

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO**

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA  
PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO  
INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO**

**Júlia Perurena Barcellos**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2014**

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA  
PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO  
INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA**

por

**Júlia Perurena Barcellos**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

**Orientadora Profa. Dra. Valéria Ribas do Nascimento**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2014**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de  
Graduação

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA PROPOSITURA  
DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À  
JUSTIÇA**

elaborada por  
**Júlia Perurena Barcellos**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Direito**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Profa. Dra. Valéria Ribas do Nascimento**  
(Presidente/Orientador)

**Profa. Dra. Maria Beatriz Oliveira da Silva**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

**Bel. Fernanda Mendonça**  
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, 04 de dezembro de 2014.

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço à pessoa mais importante, minha mãe, Fátima Perurena. Sem ela nada seria possível. A profissional que pretendo ser no futuro é fruto de todo o seu esforço, amor e dedicação.*

*Um agradecimento, também, ao pessoal do Núcleo da Defensoria Pública da União de Santa Maria, pelo período de convivência e aprendizado que tive como estagiária da Instituição.*

*Por fim, agradeço a minha orientadora, a professora Valéria Ribas do Nascimento, pelo acompanhamento seguro e competente.*

**RESUMO**

Monografia de Graduação  
Curso de Direito  
Universidade Federal de Santa Maria

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA  
PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO  
INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA**

AUTOR: **JÚLIA PERURENA BARCELLOS**

ORIENTADOR: **VALÉRIA RIBAS DO NASCIMENTO**

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 04 de dezembro de 2014.

A presente monografia se propôs a estudar a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizamento de Ação Civil Pública que tenha por objeto direitos transindividuais. Para tanto, primeiramente buscou-se estudar o direito de acesso à justiça, situando o papel da Defensoria Pública como propulsora deste direito. Após, passou-se a investigar os contornos da atuação desta instituição. A seguir ingressou-se no exame da Ação Civil Pública e como através do processo coletivo garante-se um Estado Democrático de Direito. Logo depois dissecou-se qual o objeto tutelado pela Ação Civil Pública, a distinção entre direito difuso, coletivo em sentido estrito e individual homogêneo, como se atribui legitimidade no processo coletivo e quais seriam as entidades que possuem a legitimidade, em particular, a Defensoria Pública. Para tratar sobre o objeto do presente trabalho utilizou-se como ponto de partida os argumentos utilizados na ADI 3943, a qual tem por finalidade o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei que incluiu a Defensoria Pública no rol de legitimados ao ajuizamento da Ação Civil Pública. Através de um método indutivo, passou-se a abordar o cerne do trabalho. A resposta ao questionamento foi obtida pontuando os argumentos postos pela CONAMP na ADI 3943 e contrarrazoando-os. Concluiu-se que, de forma a se efetivar o direito de acesso à Justiça, a Defensoria Pública é legitimada ativa para ajuizamento de Ação Civil Pública tendo por objeto qualquer direito transindividual, sempre que a demanda puder beneficiar grupos de pessoas hipossuficientes.

**Palavras-Chave:** Legitimidade. Defensoria Pública. Ação Civil Pública. Direitos Transindividuais.

## **ABSTRACT**

Graduation Monograph  
Law School  
Federal University of Santa Maria

### **THE LEGITIMACY OF PUBLIC DEFENDERS FOR PROPOSITION OF CIVIL ACTION PUBLIC AS INSTRUMENT OF ACCESS TO JUSTICE**

Author: **Júlia Perurena Barcellos**

Adviser: **VALÉRIA RIBAS DO NASCIMENTO**

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 04, 2014.

This thesis set out to study the legitimacy of the Public Defender for filing a Civil Action which has the aim trans rights. To do so, first we sought to study the right of access to justice, placing the role of the Public Defender as a driver of this right. After, we started to investigate the contours of actions of this institution. Below is joined on the examination of the Civil Action and how through collective process ensures a democratic state. Soon after dissecting what tutored by Civil Action object, the distinction between diffuse rights, collective and individual sense strictly homogeneous, as it gives legitimacy in collective process and what are the entities that have the legitimacy, in particular, the Public Defender. To treat on the subject of the present work was used as a starting point the arguments used in ADI 3943, which aims to recognize the unconstitutionality of the Law which included the Public Defender in the list of legitimized the filing of Civil Action. Through an inductive method, we started to approach the core of the work. The answer to the question was obtained by punctuating the arguments put CONAMP ADI in 3943 and rebutting them. It was concluded that in order to be effective right of access to justice, the Public Defender is legitimized active for filing a Civil Action with the purpose any transindividual right, where demand can benefit hyposufficient groups of people.

**Keywords:** Legitimacy. Public Defender. Public Civil Action. Trans rights.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
<b>1 BATENDO A PORTA DO JUDICIÁRIO: UM NOVO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DA DEFENSORIA PÚBLICA .....</b>	<b>15</b>
1.1 Acesso à justiça: conceituação e adversidades. De que forma a Defensoria Pública contribui para concretizar o direito de acesso à justiça. ....	15
1.2 Quem são os assistidos pela Defensoria Pública? Os conceitos previstos na Constituição Federal e na legislação específica: desconstruindo o olhar meramente financeiro da concepção de hipossuficiência. ....	24
1.3 A relevância da Ação Civil Pública para um efetivo Estado Democrático de Direito.....	31
<b>2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA SEU AJUIZAMENTO: PARA ALÉM DA VISÃO INDIVIDUALISTA DA INSTITUIÇÃO .....</b>	<b>38</b>
2.1 Os direitos tutelados pela Ação Civil Pública e a legitimidade ativa da Defensoria Pública com a Lei 11.448/2007 e Lei Complementar 132/2009 .....	38
2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, promovida pela Associação Nacional do Ministério Público – CONAMP.....	48
2.3 A legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos transindividuais como forma de efetivar-se o acesso à justiça.....	57
CONCLUSÃO .....	70
REFERÊNCIAS .....	73

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu terceiro artigo, elenca como sendo objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) e a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), dentre outros objetivos. Institucionalizada com a Constituição Cidadã, a Defensoria Pública é exemplo de órgão cuja missão seja efetivar estes objetivos. Incumbida, como função essencial à justiça, de garantir a assistência integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos, esta Instituição possui uma das mais nobres missões em um Estado Democrático de Direito, o de garantir o direito primeiro, o do acesso à justiça, já que a partir dele todos os demais direitos poderão ser concretizados.

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizamento de Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos transindividuais, aí incluídos os direitos individuais homogêneos, os direitos coletivos em sentido estrito e os direitos difusos. As necessidades da sociedade moderna, cada vez mais complexa e ansiosa por respostas rápidas, deram origem, assim como a superação do modelo de Estado Liberal através de um Estado Democrático de Direito, à criação de ações de cunho coletivo, que não albergassem somente os direitos individuais, mas sim direitos da coletividade, de interesse de um grande número de pessoas. Neste sentido, sendo a Ação Civil Pública responsável pela tutela dos direitos coletivos, nada mais sensato que o rol de pessoas aptas a ajuizá-la seja o mais vasto.

Assim, em 2007, por meio da Lei nº 11.448, foi incluída a Defensoria Pública no rol dos legitimados a propor Ação Civil Pública. Nesse mesmo viés, surgiu a Lei Complementar nº 132, de 2009, a qual alterou diversos dispositivos da Lei Orgânica da Defensoria Pública (lei complementar 80, de 1994). Por meio desta Lei, regulou-se como uma das funções institucionais da Defensoria Pública “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”.



Ocorre que, por diversas razões, a legitimidade da Defensoria Pública para promover a Ação Civil Pública tem sido tema de debate sob o aspecto constitucional. Inclusive, tal tema é objeto de uma ação direta de constitucionalidade (ADI 3943), a qual analisa a constitucionalidade da Lei que autorizou a atuação da Instituição no âmbito dos direitos transindividuais. A relevância da questão a ser discutida no campo jurídico e acadêmico é inquestionável, tendo em vista que o impasse gerado pela (im)possibilidade de a Defensoria Pública atuar no âmbito coletivo por meio da ação civil pública é matéria que concerne à instrumentalização do direito fundamental de acesso à justiça. Mais, no caso da Defensoria Pública, a aferição de sua legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública, e a gama de tutelas coletivas que são asseguradas por esta, é ainda mais importante, eis que a resposta a esta discussão afeta diretamente grupos socialmente desfavorecidos.

Como forma de atingir o objetivo principal do presente trabalho monográfico, se buscará expor o real alcance do direito fundamental de acesso à justiça, bem como se demonstrará a amplitude da atuação da Defensoria Pública, que perpassa a tutela coletiva. Para isto, serão analisados conceitos utilizados na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Defensoria Pública. Também será realizado estudo da representatividade da Ação Civil Pública em um Estado Democrático de Direito, além da análise mais detida do objeto desta ação. Por fim, será examinada a ADI 3943, a qual questiona a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública. Por meio dos argumentos trazidos na ADI será verificada a (im)possibilidade jurídica da Defensoria Pública propor Ação Civil Pública.

Para que tal problematização seja respondida, utiliza-se como método de abordagem o indutivo, uma vez que para se chegar a uma conclusão geral serão estabelecidas premissas particulares; como métodos de procedimento utilizam-se o histórico e o monográfico, o primeiro em especial em razão da análise histórica do tratamento dado ao direito de acesso à Justiça, e o segundo por se tratar de um estudo aprofundado acerca de duas instituições, a Defensoria Pública e a Ação Civil Pública. Como técnica de pesquisa, faz-se uso de pesquisa bibliográfica, sem, contudo, eliminar a busca em outras fontes que possam contribuir para a evolução do trabalho.

Com relação à estrutura, o presente trabalho é dividido em dois grandes capítulos. No primeiro capítulo, será realizada uma exposição do conceito de acesso à justiça, suas adversidades e a contribuição da Defensoria Pública no Brasil para

efetivação deste direito (subcapítulo 1.1). Após investigar-se-á a delimitação do público apto a receber os serviços prestados pela Defensoria Pública e como esta delimitação é realizada (subcapítulo 1.2). Ao fim do primeiro capítulo adentrar-se-á ao estudo da Ação Civil Pública e sua contribuição para um Estado Democrático de Direito (subcapítulo 1.3).

Já o segundo capítulo será destinado, inicialmente, a apresentar as definições dos direitos coletivos protegidos pela Ação Civil Pública e a tratar sobre a legitimidade processual para o resguardo destes direitos (subcapítulo 2.1). a seguir, será posta em exame a ADI 3943 (subcapítulo 2.2) para ao final se investigar a legitimação da Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos transindividuais (subcapítulo 2.3).

Finalmente, por se tratar de um tema atual, sobre o qual não existe uma resposta homogênea, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, este estudo se mostra instigante, além de contribuir indubitavelmente para o reconhecimento da Defensoria Pública, Instituição relativamente nova no ordenamento jurídico brasileiro, mas de enorme representatividade no que se refere a um regime democrático. Desta maneira, o presente trabalho auxiliará para a divulgação desta relevante Instituição e a amplitude de sua atuação, a qual ultrapassa as barreiras do individualismo.

# 1 BATENDO A PORTA DO JUDICIÁRIO: UM NOVO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DA DEFENSORIA PÚBLICA

*Meu primeiro atendimento como Defensora Pública foi no sertão do Ceará a um homem com uma doçura endurecida. Voltou para saber quem me pagava. Espantou-se quando dissera que era ele; que no preço da “cachacinha” tinha imposto e que deles vinha meu salário. Voltou tempo depois e disse mais ou menos assim: “Ditora, com tanta fome que vejo, com tanto homi direito sem trabalho, não dava mais para acreditar neste tal de Estado, nos Governo, e cheguei a achar certo roubar, pois não sabia onde botavam nosso dinheiro. Mas se este tal de Estado tá pagando esta Defensoria para vir aqui pro meio do mato nos entregar nossos direitos, não vou dar mais este tipo de conselho não. Vou acreditar de novo que pode dar certo”<sup>1</sup>.*

## 1.1 Acesso à justiça: conceituação e adversidades. De que forma a Defensoria Pública contribui para concretizar o direito de acesso à justiça.

Não existe um consenso entre os teóricos do assunto acerca do conceito de acesso à justiça, o qual sofre consideráveis mudanças com o decorrer do tempo. Nos estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX, por exemplo, o acesso à justiça significava unicamente o direito formal de o sujeito propor uma ação. Para eles, por ser o acesso à justiça reconhecidamente um direito natural, ou seja, anterior ao próprio Estado, deste era apenas exigido que não permitisse que este direito fosse infringido por outros.

Ao Estado não cabia oferecer meios de dar efetividade ao acesso à justiça. Deste modo, aqueles que não possuíam condições financeiras de adentrar no Judiciário, dessa maneira permaneciam. De fato, somente após a Revolução Francesa, de 1789, a qual teve como um dos lemas a igualdade, o Estado iniciou a intervir na assistência judiciária dos pobres, por meio da criação de regras e fórmulas preestabelecidas para este acesso.

Com isto, “o acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, não efetiva”<sup>2</sup>. Esta exasperação pela formalidade, sem

<sup>1</sup>ROCHA, Amélia Soares. **Defensoria Pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013, p. XVII.

<sup>2</sup>CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 09.

preocupação com a efetividade dos direitos trouxe grande insatisfação, tendo em vista não garantir o progresso social e individual. Assim surgiram as primeiras Constituições do chamado Estado Social. Tais Cartas constitucionais preocupavam-se com a institucionalização de outros direitos que não somente os civis e políticos, mas também com (a institucionalização) dos direitos sociais,

assegurando condições para uma existência digna, com ênfase para a proteção das classes menos favorecidas economicamente, que certamente tinham maiores dificuldades de acesso e efetivo gozo às situações de vantagem, nos campos social e político.<sup>3</sup>

A partir de então, o Estado passou de uma condição de inércia para uma condição atuante, reconhecendo-se direitos e deveres sociais. Dentre estes direitos sociais inclui-se o direito ao acesso (efetivo) à justiça. Para se oportunizar a efetividade do acesso à justiça é imprescindível a “igualdade de armas” no processo, ou seja, que a todos seja garantida da mesma maneira o acesso à Justiça. No entanto, tal oportunidade se mostra de difícil implementação, haja vista a existência de certos obstáculos que impediriam o efetivo acesso à justiça. Para Mauro Cappelletti e Bryanth Garth, em sua renomada obra “Acesso à Justiça”, apontam, em linhas gerais, três fatores preponderantes que impediriam o efetivo acesso: as custas judiciais, a possibilidade das partes e problemas especiais dos interesses difusos.

O Poder Judiciário é custeado majoritariamente pelo Estado, contudo, existem determinados gastos os quais são pagos pelas partes, chamados de custas judiciais. Em determinados países, como no Brasil, adota-se o sistema da sucumbência, o qual estabelece que a parte que perdeu a ação deverá arcar com o pagamento das custas processuais e honorários advocatícios da parte vencedora, além dos gastos próprios com a contratação de seu advogado. Em sistemas como o nosso, o custo para se ingressar no Judiciário torna-se extremamente elevado se comparado com países que não adotam o sistema da sucumbência.

Além disto, em processos cujo valor da causa é relativamente pequeno, em muitas situações o custo de se ingressar com a demanda poderá ser maior do que o valor da controvérsia em si, tornando o litígio pouquíssimo atraente. Ademais, o tempo que deverá se aguardar até a solução judicial desencoraja os litigantes, ainda

---

<sup>3</sup> PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008, p. 115-116.

mais ao considerar que durante este período os custos para a manutenção do processo em andamento somente aumentam. Por tais razões, as custas judiciais conseqüentemente se tornam uma restrição ao acesso ao Poder Judiciário.

Com relação às possibilidades das partes, existem pessoas as quais possuem vantagem sobre outras, seja no que se refere aos recursos financeiros, seja quanto ao nível de educação. Conseqüentemente, em diversas ocasiões poderá haver um sujeito detentor de um direito, sem, no entanto, ser capaz de reconhecer este direito em razão de seu baixo nível de escolaridade. Sobre este tema, Boaventura de Sousa Santos aponta para o mesmo sentido:

Estudos revelam que a distancia dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencer e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico.<sup>4</sup>

Agregado a este dado, ainda há a vantagem daqueles que comumente utilizam o Poder Judiciário, os quais se beneficiam pela familiarização com órgãos públicos, que podem parecer lugares extremamente estéreis para quem não costuma frequentá-los. O desconhecimento dos trâmites da Justiça, por este viés, se torna uma desvantagem para aqueles que raramente dela fazem uso.

Por fim, o último obstáculo apontado pelos autores seria o dos problemas dos interesses difusos. Tais direitos são coletivos, ou seja, são de titularidade de muitos, e, simultaneamente, de ninguém. A legitimidade para corrigir eventual lesão destes direitos não é do conhecimento de seus titulares, que, na maioria das vezes, se considerados de forma individual, pouco, ou nada (financeiramente) tem a ganhar com o ajuizamento de uma ação coletiva. Verificados os obstáculos, em linhas gerais, do efetivo acesso à Justiça, os autores apontam três formas de combate, chamadas de ondas de acesso à justiça: a assistência jurídica, representação jurídica para os interesses difusos e, por último, o enfoque de acesso à justiça. Para o presente trabalho necessário tecer considerações acerca dos dois primeiros.

Até praticamente o início da década de 1960 o modo como a assistência judiciária gratuita era ofertada se mostrava deveras insatisfatória. Sua prestação era

---

<sup>4</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa de. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Palo: Cortez, 1997, p. 170.

feita através de um advogado particular, o qual prestava o serviço de forma gratuita, sem receber qualquer contraprestação, seja por parte do cliente, seja pelo Estado. A única chance que o advogado teria de receber alguma quantia por seu serviço seria em eventual procedência da demanda, por meio dos honorários advocatícios. Evidente que este serviço se mostrava ineficaz, uma vez que os advogados, por óbvias razões financeiras, não tinham interesse em atuar de forma gratuita.

A fim de contornar esta situação, criou-se o sistema *judicare*, o qual prevê a assistência judiciária como um direito de todas aquelas pessoas cuja renda seja considerada baixa por padrões legalmente instituídos. A diferença deste sistema para o anterior é que apesar de ainda serem advogados particulares que prestam o serviço, desta vez estes possuem uma contraprestação feita pelo Estado. Apesar da evolução deste sistema, especialmente aos olhos do advogado particular, o mesmo foi muito criticado:

Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar áreas em que se podem valer de remédios jurídicos.<sup>5</sup>

Além disto, o sistema *judicare* não detinha o suporte necessário ao ajuizamento de demandas coletivas, as quais são maioria se analisarmos o caráter coletivo de muitos dos problemas sofridos pelos pobres enquanto classe. Por esta razão, havia a necessidade de mudanças quanto ao sistema de assistência judiciária. Tal mudança veio com a implementação de um sistema de advogados remunerados pelos cofres públicos.

Estes profissionais, pagos pelo Estado, se situavam em regiões da vizinhança de seus clientes e promoviam o interesse dos pobres enquanto categoria, além de também atenderem de forma individual. Por meio deste sistema, o qual foi muito utilizado nos Estados Unidos, os problemas existentes no sistema *judicare* são superados, à medida que se excluiu a barreira geográfica entre cliente e advogado e amplia os direitos dos pobres enquanto classe. Ademais, a proximidade entre cliente e advogado oportunizou ao primeiro um maior acesso a informações relativas aos seus direitos. Por meio deste sistema, então, diminuiriam os problemas concernentes às possibilidades das partes. Contudo, o sistema dos “escritórios de

---

<sup>5</sup>CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 38.

vizinhança” não estava livre de falhas. Tal sistema dependia do apoio financeiro do governo, o qual muitas vezes era o polo passivo das demandas coletivas, foco de atuação dos escritórios. Caso o Estado não efetivamente possuísse o interesse em erradicar os problemas de acesso à justiça, (muitas vezes) em prejuízo próprio financeiro, o apoio a este sistema permaneceria exclusivamente pró-forma.

Assim, na tentativa de aprimorar os sistemas, muitos países buscaram mesclá-los. Por meio da combinação destes dois sistemas haveria a opção por parte do cliente entre advogados particulares que receberiam honorários do Estado e advogados propriamente públicos. Desta forma, tanto as questões individuais quanto as coletivas seriam contempladas, cabendo ao cidadão a escolha adequada a sua situação. Através destes sistemas foi possível uma grande melhoria no que diz respeito ao acesso à Justiça das camadas mais pobres da população, no entanto, outras medidas deveriam ser tomadas para que o acesso se tornasse efetivo.

Com efeito, muito embora tenha havido diversos aprimoramentos no que concerne ao acesso à justiça, este ainda tem se mostrado muito precário, particularmente nas camadas mais pobres. A respeito disto, Cleber Francisco Alves assim menciona:

O Estado liberal-democrático, que vem proclamando desde o final do século XVIII o princípio da igualdade entre os homens, nem sequer na sua versão intervencionista que floresceu na primeira metade deste século, não tem sido capaz de assegurar, efetivamente, que todos os cidadãos tenham condições isonômicas de tomar consciência de seus direitos e fazer valer, quer na convivência social diuturna, quer perante os órgãos encarregados de prestar a jurisdição. Tal fato é particularmente grave com relação às classes menos aquinhoadas financeiramente, que têm seus direitos espezinhados e ignorados, exatamente pelo fato de que a Lei e a Justiça lhes parecem tão distantes quanto os astros celestes.<sup>6</sup>

No Brasil pode-se afirmar que o primeiro passo a uma efetivação do acesso à justiça deu-se com o Decreto nº 2.457<sup>7</sup>, de 08 de fevereiro de 1897, o qual estabeleceu as regras para o serviço de Assistência Judiciária no Distrito Federal (na época, Rio de Janeiro/RJ). Consoante Daniel Chiaretti, “este decreto, promulgado após um histórico de reivindicações relativos à assistência judiciária, lançou as bases para o posterior desenvolvimento de vários conceitos relativos à

<sup>6</sup>ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 38.

<sup>7</sup>BRASIL, Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro de 1897. Dispõe sobre a organização da assistência judiciária no Distrito Federal. In: **Coleção de Leis do Brasil - 1897, p.84, vol. 1 pt.II**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2457-8-fevereiro-1897-539641-publicacaooriginal-38989-pe.html> Acesso em: 05 de setembro de 2014.

Justiça aos hipossuficientes”<sup>8</sup>. Ocorre que supracitada norma ia de encontro aos interesses do advogado, que somente receberia alguma remuneração caso ocorresse eventual condenação da parte contrária ao pagamento de honorários. Outrossim, ao advogado que se recusasse prestar este serviço seria imposta uma multa. Evidente que este modelo estava longe de ser o ideal, haja vista a predileção por parte dos advogados de causas que possam concretamente remunerá-los.

Assim, após mais de 30 anos da edição deste Decreto é promulgada a Constituição Federal de 1934, a qual traz inovações quanto ao tema da assistência judiciária. A Carta de 1934 reconhece que a assistência judiciária é um direito fundamental, sendo que caberia à União e aos Estados garantir esta assistência através de um órgão especial<sup>9</sup>. Nota-se uma mudança radical quanto ao prestador do serviço, o qual, pelo sistema anterior, era o advogado particular. Por meio deste novo sistema seria da incumbência do Estado garantir a assistência judiciária, que seria realizada por meio de um órgão ainda não especificado – porventura o molde para o que viria a se tornar a Defensoria Pública. De acordo com o já mencionado Daniel Chiaretti, “neste momento histórico, já é possível notar a transição de um Estado liberal para um Estado social, sendo este contexto essencial para o aprimoramento da garantia da assistência judiciária”<sup>10</sup>.

Talvez o momento mais relevante no que concerne à assistência judiciária no Brasil tenha sido a promulgação da Lei nº 1.060<sup>11</sup>, de 1950. Por meio desta norma a assistência judiciária no Brasil uniformizou-se, bem como restou estabelecido que caberia aos poderes públicos a sua prestação, por órgão ainda indeterminado. Da análise das três normas acima dispostas percebe-se que a prestação da assistência jurídica no Brasil desde sua gênese até a atualidade constitui-se de maneira razoavelmente uniforme, com a proposta de adotar-se um modelo de prestação de

---

<sup>8</sup>CHIARETTI, Daniel. Breve histórico da assistência jurídica no Brasil e o atual papel institucional da Defensoria Pública da União. In: RÉ, Aluísio LunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 2**. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 193.

<sup>9</sup>Artigo 113, 32 - A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos. BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em: 05 de setembro de 2014.

<sup>10</sup> CHIARETTI, Daniel. Breve histórico da assistência jurídica no Brasil e o atual papel institucional da Defensoria Pública da União. In: RÉ, Aluísio LunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 2**. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 195.

<sup>11</sup> BRASIL, Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Dispõe sobre normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, RJ, 05 fev. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1060.htm)> Acesso em: 08 de setembro de 2014.



assistência pelo Estado, em que todos os custos do processo fossem cobertos. No entanto, apesar de o modelo inicial apresentar diversas das características que permaneceriam presentes atualmente, este se mostrava ainda insuficiente. Destaca-se o fato de que neste modelo a assistência se limitava à esfera judiciária, ou seja, o Estado deveria oportunizar o acesso exclusivo aos tribunais.

Deste modo, havia a necessidade de que o acesso à justiça não se resumisse ao mero ingresso ao Poder Judiciário, o que somente se tornou possível com os preparativos para uma nova Constituição democrática:

Assim, quando do início dos trabalhos da constituinte em 1987, já havia no meio acadêmico a ideia de que o Estado deveria viabilizar o acesso à Justiça das camadas mais pobres da população através da garantia de um sistema abrangente e eficiente de assistência jurídica gratuita, não bastando aquele mero acesso formal garantido sob o paradigma da assistência judiciária<sup>12</sup>.

Com a promulgação da Constituição, consolidou-se o direito de acesso à justiça como direito fundamental, previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito<sup>13</sup>”. Ou seja, nenhum conflito poderá deixar de ser apreciado pelos órgãos constitucionais. A fim de materializar tal direito, ainda no artigo 5º, em seu inciso LXXIV, a Constituição assim dispõe: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”<sup>14</sup>. Ao utilizar a expressão “assistência jurídica” a Carta Magna avança em termos históricos, visto que até então o Estado deveria apenas oferecer a assistência judiciária, a qual envolve exclusivamente o patrocínio gratuito da causa por um advogado. A assistência jurídica vai muito além, esta, nas palavras de Mauro VasniParoski,

[...] significa que nenhuma despesa, seja qual for sua natureza, em juízo ou fora dele, desde que necessária para a adequada tramitação processual, deverá ser exigida daquele que se declarar pobre na forma da lei, enquanto perdurar esta situação de penúria, não se confundindo com mera dispensa do pagamento das custas processuais iniciais ou de diligências, mas de

---

<sup>12</sup>CHIARETTI, Daniel. Breve histórico da assistência jurídica no Brasil e o atual papel institucional da Defensoria Pública da União. In: RÉ, Aluísio LunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 2**. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 201.

<sup>13</sup>BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 08 de setembro de 2014.

<sup>14</sup>BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 08 de setembro de 2014.

toda e qualquer despesa processual, inclusive honorários de advogados e peritos<sup>15</sup>.

E a instituição constitucionalmente responsável por oferecer esta assistência jurídica e integral e, com isto, concretizar o direito ao acesso à justiça foi a Defensoria Pública, prevista no capítulo intitulado “das funções essenciais à justiça”. O avanço do texto da Constituição em comparação com as normas anteriores, como já dito, é exorbitante, no sentido de que a partir da Constituição Cidadã é da incumbência da Defensoria Pública não somente a assistência judicial, mas também a orientação jurídica e a defesa dos necessitados (redação antiga<sup>16</sup>). No intuito de aprofundar o já exposto acerca da amplitude da assistência jurídica integral e gratuita, importante trazer as palavras de José Carlos Barbosa Moreira:

A Constituição abandona aquela orientação restritiva de cuidar do assunto unicamente como referência à defesa em juízo; abandona a concepção de uma assistência puramente judiciária, e passa a falar em “assistência jurídica integral”. Obviamente, alarga de maneira notável o âmbito da assistência, que passa a compreender, além da representação em juízo, além da defesa judicial, o aconselhamento, a consultoria, a informação jurídica e também a assistência aos carentes em matéria de atos jurídicos extrajudiciais, como, por exemplo, os atos notariais e outros que conhecemos. Ora, essa inovação tem uma importância que não pode ser subestimada, porque justamente um dos fatores que mais contribuem para perpetuar as desigualdades nesse campo é, repito, a falta de informação. Acredito que haja uma enorme demanda reprimida de prestação jurisdicional, resultante da circunstância de que grande parcela, larga faixa da população do nosso país, pura e simplesmente, não tem qualquer informação sobre os seus direitos.<sup>17</sup> Haverá também, do lado oposto, a vantagem consistente em, por meio da assessoria, do aconselhamento, prevenir certo número de litígios que só acabam por ser levados ao Judiciário extremamente em razão da pouca informação, em razão do desconhecimento, em razão da apreciação errônea que as pessoas fazem das suas próprias situações jurídicas.

E mais, com o advento da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, o artigo 134, o qual regula a função da Defensoria Pública, passa a ter nova (e mais ampla) redação:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial,

<sup>15</sup> PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à Justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008, p. 239.

<sup>16</sup> O texto do artigo 134 da Constituição Federal sofreu considerável mudança com o advento da emenda constitucional nº 80, de 2014. Assim era a antiga redação: Art. 134 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do Art. 5º, LXXIV.

<sup>17</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, n. 4, 1990, p. 130.

dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.<sup>18</sup>

A partir desta nova redação não restam dúvidas acerca do gigantesco papel exercido pela Defensoria Pública, a qual passa a atuar como instrumento de um regime democrático, ou seja,

[...] a Defensoria Pública transmuda-se mais uma vez, daquela Instituição destinada a prestar atendimento jurídico integral e gratuito, para a expressão e instrumento de realização do regime democrático. A definição elucida a vinculação, realizada pelo legislador constituinte, de que a democracia somente vinga em um Estado que respeita a dignidade da pessoa humana, e a Defensoria Pública, nesse contexto, deve ser considerada essencial ao processo de concretização dos direitos conferidos à pessoa humana.<sup>19</sup>

Expostas as considerações históricas e contextuais a respeito do acesso à Justiça e constatando-se que este direito somente será concretizado a partir de práticas que materializem igualmente seu acesso, como a assistência jurídica integral e gratuita por meio da Defensoria Pública, é notório que tal Instituição seja possivelmente a mais completa garantia de acesso à justiça no país. Sobretudo em um país como o Brasil, marcado por profundas discriminações e desníveis sociais, a atuação da Defensoria Pública torna-se primordial para que ricos e pobres possam vir a discutir e reivindicar direitos em igualdade de condições<sup>20</sup>.

Deste modo, constatada a importância da Instituição para que o acesso à justiça seja ofertado de modo igualitário para ricos e pobres, resta definir para quem o serviço da Defensoria Pública será ofertado: quem são seus assistidos. Tal empreitada será tema do próximo subcapítulo.

<sup>18</sup> BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em 08 de setembro de 2014.

<sup>19</sup> BURGUER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A nove dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº 80/94. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 02.

<sup>20</sup> FERREIRA, Bruno; PAVI, CarmeliceFaitãoBalbinot; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca. A Defensoria Pública e o acesso à Justiça na América Latina. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol1**. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2014, p. 80.

## **1.2 Quem são os assistidos pela Defensoria Pública? Os conceitos previstos na Constituição Federal e na legislação específica: desconstruindo o olhar meramente financeiro da concepção de hipossuficiência.**

Após feitas as considerações pertinentes quanto às possibilidades que a Defensoria Pública traz para o acesso à justiça, se torna essencial o estudo quanto a quais são as pessoas afetadas por este serviço: quem são os assistidos pela Defensoria Pública. Referida análise se faz necessária no presente trabalho monográfico justamente pelo o que ele pretende demonstrar, a (i)legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública. Em que pese já existir a previsão legal para a atuação desta Instituição nas Ações Cíveis Públicas, muito se discute acerca dos limites desta atuação. Tais discussões, em sua maioria, dizem respeito à inexistência de previsão constitucional quanto à possibilidade de a Defensoria Pública atuar em Ação Civil Pública, bem como ao fato de que esta atuação estaria extrapolando os contornos que a própria Carta Magna impôs à Instituição.

Ao inserir-se no contexto da Constituição Federal, percebe-se que as expressões contidas em seu texto são demasiadamente amplas, dando margem a diversas interpretações. A Defensoria Pública no texto constitucional é representada exclusivamente pelo artigo 134<sup>21</sup>, o qual faz menção à expressão “necessitados” para indicar os contemplados por sua assistência. Logo após, faz referência ao que dispõe o inciso LXXIV do artigo 5º da Magna Carta. Tal inciso dispõe que é dever do Estado, através da Defensoria Pública, prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem “insuficiência de recursos”. Em ambas as ocasiões o legislador constituinte utilizou-se de termos vagos, capazes de conferir uma interpretação mais abrangente acerca do público receptor do serviço da Defensoria Pública, podendo, com isto, se amoldar às mudanças sofridas por uma sociedade ao longo do tempo.

Esta modificação de significado sem efetiva alteração textual possui o nome de mutação constitucional, a qual é compreendida “como a modificação do

---

<sup>21</sup>Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

significado e do sentido interpretativo do texto constitucional, havida de processos informais”<sup>22</sup>, ou, segundo J.J Gomes Canotilho:

Considerar-se-á como transição constitucional ou mutação constitucional a revisão informal do compromisso político formalmente plasmado na constituição sem alteração do texto constitucional. Em termos incisivos: muda o sentido sem mudar o texto.<sup>23</sup>

Por meio da mutação constitucional é possível a existência de uma larga margem de manobra, tanto para o legislador quanto para o intérprete para que o perfil da Defensoria Pública não se engesse com o passar do tempo, permanecendo a Instituição de forma a garantir o acesso à justiça da forma mais ampla possível.

De qualquer forma, ainda que referidas expressões possibilitem uma abordagem maior a respeito dos abrangidos pela Instituição em questão, necessário se faz questionar-se:

Qual o real alcance da essencialidade da instituição ou da assistência integral que deve prestar? De que necessitados e de que insuficiência de recursos se cogita? Só os carentes sob o prisma econômico podem ser atendidos? E quando carentes econômicos estiverem de braços dados, em alguma relação incidível, com pessoas não carentes? E se a proteção direta de uma pessoa abastada aproveitar reflexamente a um pobre?<sup>24</sup>

A Constituição isolada não foi capaz de esmiuçar todos estes questionamentos, deixando tal tarefa à legislação complementar. Para tanto, foi criada a Lei Complementar nº 80, de 1994,<sup>25</sup> também conhecida como Lei Orgânica da Defensoria Pública. Esta Lei se propôs a organizar a Defensoria Pública no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de dispor sobre normas gerais para sua organização. Dentre as normas gerais, aplicáveis a

<sup>22</sup> GROSTEIN, Julio. O papel da Defensoria Pública na mutação constitucional: um enfoque à luz das atribuições constitucionais. . In: RÉ, Aluísio lunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 642.

<sup>23</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes *apud* FRANCO, Horácio Xavier Neto. A Defensoria Pública e o consumidor enquanto necessitado jurídico. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 653.

<sup>24</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09 – a visão individualista a respeito da instituição? In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord). **Uma nova Defensoria Pública pede passagem**: reflexões sobre a lei complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumenluris, 2011, p. 15.

<sup>25</sup> BRASIL. Lei Complementar n º 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm) . Acesso em: 15 ago. 2014.

todas as Defensorias Públicas (União, Estados, Distrito Federal e Territórios) se faz presente o artigo 4º da Lei, o qual regula quais são as funções institucionais da Defensoria Pública. Para expor as funções desta Instituição, supracitado artigo necessitou de 22 incisos, sendo que em seu *caput* ainda há menção de que poderá haver outras funções<sup>26</sup>.

Destes 22 incisos, existem nove que merecem destaque nesta parte do trabalho, os quais tratarão, de alguma forma ou de outra, acerca do conceito de “necessitados”, daqueles que poderão receber os serviços da Instituição. De início, o primeiro inciso novamente utiliza a expressão “necessitados” sem realizar maiores distinções<sup>27</sup>. O inciso V já possibilita uma visão mais ampla da atuação, haja vista tal inciso indicar que é da competência da Defensoria Pública o exercício da ampla defesa e do contraditório tanto em favor de pessoas naturais quanto de pessoas jurídicas<sup>28</sup>. Por sua vez, o inciso VI<sup>29</sup> revela que é função da Instituição a representação aos sistemas internacionais de direitos humanos, sem fazer qualquer referência a necessidade de avaliação econômica.

O inciso VII<sup>30</sup> acrescenta um novo conceito, o de “grupo de pessoas hipossuficientes”, ao dispor sobre a possibilidade de propor Ação Civil Pública e de outras ações de cunho coletivo. O inciso VIII<sup>31</sup>, por sua vez, regula a defesa dos direitos do consumidor, tanto a defesa dos direitos individuais, dos difusos, dos coletivos ou dos individuais homogêneos, condicionando esta atuação à exigência da comprovação da insuficiência de recursos, presente no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal. O inciso XI<sup>32</sup> acresce uma nova expressão, a de “vulnerabilidade”. A partir deste ponto revela-se imprescindível realizar a distinção

---

<sup>26</sup> O *caput* assim traz: “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:”

<sup>27</sup> Art. 4º, I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus.

<sup>28</sup> Art. 4º, V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses.

<sup>29</sup> Art. 4º, VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Art. 4º, VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

<sup>32</sup> Art. 4º, XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

destes três importantes conceitos, o de “necessitado”, o de “hipossuficiente” e o de “vulnerável”:

A palavra “necessitado”, que aparece expressamente no texto constitucional e em alguns outros dispositivos normativos, é abrangida pelo termo “hipossuficiente”, com o significado de “hipossuficiente econômico”. Tal conclusão se fundamenta na interpretação do art. 134 da Constituição da República, que faz referência expressa aos “necessitados”, na forma do art. 5º, LXXIV, que por sua vez, classifica estes como os “que comprovarem insuficiência de recursos”<sup>33</sup>.

Como bem apontam Cleber Francisco Alves e Ricardo de Mattos Pereira Filho<sup>34</sup>, a performance da Defensoria Pública não se adstringe exclusivamente aos necessitados, termo o qual, como já dito, faz parte do gênero “hipossuficiente”. Da mesma forma, o conceito de hipossuficientes também não se limita aos financeiramente deficientes, podendo referir-se além destes, aos hipossuficientes jurídicos bem como aos organizacionais. O hipossuficiente sob o aspecto jurídico seria aquele que “juridicamente não possua condições de acessar uma ordem jurídica justa, seja pela sua patente vulnerabilidade social, não estritamente econômica, que fazem com que o sujeito mereça uma atenção especial do Estado”<sup>35</sup>.

Os exemplos mais latentes do que se denomina hipossuficiência jurídica, a qual permite a atuação da Defensoria Pública a despeito da avaliação econômica, são as situações da defesa técnica no processo penal e da curadoria especial<sup>36</sup>. Talvez seja de mais fácil compreensão a atuação da Defensoria Pública na defesa técnica penal sem exigir comprovação de hipossuficiência econômica, eis que o direito à defesa na esfera penal não é algo disponível, motivo pelo qual não cabe ao réu, mesmo que não o queira, dispor acerca de seu direito. A respeito deste tema, Guilherme Nucci assim esclarece:

Réus pobres têm o direito fundamental de obter defesa técnica gratuita nos processos criminais, mas aqueles que, favorecidos economicamente, não desejando contratar advogado, por razões variadas, obrigarem o juiz a nomear um defensor dativo ou mesmo um membro da Defensoria Pública,

<sup>33</sup> ALVES, Cleber Francisco e PEREIRA, Ricardo de Mattos Filho. Considerações acerca da natureza jurídica da Defensoria Pública. In: RÉ, Aluísio lunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 66.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 66.

<sup>35</sup> FRANCO, Horácio Xavier Neto. A Defensoria Pública e o consumidor enquanto necessitado jurídico. In: RÉ, Aluísio lunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 654.

<sup>36</sup> Art. 4º, XVI -exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei.

devem ser responsabilizados pelos honorários do profissional. Pode o Estado antecipar o pagamento do dativo, mas o ressarcimento há de ser exigido diretamente do acusado, em ação à parte. Quanto aos defensores públicos, do mesmo modo, estão eles obrigados a atuar em defesa daquele que não quer ser defendido, pois o direito é indisponível, mas o Estado cobrará os honorários devidos, igualmente.<sup>37</sup>

Desta maneira, ainda que posteriormente seja cobrado do usuário eventuais honorários (como argumenta o autor), o Estado ao prover a defesa por meio da Defensoria Pública está a assegurar as garantias do contraditório e da ampla defesa, inclusive já em sede de inquérito policial no caso de o preso não constituir advogado<sup>38</sup>. E, em se tratando dos hipossuficientes organizacionais, a processualista Ada Pellegrini Grinover conceitua-os da seguinte maneira:

[...] 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.<sup>39</sup>

Referida processualista ao discorrer sobre hipossuficiência organizacional traz como sinônimo o termo vulnerabilidade. No entanto, a fim de tornar ainda mais precisa a presente análise, deve-se tratar os dois institutos de forma distinta. No caso do termo “vulnerabilidade”, a própria Lei Complementar nº 80 utiliza este conceito, o qual é aplicável “[...] a qualquer pessoa que, por sua condição ou natureza, ocupa, presumidamente, posição desvantajosa frente aos demais atores sociais”<sup>40</sup>. Ao utilizar o conceito de vulnerabilidade referida Lei, em seu art. 4º, XI<sup>41</sup>, dá destaque à defesa da criança, o adolescente, o idoso, a pessoa portadora de necessidades especiais, a mulher vítima de violência doméstica, sem, no entanto,

<sup>37</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 594.

<sup>38</sup> Art. 4º, XIV - acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado.

<sup>39</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 483.

<sup>40</sup> ALVES, Cleber Francisco e PEREIRA, Ricardo de Mattos Filho. Considerações acerca da natureza jurídica da Defensoria Pública. In: RÉ, Aluísio lunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 67.

<sup>41</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm). Acesso em: 15 ago. 2014.



excluir quaisquer outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

A menção a estes grupos específicos não impede o reconhecimento de outros grupos sociais vulneráveis, como o próprio texto da Lei enfatiza. Caso existam outros grupos sociais que mereçam a proteção especial do Estado, estes estarão amparados da mesma forma pela Defensoria Pública. Aqui o que é considerado para fins de prestação de serviços pela Defensoria Pública é a situação de opressão que a pessoa se encontra. Ou seja, “todo aquele que tem cerceada, por qualquer motivo, a normal possibilidade de buscar a defesa de seus direitos deve ser considerado necessitado, ao menos até que cesse a opressão”<sup>42</sup>.

A respeito da conceituação de vulnerabilidade, de suma importância a menção à XIV Cúpula Judicial Ibero-americana, realizada no ano de 2008 em Brasília, e intitulada Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça<sup>43</sup> das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. Neste documento, seus elaboradores procuraram se empenhar em conceituar de forma ainda mais detalhada as pessoas em situação de vulnerabilidade, como se vê da regra 3:

Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Ainda, no intento de ampliar o número de pessoas protegidas por esta definição, a regra 4 da Declaração assim propõe:

Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade. A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico.

A ideia contida em todos estes documentos é a de expandir a atuação da Defensoria Pública, através da ampliação de seu público alvo, e do descarte da

---

<sup>42</sup>REIS, Gustavo Augusto Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

<sup>43</sup>REGRAS de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade. 2008. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>> Acesso em: 24 set.2014.

velha afirmação de que a Instituição se limita a defender os pobres, na concepção econômica da palavra. Nas palavras de José Augusto Garcia de Sousa:

As carências contemporâneas são as mais díspares, não se podendo eleger um único modelo para fins de proteção, em detrimento das demais espécies. A ideia do acesso à justiça é a mais abrangente e generosa possível. Porfia-se para que todos aqueles que padecem de algum tipo de hipossuficiência, seja qual a modalidade, possam ver concretizados os seus direitos, rejeitando-se exclusões.<sup>44</sup>

Ou seja, a representação do conceito de necessitado não pode ser restringida exclusivamente aos desabastados econômicos, uma vez que não é este fator o único que caracteriza o fenômeno da hipossuficiência. A interpretação meramente restritiva das expressões utilizadas pela Constituição Federal não garantiria a proteção plena do princípio constitucional de acesso à Justiça, o qual somente poderá ser alcançado na prática mediante a implantação por parte do Estado de ações que permitam remover os obstáculos que impeçam este acesso.

Analisando-se o conceito de hipossuficiência não somente por seu viés econômico não se está a permitir a atuação ilimitada da Defensoria Pública, como muitos poderão cogitar. Ainda que a falta de capacidade econômica seja o maior óbice ao acesso à Justiça, não é o único. Sendo assim, e tendo em vista que é a Defensoria Pública a Instituição responsável constitucionalmente por garantir o acesso à Justiça – sob um enfoque não limitado ao acesso aos tribunais - é ela quem deverá prestar este serviço, de forma a atender todos aqueles que se encontrem, ainda que temporariamente, em situação de desvantagem (econômica, jurídica ou organizacional).

Até o momento, o presente trabalho monográfico pôde demonstrar o papel da Defensoria Pública para efetivar o direito de acesso à justiça. Constatou-se que, embora de maior expressão, a hipossuficiência econômica não é o único meio de se avaliar quem seria o “usuário” dos serviços da Defensoria Pública. Outras hipossuficiências existem que não somente a financeira, como já visto. No subcapítulo que encerra a primeira parte deste trabalho estudar-se-á a amplitude do conceito de acesso à justiça, o qual será analisado sob um ponto de vista coletivo. Desta forma, será discutido o quão significativa é a Ação Civil Pública para

---

<sup>44</sup>SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09 – a visão individualista a respeito da instituição? In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 29.

concretizar o acesso à justiça e, com isto, poder, também, se falar em Estado Democrático de Direito.

### 1.3 A relevância da Ação Civil Pública para um efetivo Estado Democrático de Direito

Buscou-se nos subcapítulos anteriores realizar esclarecimentos a respeito do direito de acesso à Justiça, o qual, em muito, é garantido pela atuação da Defensoria Pública, bem como procurou-se superar o conceito limitado de necessidade – o qual delimita sua performance. Inicialmente apontou-se que, segundo os estudos de Cappelletti e Garth<sup>45</sup>, existem, sumariamente, três movimentos (ondas) renovatórios de acesso à justiça. O segundo movimento refere-se à representação dos interesses difusos em juízo e visa contornar o obstáculo organizacional do acesso à justiça. Em segundo lugar, constatou-se que a Defensoria Pública deverá atuar não somente nos casos de necessidade meramente financeira, mas também quando houver hipossuficiência organizacional. Já no presente subcapítulo demonstrar-se-á que a Ação Civil Pública, por possibilitar a defesa dos direitos coletivos (*latu sensu*), é um instrumento de efetivação do acesso à Justiça, e que, por via de consequência, também torna concreto os ditames do Estado Democrático de Direito.

As eventuais dificuldades presentes em nosso atual sistema para tutelar direitos existem “justamente porque a dogmática jurídica, em plena sociedade transmoderna e repleta de conflitos transindividuais, continua trabalhando com a perspectiva de um Direito cunhado para enfrentar conflitos interindividuais”<sup>46</sup>. Conforme já anteriormente mencionado, ainda na década de 70 do século XX Mauro Cappelletti, de acordo com Thiago Fensterseifer, diagnosticou

[...] o crescimento de relações plurais e de massa em nossas comunidades político-estatais, destacando-se o seu célebre questionamento que caracteriza a natureza difusa do direito ao ambiente e elucida a respeito

<sup>45</sup>CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>46</sup>STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 36.

dessa nova ordem de direitos transindividuais:” a quem pertence o ar que respiro?”<sup>47</sup>

Com o crescimento de demandas de natureza plural e coletiva urge a mudança de uma concepção liberal-individualista do Direito, concebida de um contexto histórico que remonta os séculos XVIII e XIX. O Estado Liberal distinguia-se por apresentar um caráter extremamente individualista do homem, preocupado exclusivamente em conceder liberdade. De acordo com Dalmo Dallari,

Ao mesmo tempo, a burguesia enriquecida, que já dispunha do poder econômico, preconizava a intervenção mínima do Estado na vida social, considerando a liberdade contratual um direito natural dos indivíduos. Sob a influência do jusnaturalismo, outros direitos naturais foram sendo proclamados, sobretudo no âmbito econômico, como a propriedade, visando a impedir qualquer interferência do Estado no sentido de criar algum condicionamento à manutenção e ao uso dos bens, ou alguma restrição aos termos de qualquer contrato.<sup>48</sup>

Ocorre que esta supervalorização da liberdade trouxe consequências catastróficas, incentivando um comportamento egoísta e extremamente individualista. Como ao Estado apenas era imposto um não-fazer, ao permitir a liberdade desta maneira, os menos afortunados encontravam-se sem proteção. Ou seja, era necessário que o Estado intervisse, sobrepondo-se ao direito de liberdade o direito de igualdade. A respeito desta mudança e como esta ocorreu, Ingo Sarlet comenta:

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.<sup>49</sup>

Pode-se dizer, então, que foi com o sistema capitalista e sua necessidade de proteção do trabalho humano por ele explorado que surgiu uma mudança de comportamento por parte do Estado, o qual, a partir daí passa a ter uma postura atuante. Ou seja, urgia a necessidade de um sistema que não se pautasse apenas

---

<sup>47</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição de pessoa necessitada em termos (socio)ambientais: uma questão de acesso à justiça (socio)ambiental. In: RÉ, AluisioLunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol1. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2014, p. 335.

<sup>48</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 271.

<sup>49</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 47.

por uma igualdade formal, a qual fornecia apenas um alto nível de desigualdade. Assim surgiu o Estado Social, e com ele a incorporação ao texto das Constituições dos direitos sociais, econômicos e culturais, ou direitos de 2ª geração, os quais somente seriam garantidos por meio da atuação do Estado. Evidentemente que em um Estado Social, fortemente intervencionista, o seu Poder Executivo era fortemente exigido, no sentido de realizar políticas públicas aptas a cobrir estes direitos. Ocorre que, com o fim da segunda guerra mundial, em 1945, outros valores ainda não tratados pelo direito ocidental foram colocados na pauta de discussão. Tais valores, diferentes daqueles tratados pelos direitos de segunda e terceira geração, exigiam solução diversa daquela utilizada para os direitos até então positivados.

Com isto nasciam os direitos de terceira geração, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, sendo que trazem como nota distintiva o fato de desprenderem-se da “[...] figura do homem indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”<sup>50</sup>. Ao se analisar o percurso transcorrido para a propagação das gerações dos direitos humanos, constata-se que o Estado Democrático de Direito, historicamente, atravessou o mesmo caminho. E, com relação ao Estado Democrático de Direito, segundo Lenio Streck,

[...]teria (tem?) a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao *Welfare State* neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. O Estado Democrático de Direito, ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem como questão fundamental a incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguramento mínimo de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade.<sup>51</sup>

Observa-se assim que o Estado Democrático de Direito preocupa-se com a promoção da igualdade material entre os cidadãos, representando, assim, a “vontade constitucional de realização do Estado Social”<sup>52</sup>. Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito “o que importa não é mais a existência de um direito

<sup>50</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 48.

<sup>51</sup>STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 39.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 39.

formal, mas sim, a efetividade dos direitos humanos, assegurando-os constitucionalmente”.<sup>53</sup>

Com efeito, para Dalmo de Abreu Dallari, se reconhece um Estado como Democrático de Direito por meio da Constituição, como se vê,

[...] a Constituição cresceu muito de importância a partir da segunda metade do século XX, afirmando-se como lei superior, obrigatória para todos e de aplicação imediata. Ela hoje é o padrão de identificação do Estado Democrático de Direito<sup>54</sup>.

Não obstante o Estado Brasileiro ser um Estado Democrático de Direito<sup>55</sup>, à época da elaboração do Código de Processo Civil, em 1973, segundo Marcelo Abelha Rodrigues,

[...] houve confessada adoção do modelo liberalista extraído dos diplomas processuais europeus (vide a exposição de motivos do CPC/73, capítulo III), notadamente o austríaco e o alemão que foram construídos sob as luzes políticas da metade do século XIX. Isso fez com que o CPC brasileiro tivesse um assumido e inconfundível perfil típico de um Estado Liberal.<sup>56</sup>

Diante deste perfil liberal, o Código de Processo Civil deixou em um primeiro momento de dar suporte às demandas coletivas. Na realidade, segundo Ovídio Baptista,

todo o movimento doutrinário que sustentou o próprio estabelecimento do direito processual civil como um ramo autônomo da ciência jurídica, a partir justamente do conceito de “ação” processual, estava inserido no amplo contexto histórico do liberalismo capitalista do século XIX europeu, a serviço de suas proposições teóricas fundamentais<sup>57</sup>.

Desse modo, no processo civil brasileiro predominava “[...] o modo de produção de Direito instituído/forjado para resolver disputas interindividuais, ou,

<sup>53</sup> ALVES, Lucélia Sena. Legitimidade Ativa da Defensoria Pública para a Propositura de Ação Civil Pública: interpretação a partir dos paradigmas constitucionais. **Revista Sequência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, vol. 31, n. 61, dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n61p61/17277>> Acesso em: 08 mai. 2014.

<sup>54</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos**: da idade média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 166.

<sup>55</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]. BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 set. 2014.

<sup>56</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER, Fredie Jr. (coord.). **Ações Constitucionais**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2008, p. 331.

<sup>57</sup> SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de Processo Civil**: processo de conhecimento, vol.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 113.

como se pode perceber nos manuais de Direito, disputas entre Caio e Tício [...]”<sup>58</sup>. De fato, no Brasil é possível se afirmar que as modificações do sistema de processo civil se deram em momentos distintos. Anteriormente à Lei da Ação Civil Pública, as únicas leis a se preocuparem com a responsabilidade por danos que atingem o coletivo foram as Lei nº 6.938/1981<sup>59</sup> e a Lei nº 4.717/1965<sup>60</sup> (Ação Popular). Aquela instituiu a política nacional do meio ambiente. Em que pese esta norma já prever uma ação de responsabilização objetiva por danos ao meio ambiente, a ser proposta pelo Ministério Público e a Ação Popular visar ao resguardo do patrimônio público, na realidade foi com a promulgação da Lei 7.347/85<sup>61</sup> (ou Lei da Ação Civil Pública) que houve uma regulação efetiva da responsabilização de danos à coletividade. E o contexto histórico explica o porquê:

O projeto que rendeu ensejo à Lei 7.347/85 surgiu no meio acadêmico e judicial, diante das necessidades de compatibilizar a realidade brasileira pós-moderna com demandas coletivas. Este processo de coletivização das demandas que envolviam bens públicos e sociais não sem razão se deu em período coincidente com a reconstrução da cidadania no Brasil, após longo período de ditadura militar<sup>62</sup>.

Com efeito, nascida de um momento em que se tentava reiniciar uma democracia, a Ação Civil Pública representa um instrumento dos direitos coletivos *latu sensu* e de acesso à Justiça. Inicialmente, em seu texto previa-se apenas a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Frisa-se que ao se fazer menção à Ação Civil Pública se está a falar, sob o enfoque estritamente legal, em qualquer ação proposta baseada na lei 7.347/85, para a defesa de interesses transindividuais, “[...] ainda que seu autor seja uma associação

<sup>58</sup>STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 35.

<sup>59</sup>BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

<sup>60</sup>BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

<sup>61</sup>BRASIL. Lei nº 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

<sup>62</sup> APPIO, Eduardo. **A Ação Civil Pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 16.

civil, um ente estatal ou o próprio Ministério Público, entre outros legitimados”<sup>63</sup>. Entretanto, referida ação deve ser compreendida sob um enfoque constitucional:

[...]entendendo a ação como um direito constitucionalmente previsto assegurador do acesso à justiça, o mais correto seria dizer que a tutela dos direitos coletivos é provocada pelo exercício do direito de agir e, as técnicas e regras a serem desenvolvidas no processo coletivo seguirão, regra geral, a Lei de Ação Civil Pública, excetuadas as hipóteses em que há legislação específica que tutele os direitos coletivos, como a ação popular, por exemplo.<sup>64</sup>

Aliás, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, este já considerável rol de direitos a serem preservados ampliou-se, acrescentando-se a estes a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos ou coletivos<sup>65</sup>. Percebe-se por meio da análise dos direitos protegidos por esta Lei que esta se justifica para proteger os direitos de segunda (direitos sociais) e terceira geração. Deste modo, através da Ação Civil Pública um enorme número de cidadãos é afetado, ainda que não tenha participado diretamente do feito ou sequer saiba sobre sua existência. Considerando a massificação social, conflitos ligados à saúde, consumo, meio ambiente, educação, entre outros, passam a ser interpretados sob uma ótica não mais limitada aos interesses privados, analisados individualmente.

Com efeito, a Ação Civil Pública assume importante função política, significativamente quando ajuizada em face do Poder Público, ao impor o cumprimento dos deveres sociais previsto na Constituição Federal de 1988. É indiscutível a relevância desta ação, que permite uma atuação contra o Poder Público de modo a afetar um número indeterminável de pessoas, que, se analisadas de modo individual, muitas vezes não teriam condições de tomar alguma providência. Assim,

[...] a Ação Civil Pública passou a ser o mais moderno e democrático instrumento de defesa dos interesses da comunidade como grupo social,

<sup>63</sup>MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 61.

<sup>64</sup>RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER, Fredie Jr. (coord.). **Ações Constitucionais**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2008, p. 337.

<sup>65</sup>Art. 129 – [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 19 set. 2014.



interesses que jamais poderiam ser resolvidos se sua tutela fosse perseguida por algum de seus integrantes.<sup>66</sup>

O modelo de Estado adotado pelo Brasil assenta-se na tutela dos direitos fundamentais bem como na possibilidade de os cidadãos garantirem estes direitos por meio de mecanismos previstos na Constituição como a ação popular, o mandado de injunção e a ação civil pública. A mera presença de direitos fundamentais sem a existência de um instrumento apto a concretizá-los não teria significado além do simbólico. Deste modo, e como já dito, o acesso à justiça talvez seja o mais importante dos direitos/garantias previstos em nossa Constituição, uma vez que sem este nenhum dos demais direitos poderiam ser tutelados. E, para aqueles desprovidos de condições (financeiras, organizacionais), a Ação Civil Pública é uma notável fomentadora deste acesso, haja vista representar

[...] uma forma de superar parcialmente o abismo social entre ricos e pobres no país, garantindo a defesa em juízo dos que não possuem condições mínimas de atuar positivamente no ambiente político nacional.<sup>67</sup>

Enquanto o Poder Executivo não desempenhar efetivamente suas atribuições no tocante às políticas públicas, caberá ao Poder Judiciário, particularmente por meio de ações coletivas, por em prática a implementação de tais políticas. Quanto à importância da Ação Civil Pública para a efetividade do Estado Democrático, Lênio Streck assim conduz:

Desse modo, se na Constituição se coloca o modo, é dizer, os instrumentos para buscar/resgatar os direitos de segunda e terceira gerações, via institutos como substituição processual, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção (individual e coletivo) e tantas outras formas, *é porque no contrato social – do qual a Constituição é a explicitação – há uma confissão de que as promessas da realização da função social do Estado não foram (ainda) cumpridas.*<sup>68</sup>

Dito isto, não ocasiona dúvidas a necessidade do reconhecimento por parte da ordem jurídica de que “[...] o acesso individual dos lesados à justiça seja substituído por um processo coletivo, apto a conduzir uma solução mais eficiente da lide”<sup>69</sup>, obviamente sem desconsiderar a necessidade do processo coletivo para os

<sup>66</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 34.

<sup>67</sup> APPIO, Eduardo. **A Ação Civil Pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 36.

<sup>68</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 39.

<sup>69</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 44.

demais cidadãos. O que se conclui é que a Ação Civil Pública proporciona meios de garantir um Estado Democrático de Direito, por meio da propagação do acesso à justiça. E, haja vista a Ação Civil Pública ser um instrumento de efetivação do acesso à justiça, nada mais sensato que o rol de legitimação a demandá-la seja o mais amplo possível.

---

## 2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA SEU AJUIZAMENTO: PARA ALÉM DA VISÃO INDIVIDUALISTA DA INSTITUIÇÃO

*[...] não há dúvidas de que a Defensoria Pública desponta como um representante adequado da coletividade, portanto, um verdadeiro “porta-voz” dos interesses marginalizados, em razão da proximidade e dos estreitos laços que a instituição mantém com a parcela mais carente da sociedade, permitindo, assim, que o interesse popular impulse cada ato praticado pelos defensores públicos do país<sup>70</sup>.*

### 2.1 Os direitos tutelados pela Ação Civil Pública e a legitimidade ativa da Defensoria Pública com a Lei 11.448/2007 e Lei Complementar 132/2009

Observou-se no capítulo anterior a relevância da Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça, a abrangência que a Instituição possui no que se refere as suas funções institucionais, bem como se esclareceu a necessidade da existência da Ação Civil Pública como meio de proteção e efetividade de um Estado Democrático de Direito. O presente subcapítulo será reservado a explicar quais são os direitos tutelados pela Ação Civil Pública, além de pôr em cena a legitimidade da Defensoria Pública para sua propositura com a promulgação da Lei nº 11.448/2007 e da Lei Complementar nº 132/2009.

Conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho, “a evolução histórica do direito, que tradicionalmente teve caráter individualista, reclamou a proteção de alguns direitos que, mesmo sem poder identificar-se cada titular, pertencessem a grupos sociais, determinados ou não”<sup>71</sup>. No direito brasileiro, com um viés extremamente liberal/individualista, a maior representante da tutela de direitos coletivos é a Ação Civil Pública. Por meio desta ação, os direitos ditos

---

<sup>70</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. Defensoria Pública e processos coletivos: desafios na implementação dos direitos de cidadania. In: RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 286.

<sup>71</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24.07.85). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 27.

transindividuais (ou coletivos em sentido lato) passam a ser protegidos “destinando-se à defesa e à proteção da Sociedade, e não do Estado enquanto poder público”<sup>72</sup>.

Nota-se que a Lei nº 7.347/85, a qual prevê a Ação Civil Pública, inicialmente não fazia menção à categoria dos direitos ou interesses sob sua tutela; limitava-se a mencionar as espécies de interesses que estariam sob sua guarda. Deste modo, originariamente apenas eram regidas por referida norma as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico<sup>73</sup>. Com a Constituição Federal houve uma mudança, passou-se a distinguir os direitos e interesses tutelados por esta ação, conforme explica Gregório Assagra de Almeida:

A Constituição da República Federativa do Brasil, confirmando a sua preocupação com a tutela dos direitos de massa, deu dignidade constitucional à denominada ação civil pública, e esse instrumento processual passou a ser também um verdadeiro remédio constitucional de tutela dos interesses e direitos massificados.<sup>74</sup>

Assim, a Constituição da República ao eleger as funções institucionais do Ministério Público dispôs no inciso III do artigo 129<sup>75</sup> que caberia ao Ministério Público promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e “de outros interesses difusos e coletivos”. Ao trazer em seu texto duas expressões distintas, interesses difusos e interesses coletivos, a Constituição estava a apontar que supracitada ação protegeria dois tipos distintos de interesses. Consoante rememora José dos Santos Carvalho Filho<sup>76</sup>, antes da Constituição, referida distinção era feita apenas por doutrinadores, não havia no direito positivo referência a estes termos, que, embora apresentem pontos de identificação, possuem fisionomia diversa.

A despeito de a Constituição já mencionar a existência destes “interesses difusos e coletivos”, a definição legal destes termos somente surgiu com a

<sup>72</sup> MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 198.

<sup>73</sup> De acordo com o artigo 1º da Lei 7.347/85, sem as alterações posteriores.

<sup>74</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 305.

<sup>75</sup> Art. 129 – São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>76</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 34.

promulgação da Lei nº 8.078/1990<sup>77</sup>, ou Código de Defesa do Consumidor. Ao dispor sobre a defesa do consumidor em Juízo, tal Código, ao tratar sobre a defesa coletiva, definiu os interesses ou direitos difusos como sendo “[...] os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”<sup>78</sup>. Já os interesses coletivos foram definidos como “[...] 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;”<sup>79</sup>. Além disto, o Código trouxe uma nova categoria de interesses e direitos, os chamados interesses e direitos individuais homogêneos, os quais são aqueles “[...] assim entendidos os decorrentes de origem comum”<sup>80</sup>.

Em que pese nem a Constituição Federal nem a Lei 7.347/85<sup>81</sup> disporem de forma expressa a respeito da possibilidade da tutela dos direitos individuais homogêneos por meio da Ação Civil Pública, verifica-se que tais direitos e interesses

<sup>77</sup> BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>78</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>79</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: [...] 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. BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>80</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: [...] III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>81</sup> A nova redação do artigo 1º desta Lei, incluída pela Lei nº 8.078/90, apenas refere-se, em seu inciso IV, à proteção de interesse difuso ou coletivo. Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. BRASIL. Lei nº 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm) Acesso em: 29 de setembro de 2014.

também merecem ser albergados por esta ação. O artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor regula que para a defesa dos direitos e interesses protegidos por ele são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela<sup>82</sup>. Assim sendo, haja vista o supracitado Código tratar sobre os direitos e interesses individuais homogêneos, como já salientado, e a Ação Civil Pública ser capaz de propiciar sua tutela, não há motivo para coibir a utilização desta ação na tutela destes direitos. Ademais, a própria Lei de Ação Civil Pública faz menção, ainda que não de forma expressa, a direitos individuais, em seu artigo 21<sup>83</sup>, o qual dispõe que é aplicado à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais as regras atinentes à defesa do consumidor em Juízo, incluindo-se, portanto, as disposições quanto a sua defesa coletiva (incluídos nesta defesa os direitos difusos, os coletivos e os individuais homogêneos).

Interpretação em sentido oposto iria de encontro à proposta desta ação, a qual, nos dizeres de Rodolfo Mancuso<sup>84</sup>, “[...] apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’”. Superada a discussão em torno da (im)possibilidade de a Ação Civil Pública tutelar direitos individuais homogêneos, fundamental realizar a conceituação destas três modalidades de direitos coletivos: direitos coletivos estrito senso, direitos difusos e direitos individuais homogêneos.

Embora, como anteriormente dito, o próprio Código de Defesa do Consumidor tenha se ocupado em conceituá-los, os direitos transindividuais (ou coletivos em sentido lato) possuem outras características, não mencionadas no Código, que se tornam importantes para efetivamente distingui-los uns dos outros. Deste modo, estabelecer-se-á uma análise destes três direitos com base em seus aspectos

---

<sup>82</sup> Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>83</sup> Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. BRASIL. Lei nº 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm) Acesso em: 29 de setembro de 2014.

<sup>84</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meioambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: – Lei 7.347/85 legislação complementar. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 21.

subjetivos, objetivos e sua origem. Os direitos difusos são direitos transindividuais, de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas, ligadas por uma circunstância de fato<sup>85</sup>. Com relação ao aspecto subjetivo, seus titulares não podem ser identificáveis, visto que são pessoas indeterminadas, nestes interesses, nas palavras de Jose Luis Bolzan de Moraes,

[...] a titularidade dos membros resta tão fluida, dispersa, quanto os mesmos, em razão da incoerência de um laço de união entre os possíveis/potenciais titulares. A titularidade é de todos e de ninguém – é de qualquer um, a qualquer momento<sup>86</sup>.

Conforme explicita Hugro Nigro Mazzilli, tais interesses/direitos “são como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de pessoas indetermináveis, unidas por pontos conexos”<sup>87</sup>. O grau de indeterminação com relação às pessoas abrangidas por estes direitos/interesses é tão abrangente que pode se dizer que “se reportam ao *homem*, à *nação*, ao *justo*”<sup>88</sup>. No que tange ao seu objeto, pode-se afirmar, por meio de exemplos, que:

O objeto dos interesses difusos é indivisível. Assim, por exemplo, a pretensão ao meio ambiente hígido, posto compartilhada por número indeterminável de pessoas, não pode ser quantificada ou dividida 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 interesse é indivisível<sup>89</sup>.

Pelo grau de indeterminação quanto às pessoas atingidas e a indivisibilidade de seu objeto, percebe-se a amplitude destes direitos/interesses, os quais possuem origem comum, “[...] sem vínculo prévio entre seus titulares”<sup>90</sup>. Com efeito, consoante Mauro Capelletti,

A reunião de pessoas em torno de um interesse difuso assenta-se em fatos genéricos, acidentais e mutáveis, como habitar a mesma região, consumir

<sup>85</sup> Conforme artigo 81, parágrafo único, inciso I, já antes referido.

<sup>86</sup> MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 141.

<sup>87</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 46.

<sup>88</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 79.

<sup>89</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ibid*, p. 45.

<sup>90</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 487.

os mesmos produtos, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc.,<sup>91</sup>

De fato, conforme a doutrina de Gregório Assagra de Almeida<sup>92</sup>, é justamente em sua origem a diferença básica entre os direitos difusos e direitos coletivos em sentido restrito, pois, como dito, nos direitos difusos as pessoas se conectam por mera relação fática, enquanto nos direitos coletivos existe uma prévia relação jurídica entre os membros da categoria, classe ou grupo de pessoas ou entre essas pessoas e a parte contrária. Sendo assim, já se verifica que os direitos coletivos, regra geral, apresentam um grau de coletivização menos abrangente que o dos direitos difusos. Afinal, embora os titulares destes direitos também sejam indeterminados, assim como nos direitos difusos, ao mesmo tempo “[...] são determináveis e estão ligados entre si ou com a parte contrária por relação jurídica base”<sup>93</sup>. De modo semelhante, Ada Pellegrini Grinover<sup>94</sup> define-os como “[...] os interesses comuns a uma coletividade de pessoas e apenas a elas, mas ainda repousando sobre um vínculo jurídico definido que as congrega”.

Assim, os direitos coletivos estrito senso (assim como os difusos) caracterizam-se por esta nota de transindividualidade, ou seja, por um grau de indeterminação quanto aos seus titulares, o que faz com que em ambos os direitos os indivíduos por este abrangidos não sejam analisados particularizadamente. A respeito deste ponto, Rodolfo Mancuso reportando-se ao autor Celso Bastos esclarece com propriedade a magnitude destes direitos:

Os interesses coletivos dizem respeito ao homem socialmente vinculado, e não ao homem isoladamente considerado (...). É o homem enquanto “membro de grupos autônomos e juridicamente definidos, tais como o associado de um sindicato, o membro de uma família, o profissional vinculado a uma corporação, o acionista de uma grande sociedade anônima, o condômino de um edifício de apartamentos (...)”. Seriam, assim, tais interesses “afetos a vários sujeitos não considerados individualmente, mas sim por sua qualidade de membro de comunidades menores ou grupos intercalares, situados entre o indivíduo e o Estado”.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> CAPELLETI, Mauro Apud MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 137/138.

<sup>92</sup> *Ibid*, p. 488.

<sup>93</sup> NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de Apud ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 490.

<sup>94</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini Apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 57.

<sup>95</sup> BASTOS, Celso Apud *Ibidem*, p. 57.



A nota de coletividade, embora presente nos dois primeiros direitos tutelados pela Ação Civil Pública, não é o fator a determinar se se trata de demanda coletiva ou não. A categoria dos direitos individuais homogêneos, conforme explica Gregório de Almeida<sup>96</sup>, é a comprovação da assertiva anterior, pois os titulares destes direitos, ao contrário dos outros dois, são determinados. Aliás, nestes direitos “[...] os titulares são determinados ou determináveis, e o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável entre os integrantes do grupo”<sup>97</sup>. Na realidade, tendo em vista seus titulares poderem ser identificados, pode-se asseverar que tais direitos somente são considerados direitos coletivos sob uma perspectiva exclusivamente processual. De fato, há uma justificativa para tanto:

[...] são considerados coletivos somente no plano processual e recebem esse tratamento justamente em decorrência da origem comum que detêm e do interesse social que justifica a sua tutela processual por intermédio de uma única ação, de forma que se possam evitar decisões contraditórias e o acúmulo de muitas demandas individuais com a mesma causa de pedir e pedido, além de garantir a efetividade desses direitos mesmo diante da dispersão de vítimas.<sup>98</sup>

Assim, não obstante poderem ser reivindicados através de uma ação coletiva, os direitos individuais homogêneos, segundo Teori Zavascki<sup>99</sup>, na essência e por sua natureza são genuínos direitos subjetivos individuais. Para o presente estudo faz-se necessária a distinção entre estes três direitos coletivos tutelados pela Ação Civil Pública, haja vista a discussão a respeito da legitimidade da Defensoria Pública estar intimamente ligada a esta diferenciação.

De outra banda, a legitimidade para ser parte no direito coletivo, em especial, na Ação Civil Pública, foge à regra do processo individual, o qual estabelece que cada lesado deve defender em juízo o seu próprio interesse (legitimação ordinária). Na Ação Civil Pública é aplicada a “exceção” prevista no artigo 6º do Código de Processo Civil, segundo o qual, “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito

<sup>96</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 481.

<sup>97</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 48/49.

<sup>98</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 482.

<sup>99</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 57.

alheio, salvo quando autorizado por lei”<sup>100</sup>. Logo, nesta ação ocorre a substituição processual, denominação dada pelos doutrinadores quando a “[...] lei, em algumas ocasiões, confere o direito de ação a quem não é o titular do interesse material afirmado na pretensão [...]”<sup>101</sup>. Quando isto ocorre, diz-se que a legitimação é extraordinária. E, diante dos direitos tutelados pela Ação Civil Pública (direitos transindividuais), permitir que cada legitimado ingressasse individualmente com sua demanda seria, no mínimo, problemático.

Esta legitimação especial na Ação Civil Pública, assim, dá-se para efetivar os direitos por ela protegidos. A respeito deste tema, Rodolfo Mancuso explica o porquê da necessidade de a Lei escolher os legitimados para propor a Ação Civil Pública:

Ainda em tema de legitimação ativa na jurisdição coletiva, pode-se cogitar da chamada Teoria Objetivista ou Institucional, que – ao nosso ver operando uma certa redução de complexidade – considera a previsão, no Direito Positivo, de fatos, valores e interesses metaindividuais que ao legislador pareceram socialmente relevantes, a ponto de lhes destinar uma tutela judicial diferenciada, capaz de propiciar certos benefícios, como a prevenção das chamadas demandas múltiplas (decorrentes da atomização do fenômeno coletivo); o tratamento unitário ou molecular do conflito; a potencialização da eficácia do julgado (*ultra partes* ou mesmo *erga omnes*), assim credenciado, desde logo, órgãos e entidades para o mesmo manejo desses fatos, valores e interesses em Juízo. Sob esse enfoque, a questão da legitimação viria como um *posterius*, em certo modo já prenunciada ante a precedente valoração normativa ocorrente na espécie, a par da escolha, *ex lege*, dos portadores institucionais.<sup>102</sup>

O que se conclui do trecho é que em decorrência de estar em questão a legitimação de interesses que ultrapassam a barreira do indivíduo, a legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública não deve estar atrelada aos conceitos de legitimidade de direitos subjetivos. Assim, a legitimidade na Ação Civil Pública deve levar em consideração a relevância dos interesses por ela protegidos e a importância deste remédio processual para a promoção do acesso à justiça. Afinal, “tem-se na legitimidade *ad causam*, dessa forma, um precioso passaporte. Quem

<sup>100</sup>Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei. BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm) Acesso em: 06 de outubro de 2014.

<sup>101</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24.07.85). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 98.

<sup>102</sup>MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 231.

tiver com ele habilita-se a influenciar o Poder Judiciário na tomada de decisões de grande impacto para a comunidade”<sup>103</sup>.

Diante da representatividade dos direitos abrangidos pela Ação Civil Pública, reconhece-se que o rol de legitimados a ajuizá-la deve ser amplo. Deste modo, em seu texto original<sup>104</sup>, a Lei 7.347/85 fixou como legitimados a ajuizar a Ação Civil Pública o Ministério Público, a União, Estados e Municípios, bem como autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista e associação (esta última com algumas exigências). Após longos anos aguardando a previsão legal autorizando a Defensoria Pública a propor Ações Cíveis Públicas foi publicada a Lei Federal nº 11.448<sup>105</sup>, de 15 de janeiro de 2007, a qual alterou o artigo 5º da Lei nº 7.347 para incluir a Defensoria Pública ao rol de legitimados para propositura da Ação Civil Pública. Com a inclusão da Defensoria Pública a este rol conferiu-se a esta Instituição a possibilidade de atuar na seara da tutela coletiva, tendo em vista que a Defensoria Pública “[...] é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cuja assistência jurídica ainda não se fazia de modo integral no campo da coletividade, o que prejudicava o acesso à justiça e a inclusão social”<sup>106</sup>.

Ou seja, com a possibilidade de a Defensoria Pública propor Ações Cíveis Públicas se permite ter um viés diferente se comparado aos outros legitimados, dar-se-á prioridade aos direitos transindividuais que afetem interesses de seu público alvo (pessoas que possuam hipossuficiência, tanto a jurídica, quanto a financeira ou organizacional). Ainda que a Lei nº 7.347/85 não faça alusão a qualquer restrição quanto à legitimidade da Defensoria Pública, aos demais legitimados a propor Ação Civil Pública que não o Ministério Público exige-se o interesse de agir. Assim manifesta-se Teori Zavascki:

---

<sup>103</sup> ZUFELATO, Camilo. A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 317.

<sup>104</sup> Artigo 5º da Lei 7.347/85 sem alterações.

<sup>105</sup> BRASIL, Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2)> Acesso em: 06 de outubro de 2014.

<sup>106</sup> ORDACGY, André da Silva. As ações coletivas pela Defensoria Pública na novel reforma da Lei Complementar 80/94. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 248.

Embora sem alusão expressa no texto normativo, há, em relação a eles, uma condição de legitimação implícita: não é qualquer ação civil pública que pode ser promovida por tais entes, mas apenas as que visem a tutelar direitos transindividuais que, de alguma forma, estejam relacionados com interesses da demandante.<sup>107</sup>

No mesmo sentido, e com o intuito de solidificar a atuação coletiva da Defensoria Pública foi promulgada a Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009, a qual alterou diversos dispositivos da Lei Complementar nº 80/94 (Lei Orgânica da Defensoria Pública) bem como “[...] representou um passo gigantesco em direção à universalização do acesso à justiça e à democratização do exercício da jurisdição”<sup>108</sup>.

De fato, supracitada norma revolucionou a atuação coletiva da Instituição, o que se observa desde o primeiro artigo da Lei Complementar nº 80, o qual estabelece a finalidade da Defensoria Pública como sendo a “[...] orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita [...]”<sup>109</sup>, limitando-se a atuação aos necessitados, os quais deverão comprovar a insuficiência de recursos, conforme dispõe o artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal.

De modo ainda mais expresso, o artigo 4º, responsável por elencar as funções institucionais da Defensoria Pública, não deixa dúvidas acerca da possibilidade de a Defensoria Pública atuar em Ações Cíveis Públicas, independente dos direitos em discussão (coletivos estrito senso, difusos ou individuais

<sup>107</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 77.

<sup>108</sup> OLIVEIRA, Rogério Nunes de. A valorização institucional da Defensoria Pública com o advento da Lei Complementar nº 132/2009. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 185.

<sup>109</sup> “Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.”<sup>109</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm) . Acesso em: 06 de outubro de 2014.

homogêneos) tendo uma única restrição: o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes<sup>110</sup>.

Assim, embora a Lei nº 11.448 não tenha circunscrito a legitimidade da Defensoria Pública à tutela coletiva de pessoas hipossuficientes, o advento da novel Lei Complementar nº 80/94 assim o fez, de modo a melhor definir as atribuições da Defensoria Pública na seara coletiva.

Com isto, a princípio se excluiria qualquer dúvida a respeito da legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública, tendo em vista a Lei nº 11.448/07 conferir-lhe legalmente a possibilidade, assim como a Lei Complementar 132/09 dar os contornos de sua atuação. Apesar disso, ainda existem controvérsias acerca da sua legitimidade. De fato, a Associação Nacional dos membros do Ministério Público interpôs uma ação direta de constitucionalidade para que a Lei nº 11.448 seja declarada inconstitucional. O estudo desta ADI será tema do próximo subcapítulo.

## **2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, promovida pela Associação Nacional do Ministério Público – CONAMP**

No subcapítulo anterior duas questões puderam ser esclarecidas. Primeiramente, foram definidas as distinções entre os três direitos coletivos tutelados pela Ação Civil Pública. Após tratou-se a respeito da legitimidade para propor a Ação Civil Pública, a qual se constatou que decorre da Lei. Por tratarem de interesses de significativa monta, o rol de entes autorizados a protegê-los deve ser o maior possível. E, por esta razão, em janeiro de 2007 foi publicada a Lei nº 11.448, que incluiu a Defensoria Pública neste rol de legitimados. Em que pese por esta Lei inexistir limitação à atuação desta Instituição, que inclusive já atuava na seara

---

<sup>110</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] 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; BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm). Acesso em: 06 de outubro de 2014.

coletiva antes mesmo de sua publicação, o Ministério Público, por meio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, ingressou ainda no ano de 2007, em 16 de agosto daquele ano, com ação direta de constitucionalidade nº 3943<sup>111</sup> questionando a Lei nº 11.448.

Com efeito, na petição inicial<sup>112</sup> a associação requer ver declarada a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 11.448, de 2007, o qual altera o artigo 5º da Lei 7.347/85 para passar a incluir, em seu inciso II, a Defensoria Pública no rol dos legitimados a propor Ação Civil Pública. No que tange à pertinência temática para propor referida ADI, sustenta a entidade de classe que dentre as finalidades da associação se inclui a defesa dos princípios e garantias institucionais do Ministério público, bem como da “[...] sua independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, bem como os predicamentos, as funções e os meios previstos para o seu exercício”, conforme art. 2º, III do seu Estatuto<sup>113</sup>. Defende que ao se conferir legitimidade à Defensoria Pública para propor ações civis públicas de modo ilimitado estar-se-ia a afetar sua atribuição de propor ações civis públicas.

Também defende a Associação que ao permitir que a Defensoria Pública atue em Ação Civil Pública estaria a impedir o Ministério Público de exercer plenamente suas atividades. Ademais, a Associação argumenta que a legitimidade ativa da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública não seria permitida pelo ordenamento constitucional, o qual dispõe sobre os requisitos necessários para a Ação Civil Pública, cuja titularidade pertence ao Ministério Público.

No entender da Associação, a norma que concede legitimidade ativa à Defensoria Pública conteria vício material de inconstitucionalidade por afrontar os artigos 5º, LXXIV e 134<sup>114</sup> da Constituição da República. Da leitura conjunta de ambos os artigos, a Associação compreende que a Defensoria Pública somente

<sup>111</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>112</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>113</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, p. 8. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>114</sup>No momento em que a petição inicial da ADI foi proposta o artigo 134 possuía outra redação.

poderia atender aos necessitados que comprovassem de forma individual a carência financeira. Sendo assim, indicam, em um primeiro momento, que a Defensoria Pública não poderia atuar na defesa de qualquer dos direitos coletivos, incluídos os interesses difusos, coletivos estrito senso ou individuais homogêneos, haja vista nenhum deles permitir enxergar individualizadamente quais são os sujeitos por ele tutelados. Se não é possível aferir quem são os sujeitos tutelados por estes direitos, não é possível, via de consequência, que estes comprovem a insuficiência de recursos. Por esta razão sob nenhuma hipótese seria permitido que a Defensoria Pública propusesse ações civis públicas.

Caso não seja amparado este primeiro pedido, a Associação requer seja dada interpretação conforme à Constituição à Lei questionada para que se permita à Defensoria Pública ajuizar Ação Civil Pública exclusivamente em defesa dos interesses coletivos e dos individuais homogêneos, excluindo sua atuação quando estiverem sendo questionados direitos difusos. Pois ainda que nos direitos coletivos estrito senso os sujeitos não sejam individualizados, estes se mostram indetermináveis, de modo a permitir, ainda que superficialmente, a sua visualização. E nos direitos individuais homogêneos ainda mais fácil detectar os sujeitos compreendidos.

Anexa à petição inicial foram juntados diversos documentos. Pertinente trazer à baila aqueles que dão suporte aos argumentos utilizados na petição para a procedência do pedido. Os documentos relacionados são: estudo<sup>115</sup> elaborado pelos promotores de justiça Julio Cesar Finger e Karin SohneGenz, parecer<sup>116</sup> confeccionado pelo centro de controle de constitucionalidade do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, representação<sup>117</sup> pela inconstitucionalidade da Lei

---

<sup>115</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 28 a 35. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>116</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 36 a 57. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>117</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 58 a 86. Disponível em:

11.448/07 feita pelo Conselho Nacional de procuradores-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e apontamentos<sup>118</sup> de Emerson Garcia, membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Em síntese, todos os documentos apontam primeiramente pela inconstitucionalidade total da norma posta em questão. A tese central reside na alegação de que somente caberia à Defensoria Pública o atendimento individualizado dos necessitados, os quais deveriam, obrigatoriamente, comprovar a insuficiência de recursos, ou seja, daqueles que demonstrem que não podem suportar com o pagamento das custas e demais despesas processuais. Embasam tal tese basicamente no artigo 134<sup>119</sup> da Constituição Federal, o qual somente fazia menção à incumbência de prestar orientação jurídica e defesa dos necessitados, contanto que comprovassem a insuficiência de recursos, posto referido artigo se vincular ao artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal, o qual exige esta comprovação.

Agregado ao texto deste artigo, que não mencionava de forma expressa a possibilidade de a Defensoria Pública atuar na defesa coletiva dos necessitados insere-se a alegação de que a Defensoria Pública atua apenas como representante processual, sendo assim impossibilitada de atuar como legitimada extraordinária. Conforme exposto no subcapítulo 2.1, na Ação Civil Pública a forma de legitimação é a extraordinária, ou seja, seus legitimados atuam em nome próprio protegendo direito alheio. Tendo em vista a Associação interpretar que somente é permitido à Defensoria atuar como representante processual, a ela não seria possível ajuizar Ação Civil Pública sob nenhuma hipótese.

Em um segundo momento, sustentam que, como forma de pedido eventual, a possibilidade de a Defensoria Pública atuar em Ação Civil Pública quando na defesa dos direitos coletivos em sentido estrito e dos individuais homogêneos. Mas somente seria concedida esta possibilidade se em ambos os interesses pudesse se

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>118</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 87 a 91. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>119</sup> Redação original do artigo 134 da Constituição Federal: 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 art. 5º, LXXIV.



individualizar todas as pessoas abrangidas e se todas estas comprovassem a insuficiência de recursos.

De forma mais restrita é o pronunciamento do Conselho Nacional de procuradores-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União<sup>120</sup>, que unicamente admitem (e apenas como segundo pedido) a atuação da Defensoria Pública quando se tratarem de interesses individuais homogêneos, visto estes serem os únicos que possibilitam a análise individualizada dos sujeitos por eles compreendidos.

Logo após a petição inicial ter sido ajuizada, em 09 de setembro de 2007, a ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos realiza pedido para ingressar na demanda na condição de “amicus curiae”. Sem ingressar no mérito da questão, a ANADEP traz um novo olhar ao debate da legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública: a conclusão que se chegar na ADI fixará “os contornos do modelo de assistência judicial nacional e os limites de atuação da instituição responsável por sua efetivação”<sup>121</sup>, a Defensoria Pública. Em seguida a esta manifestação, a Associação Nacional dos Defensores Públicos da União – ANDPU também pede para ingressar como “amicus curiae”, desde já se manifestando contrária à procedência da ADI, eis que a possibilidade de a Defensoria Pública ser legitimada para propor a Ação Civil Pública em nada afeta a função institucional do Ministério Público de propô-la, como a CONAMP sugere na petição inicial.

Tendo em vista a norma posta em discussão ter sido emanada do Congresso Nacional, este foi chamado aos autos para prestar informações<sup>122</sup> aptas a instruir a

---

<sup>120</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 58 a 86. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>121</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 146849/2007 – ANADEP requer ingresso como “amicuscuriae”, processada em 12.09.2007, p. 03. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>122</sup> Art. 6º O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado. BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 nov. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)> Acesso em: 10 out. 2014.

ADI. Quanto à pertinência temática<sup>123</sup> para a CONAMP propor a ADI, o Congresso afirma que inexistente pertinência, haja vista não se sustentar a alegação da CONAMP de que a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados impediria o Ministério Público de exercer plenamente suas atividades. No que se refere ao mérito<sup>124</sup> da ADI, o Congresso Nacional posiciona-se favorável à permanência da Defensoria Pública no rol dos legitimados por três razões.

De plano, aponta que a Constituição Federal ao atribuir como função institucional do Ministério Público a propositura de Ação Civil Pública não fala em exclusividade deste órgão para o ajuizamento da ação, pelo contrário, no parágrafo primeiro do artigo 129<sup>125</sup> há a observação de que a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros. Em segundo, reforça que é útil à sociedade e ao interesse público que o rol de legitimados para propor Ação Civil Pública seja o mais amplo possível.

Por fim, esclarece que o artigo 134<sup>126</sup> da Constituição Federal ao dispor sobre a função da Defensoria Pública de prestar orientação jurídica e a defesa em todos os graus dos necessitados apenas está a delimitar a incumbência necessária e precípua da Instituição, não está a dispor que esta será sua única incumbência. Assim, inexistente erro se em legislação infraconstitucional contiver outra função da Defensoria Pública que não aquela insculpida no artigo 134.

Do mesmo modo a Presidência da República encaminha informações<sup>127</sup> prestadas pela Advocacia Geral da União a respeito do assunto tratado na ADI.

---

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 156216/2007 - Congresso Nacional presta informações. Documento processo em 27.09.2007, p. 03/04. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>124</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 156216/2007 - Congresso Nacional presta informações. Documento processo em 27.09.2007, p. 04/06. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>125</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>127</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 158423/2007 – Presidência da República presta informações. Documento processado em 01.10.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

Compactamente, pode-se asseverar que o órgão manifesta-se pela improcedência da ADI em razão de que não consta em nenhuma cláusula da Constituição Federal no sentido de que o atendimento realizado pela Defensoria Pública deva ser prestado apenas de forma individual. Ademais, creem que contanto que se demonstre ou que haja indícios que parte ou boa parte dos indivíduos tutelados pela Ação Civil Pública se enquadrem em qualquer das formas de hipossuficiência não haveria objeção à legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação.

Apontando na mesma direção posiciona-se a Advocacia Geral da União<sup>128</sup>, que, sem inovar nos argumentos já trazidos, manifesta-se preliminarmente pelo não conhecimento da ADI, em razão da inexistência de pertinência temática da CONAMP para propor a ação, e, no mérito, pela improcedência da ação para que se declare constitucional a norma em questão. Já a ANADEP, durante a apresentação de suas razões<sup>129</sup>, ainda que de forma mais consistente e ampla, se colocou, com os mesmos argumentos já utilizados por outros órgãos, em favor da improcedência da ADI, fundamentando seu posicionamento com diversas Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública, tendo algumas, inclusive, já obtido provimento jurisdicional.

Diametralmente, a Procuradoria Geral da República peticiona<sup>130</sup> no processo em tese manifestando-se pela procedência da ADI. Em primeiro lugar, utiliza o argumento exposto nos estudos anexos à petição inicial, ou seja, de que a Constituição Federal apenas prevê a atuação da Defensoria Pública no âmbito do indivíduo. Em outras palavras, que o provimento de assistência jurídica pelo Estado só é ofertado para aqueles que comprovem a insuficiência financeira, a qual obrigatoriamente deverá ser demonstrada individualmente. Com isto, a Lei 11.448

<sup>128</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 163970/2007 – Advocacia Geral da União apresenta manifestação. Documento processado em 09.10.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 160753/2007 – Associação Nacional de Defensores Públicos apresenta razões. Documento processado em 04.10.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Manifestação da Procuradoria Geral da República. Documento assinado em 19.02.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

ao prever a legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos direitos coletivos em sentido lato, os quais, na sua maioria, abarcam pessoas indeterminadas, estaria a ferir a imagem construída pela Constituição Federal da Instituição em comento.

Em segundo, a Procuradoria alega que na seara da substituição processual no processo coletivo, o legitimado precisa ter capacidade para a defesa apropriada dos interesses da coletividade, sendo que a Defensoria Pública, em razão de sua parca infraestrutura e da falta de interesse do Poder Executivo de prover melhores condições à Instituição não estaria capaz de atuar neste âmbito.

Em março de 2008 o Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP) ingressa como “amicus curiae” no feito, apresentando então suas razões<sup>131</sup> pela improcedência do pedido formulado na inicial. Sem repetir os argumentos antes utilizados, o Instituto indica que retirar a Defensoria Pública do rol de legitimados a propor a Ação Civil Pública é restringir o direito fundamental de acesso à justiça. Também fundamenta seu posicionamento pelo motivo de que se considerar a norma que autorizou formalmente a legitimidade da Defensoria Pública inconstitucional estar-se-á em descompasso com o que a sociedade e a jurisprudência já previam. Pois antes mesmo da publicação da Lei 11.448 a Defensoria Pública ingressou com ações civis públicas.

Além disto, retoma que a Defensoria Pública possui funções típicas e funções atípicas, sendo que as últimas não necessitam que defensor público verifique as condições financeiras do assistido (como é o caso da curadoria especial). Por fim, reforça que a inexistência na Lei 11.448 qualquer restrição à atuação da Defensoria Pública, ao contrário do que estabelece para as associações civis, as quais deverão demonstrar uma série de requisitos para estarem autorizadas a propor Ação Civil Pública.

Por outro lado, ao requerer para ingressar como “amicus curiae” a Associação Nacional dos Procuradores da República<sup>132</sup>, em muito esteada no parecer do

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 29750/2008 – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública requer ingresso no feito como “amicuscuriae”. Documento processado em 05.03.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

<sup>132</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 99918/2008 - Associação Nacional dos Procuradores da República requer sua participação nos autos como “amicuscuriae”. Petição processada em 16.07.2008. Disponível em:

Procurador Geral da República (já mencionado), posiciona-se pela procedência da ADIN. Tal é o seu posicionamento por crerem que a norma que concede legitimidade para a Defensoria Pública propor Ação Civil Pública, se interpretada de maneira irrestrita, colide com a missão constitucional atribuída ao Ministério Público, além de ferir os artigos 5º, inciso LXXIV e 134 da Constituição da República.

No intuito de elucidar a matéria posta em análise, a Associação Nacional dos Defensores Públicas – ANADEP, em setembro de 2008 juntou aos autos da ADI um parecer<sup>133</sup> elaborado pela processualista Ada Pellegrini Grinover. O parecer é subdividido em oito quesitos, sendo que ao final de todos os questionamentos a autora posiciona-se pela total improcedência da ADI. Ou seja, a Lei nº 11.448 deverá ser declarada constitucional para que a Defensoria Pública tenha legitimidade para propor Ação Civil na defesa de todos os direitos coletivos, inclusive os difusos. O conteúdo específico do parecer será dissecado no subcapítulo seguinte, com o fim de contribuir para a apreciação mais aprofundada do tema.

Em 2013 o Procurador Geral da República, por meio da Comissão de Preservação da autonomia do Ministério Público, junta aos autos da ADI novo estudo<sup>134</sup>. A despeito da ausência de inovação quanto aos argumentos já colhidos no processo, a Comissão acusa a Defensoria Pública de invadir as atribuições próprias do Ministério Público, bem como de se afastar de sua missão constitucional, a qual, para eles, seria, exclusivamente, a de atender os necessitados que comprovem a insuficiência de recursos. Para corroborar seu posicionamento traz situações fáticas de atuação da Defensoria Pública em prol da tutela coletiva, sustentando que essa atuação prejudicaria a sociedade, uma vez que atuando em tutelas coletivas não restaria tempo aos (poucos) defensores públicos para atender os necessitados de forma individual.

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

<sup>133</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 135297/08 – Associação Nacional de Defensores Públicos requer juntada de parecer aos autos da ADI. Documento recebido em 24.09.2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 28780/2013. Procuradoria Geral da República apresenta relatório elaborado pela Comissão de preservação de autonomia do Ministério Público. Documento recebido em 13.06.2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

Após a Procuradoria Geral da República trazer ao processo estas informações, não foram trazidos ao processo nenhum documento pertinente que possa interferir no julgamento da ADI. De fato, desde julho de 2014 o processo encontra-se concluso para manifestação da relatora, a Ministra Cármen Lucia. Assim, excetuadas as decisões que deferiram (ou não) o ingresso dos “amicus curiae”, o Supremo Tribunal Federal ainda não se pronunciou a respeito do tema posto em debate na ADI em comento. Desta maneira, no subcapítulo seguinte serão abordadas todas as alegações referidas na ADI, no presente subcapítulo expostas, bem como outros fundamentos jurídicos que indiquem se há ou não legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos transindividuais (ou coletivos em sentido lato).

### **2.3 A legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos transindividuais como forma de efetivar-se o acesso à justiça**

O objeto do presente subcapítulo será o de demonstrar a existência ou não de inconstitucionalidade da Lei nº 11.448/07, a qual passou a conferir legitimidade à Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública. Para isto, serão investigadas as afirmações utilizadas na ADI 3943, ajuizada pela Associação Nacional do Ministério Público, a qual tem por objeto ver declarada a inconstitucionalidade desta norma.

Anteriormente ao aprofundamento teórico sobre a (im)possibilidade pelo ordenamento constitucional de a Defensoria Pública propor ações civis públicas, importante tecer considerações a respeito da pertinência temática da CONAMP para o ajuizamento da ADI 3943. Conforme exposto no subcapítulo anterior, a Associação a fim de demonstrar sua pertinência temática para a propositura da ADI sustenta que a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para propor Ação Civil Pública de maneira irrestrita (em defesa de todos os direitos coletivos) impediria o Ministério Público de exercer suas atividades, afetando, portanto, suas atribuições.

De plano nota-se a completa ausência de pertinência temática da Associação para o ajuizamento da ADI 3943. O único modo de a Defensoria Pública impedir as atribuições do Ministério Público no âmbito da Ação Civil Pública seria se o

ajuizamento de uma ação por parte da Defensoria impedisse o ajuizamento por parte do Ministério Público. No entanto, o parágrafo primeiro do artigo 129 da Carta Magna dispõe que a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas no “caput” do artigo (entre elas a Ação Civil Pública) não impede a de terceiros. Do mesmo modo, a legitimação de terceiros, por óbvio, autorizados pela Lei, não impede a legitimidade do Ministério Público.

Com efeito, de acordo com a definição utilizada por Gregório Almeida<sup>135</sup>, a legitimidade nas ações civis públicas é concorrente e disjuntiva. Concorrente pois todos os legitimados estão autorizados, em igualdade, a ajuizarem em defesa dos direitos transindividuais. E, disjuntiva no sentido de que qualquer dos entes pode ajuizar a ação sem a necessária presença de outro ente legitimado. Se qualquer dos entes pode ajuizar uma Ação Civil Pública sem a intervenção de outro, de que maneira a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados afetaria as atribuições do Ministério Público?

Se tal argumento se justificasse, o Ministério Público deveria reivindicar a titularidade da Ação Civil Pública de todos os demais entes previstos na legislação aptos a ajuizarem a ação, e não somente a Defensoria Pública. De qualquer forma, ainda que, no plano hipotético, a Defensoria Pública ajuizasse Ação Civil Pública cujo objeto também fosse do interesse do Ministério Público, a legislação prevê a existência de litisconsórcio<sup>136</sup> de qualquer das partes na Ação Civil Pública. Sendo assim, caso o Ministério Público se mostrasse insatisfeito com o modo como a Defensoria Pública intervisse neste processo hipotético não haveria óbice para que ele ingressasse na ação como litisconsorte. A respeito da importância do modo como o sistema de legitimidade coletiva é realizado:

[...] essa possibilidade de um legitimado suprir a eventual inação de outro (ou mesmo eventual ação equivocada) mostra-se bastante salutar. O que o sistema brasileiro de legitimação concorrente e disjuntiva deseja,

<sup>135</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 349.

<sup>136</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...]§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes. BRASIL. Lei nº 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)> Acesso em: 22 de outubro de 2014.

exatamente, é que a cobertura dos direitos seja a mais abrangente possível<sup>137</sup>.

Postas estas considerações já se apercebe a inexistência de plausibilidade do argumento utilizado pela Associação, pois em absoluto a presença da Defensoria Pública no rol de legitimados intervém nas atribuições do Ministério Público. Na realidade, a legitimidade coletiva da Defensoria Pública não se assemelha com a legitimidade do Ministério Público. Pois,

[...] enquanto a legitimidade coletiva da Defensoria Pública parte do individual para o coletivo, a do Ministério Público parte do coletivo para o individual em uma complementaridade sistêmica de interesse direto da concretização constitucional. São, portanto, complementares e necessárias e jamais sobrepostas ou excludentes.<sup>138</sup>

Ao se incluir a Defensoria Pública no rol de legitimados está-se, ao contrário do que a Associação compreende, a beneficiar a atuação do Ministério Público no processo coletivo, a qual, diga-se de passagem, é digna dos maiores elogios. Afinal, um novo ente pode contribuir ao trazer novas perspectivas e pontos de vista, o que somente implica em uma tutela coletiva mais generosa e plural. É o que se nota quando se constata que nas ações civis públicas o grau de interesses é tão vasto que dois legitimados podem se confrontar na defesa de interesses antagônicos sobre uma mesma situação.

Exemplo elucidativo é o trazido por Camilo Zufelato<sup>139</sup>, quando em uma relação socioambiental o Ministério Público ajuíza ação civil pública com o fim de retirar famílias pobres que ocupam área de preservação permanente. Evidente que neste caso a Defensoria Pública deverá estar em defesa coletiva deste grupo desamparado, e não em defesa do meio ambiente, tarefa destinada ao Ministério Público. Dito de outro modo, argumentar no sentido de exclusão da Defensoria do rol dos legitimados implica em desconstruir a premissa de que cabe ao Estado assegurar a efetiva tutela jurisdicional dos necessitados.

<sup>137</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1.** 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 247.

<sup>138</sup> ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento.** São Paulo: Atlas, 2013, p. 72.

<sup>139</sup> ZUFELATO, Camilo. A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1.** 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 323.



Por todos estes motivos, a processualista Ada Pellegrini Grinover em seu parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, elaborado a pedido da Associação Nacional de Defensores Públicos nos autos da ADI 3943, critica a postura da CONAMP no ajuizamento da supracitada ADI:

Fica claro, assim, que o verdadeiro intuito da requerente, ao propor a presente ADIn, é simplesmente o de *evitar a concorrência da Defensoria Pública*, como se no manejo de tão importante instrumento de acesso à justiça e de exercício da cidadania pudesse haver *reserva de mercado*.<sup>140</sup>

Do acima exposto conclui-se que carece à CONAMP pertinência temática para o ajuizamento da ADI 3943, eis que de nenhuma maneira a legitimidade irrestrita da Defensoria afetaria as atribuições do Ministério Público. No que diz respeito ao mérito da demanda, a Associação em sua petição inicial sustenta que a Lei nº 11.448 contém vício material de constitucionalidade por ofender os artigos 5º, inciso LXXIV e artigo 134 da Constituição. O artigo 5º, inciso LXXIV regula que o Estado deverá ofertar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos. Já o artigo 134 trata sobre as atribuições precípua da Defensoria Pública. À época do ajuizamento da ADI respectivo artigo apenas mencionava que esta Instituição detinha a incumbência de oferecer orientação jurídica e defesa, em todos os graus, aos necessitados, na forma do artigo 5º, inciso LXXIV.

Ambos os artigos, portanto, estão umbilicalmente conectados, haja vista que será o Estado necessariamente na figura da Defensoria Pública o responsável pela promoção da assistência jurídica integral e gratuita. O problema reside na leitura equivocada da CONAMP destes dois artigos em comunhão. Para a Associação, tendo em vista o artigo 5º, inciso LXXIV mencionar que a assistência seria ofertada somente aos que comprovassem a insuficiência de recursos, a norma deveria ser interpretada apenas sob o seu viés individualista. Ou seja, de acordo com essa interpretação, o Estado, por meio da Defensoria Pública, somente poderia prover assistência jurídica ao indivíduo, tratado de forma isolada, que comprovasse a sua insuficiência de recursos.

---

<sup>140</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pedo Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 480.

Incontestável que interpretação deste tipo é a mais redutora possível, limitando o alcance muito maior da assistência jurídica ofertada pela Defensoria Pública. Alexandre de Moraes<sup>141</sup> explicita, dentre as diversas regras interpretativas das normas constitucionais, os princípios da máxima efetividade ou eficiência e da força normativa da constituição. Segundo o primeiro princípio, é imposta a atribuição de sentido que conceda a maior eficácia possível à norma constitucional. Já o segundo fundamenta-se no sentido de que podendo haver mais de uma interpretação a uma norma, deverá ser adotada a interpretação que garanta maior aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.

Desta maneira, não resta dúvidas de que uma análise redutiva da assistência jurídica integral e gratuita não se coaduna com tais princípios, eis que da norma constitucional deve ser retirado o seu máximo proveito, e não o mínimo. Ainda, não se pode olvidar da opção utilizada pelo constituinte originário quanto ao fornecimento de assistência jurídica:

O constituinte originário optou pelo modelo que privilegia o tratamento dos vulneráveis como classe, em detrimento de um viés individualista, meramente patrimonial. Por conseguinte, a Constituição de 1988 afastou-se dos paradigmas de assistência jurídica fundamentada em mero assistencialismo, voltada à representação apenas dos economicamente vulneráveis, para voltar-se a um paradigma destinado à efetiva tutela de direitos individuais e coletivos *latu sensu*, não apenas patrimoniais, mas também existenciais<sup>142</sup>.

Aliás, interpretação que não suporta a assistência coletiva prestada pela Defensoria Pública não se encontra prevista em momento algum pela Constituição, mas apenas demonstra um apego férreo de uma visão ultraindividualista de atuação da Instituição. Com efeito, aquilo que a Constituição dispõe é a assistência integral aos carentes prestada pelo Estado. Com relação ao que seria integral:

Não há também pleno consenso doutrinário sobre o “integral” da assistência jurídica prevista na CF/88, mas em geral costuma-se afirmar que, para ser integral, a assistência jurídica a ser prestada deve zelar em gênero, número e grau pelo devido processo legal, tanto na perspectiva da efetividade do processo (como a necessidade de manejar os instrumentos de tutela de urgência) como na do esgotamento das vias recursais. Há ainda quem interprete que, por ser integral, a assistência jurídica não pode ser prestada

<sup>141</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 15.

<sup>142</sup> CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. O acesso à justiça como pressuposto da paridade de armas entre os litigantes no processo civil. In: RÉ, Aluísio lunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 355.

parcialmente, querendo significar que ela deve se dar em todos os “ramos” do direito<sup>143</sup>.

Sendo assim, embora não haja um consenso a respeito do conceito de “integral”, este, como a própria semântica indica, deve ser o mais vasto, de forma a dar efetividade à expressão. Ademais, inconstitucional seria a privação da legitimidade da Defensoria Pública no ajuizamento de demandas coletivas, pois, “[...] de que assistência “integral” (art. 5º, LXXIV) estaríamos falando se a Defensoria ficasse impossibilitada de defender em juízo os direitos coletivos da sua imensa clientela?”<sup>144</sup>

Quando o artigo 5º, inciso LXXIV fala em necessidade de comprovação de insuficiência de recursos, tal exigência é apenas aplicável às demandas individuais, “[...] porquanto, nas ações coletivas, esse requisito resultará naturalmente do objeto da demanda – o pedido formulado. Bastará que haja indícios de que parte ou boa parte dos assistidos sejam necessitados”<sup>145</sup>.

Para reforçar a inexistência de vício material de inconstitucionalidade, José Augusto Garcia de Sousa<sup>146</sup> traz o caráter instrumentalista da Defensoria Pública. Segundo o autor, em razão de a Defensoria Pública pertencer à administração pública, tal Instituição também está vinculada ao princípio de eficiência previsto no artigo 37<sup>147</sup> da Constituição Federal. Por este princípio, assim, a Defensoria Pública está obrigada a utilizar todos os meios capazes de garantir uma tutela efetiva dos seus assistidos, aí incluída, evidentemente, a tutela coletiva.

<sup>143</sup> REIS, Gustavo Augusto Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

<sup>144</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09 – a visão individualista a respeito da instituição? In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 49.

<sup>145</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 483.

<sup>146</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1**. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 252.

<sup>147</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]. BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 23 de outubro de 2014.

Por mais que, por meio de subterfúgios, se pudesse, à época do ajuizamento da ADI 3943, argumentar no sentido de que no artigo 134, responsável por incluir a Defensoria Pública no rol das funções essenciais à justiça na Constituição, não havia referência direta à defesa coletiva, a emenda constitucional nº 80 de 2014 retirou qualquer margem de manobra sobre este assunto. Com a novel redação<sup>148</sup>, fica claro que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado responsável, como expressão e instrumento do regime democrático, pela defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita dos necessitados.

A nova redação somente veio reforçar o posicionamento de que a defesa dos necessitados deve também ser coletiva, uma vez que por meio da defesa exclusivamente individual se deixa descoberta a proteção dos interesses coletivos, o que é extremamente nocivo frente às demandas dos novos conflitos sociais, de índole majoritariamente coletivo. Ausente, por óbvio, plausibilidade em interpretação que limite a assistência aos interesses individuais dos assistidos. Com isto, desconstrói-se a alegada ofensa que a Lei nº 11.448/07 infligiria aos artigos 5º, inciso LXXIV e 134 da Constituição da República.

Acaso não acolhida esta tese, a CONAMP requer que ao menos seja dada a esta norma interpretação conforme à Constituição para que à Defensoria Pública somente seja permitida a defesa dos interesses coletivos em sentido estrito e os interesses individuais homogêneos. Justificam este pedido subsidiário novamente na compreensão de que para ser garantido o direito de assistência integral e gratuita o sujeito deverá, obrigatoriamente, comprovar de forma pessoal a insuficiência de recursos. E, tendo em vista que nos direitos coletivos em sentido estrito e nos individuais homogêneos é capaz de se enxergar de forma particular os sujeitos por estes direitos tutelados, seria permitida a defesa pela Defensoria Pública, contanto que fosse feita a análise da insuficiência de recursos de cada um destes sujeitos.

Percebe-se, então, a insistência em compreender o instituto da assistência jurídica integral e gratuita somente sob o aspecto financeiro-individualista. Por meio

---

<sup>148</sup> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 23 out. de 2014.

deste viés, se excluiria a atuação da Defensoria Pública no âmbito dos interesses difusos, de caráter transindividual, tendo por sujeitos pessoas indeterminadas. Evidencia-se o erro desta interpretação só pelo fato de que a categorização dos interesses em sentido lato tem função meramente metodológica. Pois, é quase impossível que em uma mesma situação fática não existam violações a todos os interesses, de forma conjunta.

Com efeito, a restrição da legitimidade da Defensoria Pública baseada na classificação legal dos interesses “[...] traduz conceitualismo anacrônico e impróprio. Para piorar, tais restrições apoiam-se sobre uma classificação inexoravelmente fluida”<sup>149</sup>. Ou seja, na prática a categorização dos interesses nem sempre é de tal maneira simples quanto aparenta ser pela leitura meramente legal. E, ainda que o fosse, se justificaria a ausência de atuação da Defensoria Pública apenas em razão de um dos beneficiados não pertencer ao conceito de necessitado?

Conferir ilegitimidade à Defensoria em um processo coletivo em razão de um dos possíveis beneficiados não ser considerado “necessitado” soa absurdo. Nos processos coletivos a discussão acerca do conceito de hipossuficiência deve ser tratada de forma diversa, não se restringindo a limites unicamente econômicos. De fatos, no processo coletivo, assim como no processo individual, o conceito de hipossuficiência deve englobar também os hipossuficientes sob o ponto de vista organizacional e jurídico. Conforme já observado no subcapítulo 2.1, a necessidade não advém exclusivamente de questões econômicas,

[...] mas de outras questões de vulnerabilização do ser humano a que o Estado não pode se furtar de enxergar e proteger: se o Estado, através da Defensoria, não cuidar dessas situações, elas continuarão, na sua indivisibilidade, produzindo visíveis injustiças, pois a ausência de recursos lhes impede de contratar advogado ou muitas vezes de simplesmente conhecer seus direitos<sup>150</sup>.

É em razão de a necessidade envolver outras questões que a Lei Complementar 132, de 2009, se propôs a expor de forma mais desenvolvida o perfil da Defensoria Pública, Instituição que não se resume a oferecer defesa individual aos carentes financeiros. De fato, esta instituição possui funções típicas e funções atípicas. Funções atípicas seriam aquelas em que a Instituição atua sem analisar a

<sup>149</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 255.

<sup>150</sup> ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013, p. 83.

questão da hipossuficiência, como é o caso, por exemplo, do exercício da curadoria especial<sup>151</sup>.

A Constituição Federal em seu artigo 134 estabelece as atribuições da Defensoria Pública sem indicar limites. Sendo assim, suas funções podem ser expandidas por lei, o que já foi feito pelas leis complementares 80 e 132. O que o artigo 134 da Constituição Federal “[...] indica, portanto, é a *incumbência necessária e precípua* da Defensoria Pública, consistente na orientação jurídica e na defesa, em todos os graus, dos necessitados, e não sua tarefa exclusiva”<sup>152</sup>.

Ainda que não houvesse funções da Defensoria Pública em que não se analisasse a condição econômica do assistido, a função de propor Ação Civil Pública, se considerarmos a existência de funções típicas e atípicas, é, fundamentalmente, uma função típica da Instituição. Afinal, ao dispor sobre a competência de ajuizar ações civis públicas, o artigo 4º, inciso VII da Lei Complementar 80 refere que a Defensoria irá propor ação civil pública “[...] quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”<sup>153</sup>.

Ou seja, mesmo que não se tenha um número preciso de pessoas hipossuficientes a ser beneficiada, a Defensoria Pública poderá propor Ação Civil Pública, a fim de beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, não indivíduos hipossuficientes. Pois, nas ações coletivas,

[...] ainda mais quando estão em jogo direitos difusos, não se trabalha com situações particulares ou identificações individuais. Olham-se sim o grupo, a coletividade. Além disso, na sociedade complexa dos nossos dias, é cada vez maior o envolvimento de carentes e não carentes em uma mesma

<sup>151</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei. BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm). Acesso em: 26 de outubro de 2014.

<sup>152</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 482.

<sup>153</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...]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; BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm). Acesso em: 26 de outubro de 2014.

situação jurídica. Foi-se o tempo (se é que já existiu) em que os carentes se fechavam em guetos, onde podiam ser facilmente identificados<sup>154</sup>.

A maneira como o dispositivo supracitado foi redigido autoriza a interpretação de que a Defensoria Pública terá legitimidade para propor Ação Civil Pública sempre que haja a mera possibilidade de serem beneficiadas pessoas necessitadas, ainda que não estejam sozinhas. Pensamento em sentido contrário renegaria o direito de assistência jurídica integral das pessoas necessitadas, as quais não podem ficar desassistidas somente por se encontrarem envolvidas com pessoas mais abastadas financeiramente em uma mesma situação fática. Dito de outra forma,

[...] embora deva haver pertinência temática que justifique a atuação da Defensoria Pública – a vulnerabilidade em sentido amplo – essa é facilmente alcançada, pois basta que o resultado da demanda atinja parcela e não a integralidade, de sujeitos hipossuficientes. Exigir que a ação coletiva proposta pela Defensoria Pública tutele exclusivamente hipossuficientes é algo absolutamente impossível, que esvaziaria de sentido e função a atribuição de legitimidade ativa ao órgão<sup>155</sup>.

No plano dos direitos difusos, assim, é totalmente inconcebível considerar situações econômicas individuais. Inclusive, sob o prisma da jurisdição coletiva, a condição da legitimidade ativa deve ser tratada, segundo José Augusto Garcia de Sousa<sup>156</sup>, com um olhar negativo, o que significa dizer que somente poderá ser reconhecida a ilegitimidade quando for evidente a impertinência subjetiva para propositura da ação. Na dúvida, portanto, a legitimidade deverá ser deferida. E o autor complementa, o que é relevante no processo coletivo é o objeto, e não o sujeito. Ou seja, o que deverá ser considerado com maior relevância é se efetivamente estão sendo tutelados direitos coletivos (em sentido estrito), não qual dos entes está a garantir esta defesa.

Enfim, interessante colacionar decisão em que se pontua como deve ser tratada a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública:

<sup>154</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 255.

<sup>155</sup> ZUFELATO, Camilo. A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 315.

<sup>156</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09 – a visão individualista a respeito da instituição? In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 53.

Ao se analisar a legitimação ad causam da Defensoria Pública para a propositura de Ação Civil Pública referente a interesses e direitos difusos, coletivos stricto sensu ou individuais homogêneos, não se há de contar nos dedos o número de sujeitos necessitados concretamente beneficiados. Basta um juízo abstrato, em tese, acerca da extensão subjetiva da prestação jurisdicional, isto é, da sua capacidade de favorecer, mesmo que não exclusivamente, os mais carentes, os hipossuficientes, os desamparados, os hipervulneráveis. A ser diferente, bastaria ao universo dos sujeitos beneficiados incluir, direta ou reflexamente, um só abonado ou rico para a tutela solidarista ser negada a centenas ou milhares de necessitados, deixando-os à mingua diante de graves lesões de natureza supraindividual.<sup>157</sup>

Resumindo, de fato há uma condição à legitimidade da Defensoria Pública, que a sua atuação possa beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes. Sendo dessa forma, a Defensoria está a atuar na função típica, protegendo aqueles que se encontrem em situação de hipossuficiência. O que isto significa não é uma análise individual de todas as pessoas porventura beneficiadas pela ação, mas um juízo abstrato, como acima citado, de que existem pessoas em situação de necessidade, ainda que passageira, a serem tuteladas.

Muito embora o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha se manifestado quanto à constitucionalidade da Lei 11.448/07, antes mesmo da publicação da Lei Orgânica da Defensoria Pública (lei complementar nº 80/94) o Tribunal pronunciou-se favoravelmente à atuação coletiva da Defensoria Pública. Por meio da Medida Cautelar relativa à ADI nº 558/RJ<sup>158</sup>, a qual impugnava vários artigos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, entre eles o artigo 176. Referido artigo autoriza a Defensoria Pública a postular na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos dos necessitados. Na decisão da medida cautelar o então Ministro Relator Sepúlveda Pertence interpretou o artigo 134 da Constituição Federal em sua forma mais lata:

Estou em que o caráter altruístico da destinação institucional de tais entidades confere razoabilidade plena à outorga pelo Estado do patrocínio

<sup>157</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão de decisão que reconheceu a legitimidade ativa da Defensoria Pública para propositura da Ação Civil Pública em questão. **Recurso Especial nº 1264116**. Defensoria Pública da União e Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre. Relator: Ministro Herman Benjamin. 18 de outubro de 2011. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1097533&num\\_registro=201101565299&data=20120413&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1097533&num_registro=201101565299&data=20120413&formato=PDF)> Acesso em: 12 out. 2014.

<sup>158</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 558/RJ**. Ação promovida pelo Procurador Geral da República face à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em que se pretende, dentre outros, seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 176 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe sobre a possibilidade da Defensoria Pública atuar em prol dos direitos coletivos. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 05.08.1991. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1522832>> Acesso em: 20 de outubro de 2014.



judicial gratuito das ações que sirvam à sua persecução, independentemente da indagação *in concreto* da sua capacidade financeira para arcar com o ônus da defesa privada. A Constituição Federal impõe, sim, que os Estados prestem assistência judiciária aos necessitados. Daí decorre a atribuição mínima compulsória para a Defensoria Pública. Não, porém, o impedimento a que os seus serviços se estendam ao patrocínio de outras iniciativas processuais em que se vislumbre interesse social que justifique esse subsídio estatal.<sup>159</sup>

A característica de altos índices de exclusão social do país comprova a existência de interesse social. Por mais que se pretenda enquadrar as atribuições da Defensoria Pública apenas à defesa dos necessitados e dos que comprovarem insuficiência de recursos,

[...] os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento – aderente à ideia generosa do amplo acesso à justiça – de que compete à instituição a defesa dos necessitados do ponto de vista organizacional, abrangendo portanto os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos<sup>160</sup>.

Aliás, sendo a Ação Civil Pública um instrumento do acesso à justiça, nada mais justo que a cartela de entes legitimados a ajuizá-la seja a maior possível. Dessa maneira, se estarão a garantir os direitos fundamentais de terceira geração, conhecidos como direitos de solidariedade. É justamente este o papel da Defensoria Pública, o de proteger o acesso à justiça. Vislumbra-se que a Instituição cumpre seu papel de duas maneiras, seja no âmbito da primeira onda renovatória (conforme estudado no subcapítulo 1.1), por meio da prestação de acesso à justiça aos pobres, seja no âmbito da segunda onda renovatória, a tutela dos direitos coletivos em sentido lato.

Dessa forma, a Instituição representa o fortalecimento do acesso à justiça no país. Tendo em vista ser o único ente incumbido “[...] especificamente da defesa dos necessitados, as atuações coletivas da Defensoria Pública mostram-se sensíveis a

<sup>159</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 558/RJ**. Ação promovida pelo Procurador Geral da República face à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em que se pretende, dentre outros, seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 176 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe sobre a possibilidade da Defensoria Pública atuar em prol dos direitos coletivos. Decisão de 18.08.1991 em que analisam os pedidos liminares apresentados na petição inicial. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 05.08.1991. Voto do Ministro Relator Sepúlveda Pertence, p. 11. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1522832>> Acesso em: 20 de outubro de 2014.

<sup>160</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 484.

interesses e pleitos que frequentemente não são detectados ou entendidos pelos demais legitimados<sup>161</sup>. Reconhecendo-se a relevância dos processos coletivos em nosso sistema,

[...] de verdadeiros meios de promoção do amplo acesso à justiça e de instrumentos legítimos de transformação social, é inescapável a conclusão de que a Defensoria Pública jamais poderia ficar à margem deste processo jurisdicional democrático<sup>162</sup>.

Por todas as razões apontadas, em celebração ao efetivo acesso à justiça e a missão constitucionalmente atribuída à Defensoria Pública, não há margem de dúvidas quanto ao fato de a Instituição possuir legitimidade ampla para propositura de Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos coletivos.

---

<sup>161</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1.** 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 248.

<sup>162</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. Defensoria Pública e processos coletivos: desafios na implementação dos direitos de cidadania. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1.** 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014, p. 285.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho monográfico teve como objetivo obter uma resposta a respeito da possibilidade de a Defensoria Pública ajuizar Ação Civil Pública em defesa de todos os direitos transindividuais. Para tanto, antes de ter sido feita uma análise específica a respeito deste tema buscou-se traçar um perfil da Instituição Defensoria Pública. Por meio de um exame histórico, amparado pela leitura de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, constatou-se que para se garantir com efetividade o direito de acesso à justiça três obstáculos devem ser superados: as custas judiciais, a possibilidade das partes e questões relativas a direitos difusos.

Ao estudar as atribuições da Defensoria Pública conclui-se que sua atuação oferece solução a estas três barreiras. A missão constitucional precípua da Defensoria é promover orientação jurídica e a defesa em todos os graus aos necessitados. Ao garantir este serviço de forma gratuita, o Estado, através da Defensoria Pública, enfrenta a questão das custas judiciais aqueles que não possuem condições de prestá-las. A assistência aos pobres, compreendido este termo em sua concepção legal, talvez seja a visão mais latente aos olhos desfamiliarizados com a Defensoria Pública. No entanto, por meio deste estudo, foi possível perceber que a função da Defensoria Pública distancia-se, e muito, do mero amparo individual aos pobres.

No momento em que a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, regula que é dever do Estado prestar assistência jurídica aos que comprovarem a insuficiência de recurso está a assegurar que esta assistência deverá ter caráter integral, ou seja, total. Este é a marca da Defensoria Pública, a responsabilidade de promover assistência jurídica de forma irrestrita. A referência “aos que comprovarem insuficiência de recursos” não pode ser utilizada como artifício para suprimir a atuação deste órgão. Com efeito, a Constituição Federal em nenhum momento referiu que a assistência deve ser ofertada aos que comprovarem a insuficiência de recursos financeiros. A inexistência desta referência justifica-se pois aquilo que delimita a atuação da Defensoria Pública é o conceito de hipossuficiência, o qual abarca além da hipossuficiência financeira, a hipossuficiência jurídica e a organizacional.

Ao se superar a visão meramente econômica de hipossuficiência, rejeita-se a afirmação de que a Defensoria Pública somente poderia ofertar seu serviços ao sujeito que comprovasse, individualmente, a incapacidade de suportar com os gastos de um processo. Aliás, através deste estudo também foi averiguado que a Defensoria Pública possui funções típicas e atípicas, desta maneira, a missão dada pela Constituição de promover a assistência aos necessitados, na forma do art. 5º, inciso LXXIV, a esta Instituição, embora seja o norte de sua atuação, é apenas sua função precípua e não exclusiva.

Feita esta observação, evidencia-se que a Constituição, antes mesmo de destacar de forma explícita a atuação coletiva da Defensoria Pública, permitia seu desempenho no âmbito dos direitos transindividuais. Desta maneira, ao contrário do que a Associação Nacional do Ministério Público buscou demonstrar na ADI 3943, carece de inconstitucionalidade a Lei nº 11.448/07, que inclui a Defensoria Pública no rol de legitimados a promover a Ação Civil Pública. Não obstante referida norma não impor limitação a esta legitimidade, assim o fez a Lei Complementar nº 132/09. Deste modo, a Defensoria Pública apenas poderá promover ações civis públicas quando o resultado da ação puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes. Impondo esta nova condição a Lei Complementar 132 apenas fez com que a atuação no âmbito coletivo melhor se adequasse à Instituição.

De fato, o argumento principal colhido na ADI 3943 para que à Defensoria Pública fosse negado o direito de atuar em ações civis públicas é o de que, tendo em vista nos direitos transindividuais não ser possível vislumbrar individualizadamente os seus titulares, não seria possível comprovar a insuficiência de recursos de seus membros, supostamente exigência necessária para a atuação da Defensoria Pública. Seguindo este raciocínio, em hipótese alguma a Defensoria Pública poderia atuar em defesa dos direitos difusos, visto estes possuírem titulares indeterminados. Por qualquer olhar crítico, apercebe-se não haver solidez neste argumento.

A atuação da Defensoria Pública nas Ações Civis Públicas é permitida em defesa de todos os direitos transindividuais, sejam os individuais homogêneos, sejam os difusos, sejam os coletivos em sentido estrito. Em se tratando de direitos difusos, é inviável a comprovação individual do estado de carência, ante a absoluta indeterminação de seus titulares. A exigência desta comprovação tornaria inócua a atuação da Defensoria no âmbito dos direitos difusos. Outrossim, não é a

comprovação individual de carência o cerne da atuação no processo coletivo, visto que nesse campo não se trabalha com situações particulares ou identificações individuais.

Em qualquer dos direitos transindividuais a única exigência para atuação da Defensoria Pública é a existência de uma compatibilidade entre a natureza do interesse a ser protegido e a missão institucional precípua da Defensoria, a qual não está vinculada exclusivamente ao viés econômico de hipossuficiência, conforme já demonstrado. Permitir que a Defensoria Pública simplesmente permaneça inerte diante da tênue presença de um não carente é, no mínimo, não razoável. O direito de acesso à justiça não é ofertado apenas individualmente. A persistência em defender uma atuação coletiva da Defensoria Pública equivale a perquirir uma sociedade mais igualitária.

Por todas estas razões, não podem subsistir restrições injustificadas que inviabilizem a atuação da Defensoria Pública em prol das pessoas que se enquadrem no conceito de carência (a qual engloba a carência organizacional, a financeira e a jurídica). Desta maneira, a Defensoria Pública poderá/deverá atuar através do patrocínio individual ou, no âmbito coletivo, por meio da substituição processual, sempre que com isto possam se beneficiar grupos de pessoas hipossuficientes.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVES, Cleber Francisco e PEREIRA, Ricardo de Mattos Filho. Considerações acerca da natureza jurídica da Defensoria Pública. In: RÉ, Aluísio lunes Monti Ruggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014.

ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em preto e branco**: Retratos Institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ALVES, Lucélia Sena. Legitimidade Ativa da Defensoria Pública para a Propositura de Ação Civil Pública: interpretação a partir dos paradigmas constitucionais. **Revista Sequência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, vol. 31, n. 61, dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n61p61/17277>> Acesso em: 08 mai. 2014.

APPIO, Eduardo. **A Ação Civil Pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL, Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro de 1897. Dispõe sobre a organização da assistência judiciária no Distrito Federal. In: **Coleção de Leis do Brasil - 1897, p.84, vol. 1 pt.II**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2457-8-fevereiro-1897-539641-publicacaooriginal-38989-pe.html> Acesso em: 05 de setembro de 2014.

BRASIL, Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Dispõe sobre normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, RJ, 05 fev. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm)> Acesso em: 08 de setembro de 2014.

BRASIL, Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2)> Acesso em: 06 de outubro de 2014.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em: 05 de setembro de 2014.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 08 de setembro de 2014.

BRASIL. Lei Complementar n<sup>o</sup> 80, de 12 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm) . Acesso em: 15 ago. 2014.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm) Acesso em: 06 de outubro de 2014.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do**

Brasil, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm) Acesso em: 29 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 nov. 1999. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)> Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão de decisão que reconheceu a legitimidade ativa da Defensoria Pública para propositura da Ação Civil Pública em questão. **Recurso Especial nº 1264116**. Defensoria Pública da União e Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre. Relator: Ministro Herman Benjamin. 18 de outubro de 2011. Disponível em:  
 <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1097533&num\\_registro=201101565299&data=20120413&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1097533&num_registro=201101565299&data=20120413&formato=PDF)>  
 Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Disponível em:  
 <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007. Disponível em:  
 <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, p. 8. Disponível em:  
 <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 28 a 35. Disponível em:



<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 36 a 57. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 58 a 86. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 87 a 91. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição inicial de autoria da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, processada em 16.08.2007, documento anexo à petição, p. 58 a 86. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 156216/2007 - Congresso Nacional presta informações. Documento processo em 27.09.2007, p. 03/04. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007.

Petição 156216/2007 - Congresso Nacional presta informações. Documento processo em 27.09.2007, p. 04/06. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 158423/2007 – Presidência da República presta informações. Documento processado em 01.10.2007. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 163970/2007 – Advocacia Geral da União apresenta manifestação. Documento processado em 09.10.2007. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 08 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 160753/2007 – Associação Nacional de Defensores Públicos apresenta razões. Documento processado em 04.10.2007. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Manifestação da Procuradoria Geral da República. Documento assinado em 19.02.2008. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 29750/2008 – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública requer ingresso no feito como “amicus curiae”. Documento processado em 05.03.2008. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 99918/2008 - Associação Nacional dos Procuradores da República requer sua participação nos autos como “amicus curiae”. Petição processada em

16.07.2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 135297/08 – Associação Nacional de Defensores Públicos requer juntada de parecer aos autos da ADI. Documento recebido em 24.09.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3943**. Legitimidade para propositura de Ação Civil Pública. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 16 de agosto de 2007. Petição 28780/2013. Procuradoria Geral da República apresenta relatório elaborado pela Comissão de preservação de autonomia do Ministério Público. Documento recebido em 13.06.2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>> Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 558/RJ**. Ação promovida pelo Procurador Geral da República face à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em que se pretende, dentre outros, seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 176 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe sobre a possibilidade da Defensoria Pública atuar em prol dos direitos coletivos. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 05.08.1991. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1522832>> Acesso em: 20 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 558/RJ**. Ação promovida pelo Procurador Geral da República face à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em que se pretende, dentre outros, seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 176 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe sobre a possibilidade da Defensoria Pública atuar em prol dos direitos coletivos. Decisão de 18.08.1991 em que analisam os pedidos liminares apresentados na petição inicial. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 05.08.1991. Voto do Ministro Relator Sepúlveda Pertence, p. 11. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1522832>> Acesso em: 20 de outubro de 2014.

BURGUER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A nove dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº 80/94. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.).

**Uma Nova Defensoria Pública Pedre Passagem:** Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. O acesso à justiça como pressuposto da paridade de armas entre os litigantes no processo civil. In: RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública:** comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. Defensoria Pública e processos coletivos: desafios na implementação dos direitos de cidadania. In: RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 1. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014.

CHIARETTI, Daniel. Breve histórico da assistência jurídica no Brasil e o atual papel institucional da Defensoria Pública da União. In: RÉ, Aluisio IunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol. 2. Bahia: JusPODIVM, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos:** da idade média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição de pessoa necessitada em termos (socio)ambientais: uma questão de acesso à justiça (socio)ambiental. In: RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol1. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2014.

FERREIRA, Bruno; PAVI, CarmeliceFaitãoBalbinot; CAOVIILLA, Maria Aparecida Lucca. A Defensoria Pública e o acesso à Justiça na América Latina. In: RÉ, AluisiolunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**, vol1. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2014.

FRANCO, Horácio Xavier Neto. A Defensoria Pública e o consumidor enquanto necessitado jurídico. In: RÉ, AluisioLunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1.** 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pedem Passagem:** Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

GROSTEIN, Julio. O papel da Defensoria Pública na mutação constitucional: um enfoque à luz das atribuições constitucionais. . In: RÉ, AluisioLunesMontiRuggeri Ré e REIS, Gustavo Augusto Soares dos (orgs). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 2.** Bahia: JusPODIVM, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública:** em defesa do meioambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: – Lei 7.347/85 e legislação complementar. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. São Paulo: Saraiva, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais:** o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica. **Revista de Direito da Defensoria Pública,** Rio de Janeiro, n. 4, 1990.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Rogério Nunes de. A valorização institucional da Defensoria Pública com o advento da Lei Complementar nº 132/2009. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pedem Passagem:** Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

ORDACGY, André da Silva. As ações coletivas pela Defensoria Pública na novel reforma da Lei Complementar 80/94. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

PAROSKI, Mauro Vasni. Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça na Constituição. São Paulo: LTr, 2008.

REGRAS de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade. 2008. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>> Acesso em: 24 set. 2014.

REIS, Gustavo Augusto Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Amélia Soares. **Defensoria Pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER, Fredie Jr. (coord.). **Ações Constitucionais**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa de. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Palo: Cortez, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de Processo Civil**: processo de conhecimento, vol.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, AluisioLunesMontiRuggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1**. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014.

SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09 – a visão individualista a respeito da instituição? In: SOUSA,

José Augusto Garcia de (coord). **Uma nova Defensoria Pública pede passagem:** reflexões sobre a lei complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo:** tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ZUFELATO, Camilo. A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*. In: RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri (org). **Temas aprofundados Defensoria Pública, vol. 1.** 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2014.