no município de Avaré/SP<sup>9</sup>.

Após a ordem de retirada das famílias, as famílias procuraram a Defensoria Pública paulista em Avaré para que a instituição atuasse na questão. Entretanto, como a ação de reintegração de posse foi ajuizada na Justiça Federal de Bauru, a Defensoria Estadual buscou apoio junto à Defensoria da União, que ingressou com agravo de instrumento na sequência. O efeito suspensivo foi concedido pelo Desembargador Federal Nilton dos Santos, evitando que as famílias fossem desalojadas, concretizando o direito constitucional à moradia.

Em outra atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, foi proferida decisão que determinou que Estado que faça adequações necessárias para estruturar equipes de saúde no Centro de Detenção Provisória Luis César Lacerda e na Penitenciária I Dr. Geraldo de Andrade Vieira, ambos em São Vicente (70km da Capital)<sup>10</sup>. A decisão também determina o fornecimento de medicamentos necessários para os detentos dessas duas unidades.

A liminar, concedida pelo Juiz Renato Santiago Garcez, da Vara da Fazenda Pública de São Vicente, atende a uma ação civil pública proposta pela Defensoria Pública de SP, através de seu Núcleo Especializado de Situação Carcerária, em face do município de São Vicente e do Estado de SP. De acordo com os Defensores Públicos Patrick Cacicedo e Bruno Shimizu, responsáveis pela ação, a quantidade de médicos, dentistas, enfermeiros e demais profissionais da área da saúde é insuficiente para atender os quase 3 mil presos que

---

<sup>9</sup> Dados oficiais obtidos junto ao sítio da Defensoria Pública da União: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5303:apos-atuacao-conjunta-da-defensoria-publica-de-sao-paulo-e-a-defensoria-publica-da-uniao-tribunal-regional-federal-suspende-liminar-que-desalojaria-21-familias-em-avare&catid=34:noticias&Itemid=223](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5303:apos-atuacao-conjunta-da-defensoria-publica-de-sao-paulo-e-a-defensoria-publica-da-uniao-tribunal-regional-federal-suspende-liminar-que-desalojaria-21-familias-em-avare&catid=34:noticias&Itemid=223)>

<sup>10</sup> Dados oficiais obtidos junto ao sítio da Defensoria Pública de São Paulo: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=45712&idPagina=3083>>

atualmente ocupam as unidades prisionais. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública paulista realizaram prévias visitas aos locais para chegarem a essa conclusão.

Na ação, os Defensores Públicos apontam que durante uma inspeção do CNJ na Penitenciária I de São Vicente, não havia nenhum médico lotado na unidade. **De acordo com relatórios do CNJ, teria havido nos estabelecimentos mortes por HIV, bem como por pneumonia, câncer e leucemia** (destaque nosso).

No âmbito extrajudicial, pode-se citar a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado, no qual o Estado se comprometeu a fornecer itens básicos e higiene e vestuário a todos os presos reclusos nos estabelecimentos prisionais do Estado de São Paulo<sup>11</sup>.

Depois da propositura de ação civil pública pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na qual se pleiteava o fornecimento de itens básicos de higiene e vestuário a presos da região de Ribeirão Preto/SP, a instituição e o Estado de São Paulo firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo qual a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária se compromete a implementar, em um prazo de 8 meses, uma distribuição completa e padronizada de itens de higiene, limpeza e vestuário aos cerca de 208 mil detentos de seus estabelecimentos.

Com efeito, trata-se de acordo é muito positivo porque alcança o objetivo principal da ação civil pública, que é garantir o acesso das pessoas presas aos itens de primeira necessidade relacionados a vestimentas e higiene. Quando for plenamente implementado, esse acordo irá reverter um problema crônico que se arrasta há décadas no sistema prisional.

Esses são apenas alguns dos exemplos que refletem a importância da atuação da Defensoria Pública no cenário coletivo e demonstram que a Lei Federal nº 11.488/07 e a Lei Complementar Federal 132/09 confirmaram a importância da instituição na atuação coletiva em prol da população carente. Com efeito, a negação da legitimidade à Defensoria Pública para a defesa de interesses coletivos (em sentido amplo) implicaria inegável discriminação e legitimação da já acentuada exclusão social, pois a “essencialidade” (art. 134, *caput*) e a “integralidade” (art. 5º, LXXIV) da assistência jurídica, indispensáveis para redução das desigualdades sociais e eliminação da miséria, restariam prejudicadas.

---

<sup>11</sup>Dados oficiais obtidos junto ao sítio da Defensoria Pública de São Paulo: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=47715&idPagina=3083>>

## 5. CONCLUSÃO

A afirmação da Defensoria Pública como ente legitimado a defender os interesses coletivos em sentido amplo é consequência do novo perfil constitucional da instituição delineado como decorrência das novas situações de direito substancial, relacionada às novas realidades sócias jurídicas.

Quando se discute direitos coletivos em sentido amplo, que por sua natureza abrange um grande número de pessoas, menos espaço deve ter posições individualistas. Em um país de grande desigualdade social, no qual as pessoas carentes continuam a ser vilipendiadas pelo descaso do Estado especialmente em políticas públicas, o que menos interesse é quem busca a proteção/promoção dos marginalizados, mas que algo se está fazendo para (re) verter a desigualdade. Vigora na seara coletiva o princípio do interesse jurisdicional do conhecimento do mérito das ações coletivas.

Não se pode esquecer que o direito evoluiu, e aqui, particularmente, pode-se dizer que o direito processual civil avançou significativamente no último século. De um direito processual de cunho individual e formalista a um processo civil coletivo e valorativo, que deve se adequar aos novos direitos típicos de uma sociedade de massas, sem se prender excessivamente à técnica em detrimento dos valores.

A realidade tem demonstrado que a Defensoria Pública vem exercendo com racionalidade a tutela coletiva judicial e extrajudicial em favor da população carente, densificando a “essencialidade” (art. 134, *caput*) e a “integralidade” (art. 5º, LXXIV) da assistência jurídica, indispensáveis para redução das desigualmente sociais e eliminação da miséria, restariam prejudicadas.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e a Política no Brasil**. Editora Sumaré- IDESP-EDUC, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição de pessoa necessitada em termos (sócio) ambientais: uma questão**

**de acesso à justiça (sócio) ambiental.** In Temas Aprofundados de Defensoria Pública. Editora Jus Podvim, 2013.

FERRARESI, Eurico. **Do sistema único de ações coletivas: ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo e ação de improbidade administrativa.** In: Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem à Ada Pelegrini Grinover. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRINOVER, Ada Pelegrini. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública.** In: Revista da Defensoria Pública. Ano 4, nº 2, jul./dez, 2011.

MARINONI e ARENHART, **Curso de Processo Civil**, v. 2, 6ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 23ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2010.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggei. **Manual do Defensor Público.** 1ª ed., Salvador. Editora Jus Podvim, 2013.

SOUSA, José Augusto Garcia de. **A legitimidade da Defensoria Pública para a Tutela dos Interesses Difusos (Uma Abordagem Positiva).** In: Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem à Ada Pelegrini Grinover. São Paulo: Saraiva, 2010.

VENTURI, Elton. **O problema conceitual da tutela coletiva: a proteção dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos segundo o projeto de lei n. 5.130-2009.** In: Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem à Ada Pelegrini Grinover. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZUFELATO, Camilo. **A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*.** In: Temas Aprofundados da Defensoria Pública.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça Moderna.** São Paulo: RT, 1998.