



Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Direito

KEITE PINTO CAMACHO

LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A TUTELA DE
INTERESSES DIFUSOS VIA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Brasília
2010

KEITE PINTO CAMACHO

LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A TUTELA DE
INTERESSES DIFUSOS VIA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Projeto de Monografia apresentado
como avaliação da Disciplina
Monografia 3.

Orientador: Prof. Álvaro Ciarlini

Brasília
2010

KEITE PINTO CAMACHO

LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A TUTELA DE
INTERESSES DIFUSOS VIA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Brasília, 2 de outubro de 2010.

Projeto de Monografia apresentado
como avaliação da Disciplina
Monografia 3.

Orientador: Prof. Álvaro Ciarlini

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Examinador

Examinador

*“Abre a tua boca; julga retamente; e
faze justiça aos pobres e aos
necessitados”. (cap. 31, v. 9, Livro de
Provérbios do Rei Salomão)*

Provérbio retirado de petição inicial de
Ação Civil Pública ajuizada pela
Defensoria Pública da União e
indeferida pelo magistrado com
fundamento em ilegitimidade ativa no
ano de 2009.

RESUMO

A monografia objetiva esclarecer como as leis, a doutrina e a jurisprudência percebem a atuação da Defensoria Pública (DP) na tutela de interesses difusos via Ação Civil Pública. Diante da ADI 3943/2007, na qual a Associação do Ministério Público pede decisão favorável à inconstitucionalidade das alterações trazidas pela Lei n. 11.448/2007, doutrinadores e magistrados defendem a legitimidade ativa da Instituição, considerando que as palavras usadas pelo legislador constituinte no que se refere às atribuições da DP são abertas, representando apenas o mínimo constitucional. De outra parte, ao Ministério Público não é concedido o direito exclusivo ao ajuizamento de ações civis públicas. O carente passou a ser um termo amplo na visão de alguns, representando não só o desprovido de recursos financeiros, mas aquele que não possui recursos técnicos ou jurídicos. A própria Defensoria vivencia hoje a prática de funções atípicas, como a defesa de presos ricos, porque o direito à ampla defesa e ao contraditório são considerados direitos fundamentais. E pelo princípio da otimização desses direitos, as noções coletivas da carta social de 88 devem se irradiar por todo o ordenamento jurídico, alcançando as leis infraconstitucionais e processuais. Assim, deve ser garantido ao hipossuficiente o atendimento jurídico integral e gratuito, aplicando os princípios constitucionais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da assistência jurídica aos pobres em sua máxima efetividade, concluindo que aos carentes também devem ser reservados modernos meios que permitam a aquisição do direito pleiteado, ainda que na mesma ação também sejam beneficiadas pessoas com recursos.

Palavras-chave: Legitimidade ativa da Defensoria Pública. Ação Civil Pública. Tutela de interesses difusos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos

CF – Constituição Federal

DP – Defensoria Pública

DPU – Defensoria Pública da União

MP – Ministério Público

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DA AMPLITUDE CONSTITUCIONAL	11
1.1 Alcance da Ação Civil Pública.....	11
1.2 Atribuições originais da Defensoria Pública.....	17
2 DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL LEGAL	22
2.1 Alterações na ACP nos últimos 25 anos	22
2.2 Novo instrumento processual para a Defensoria Pública: inconstitucionalidade?.....	24
3 DOS INTERESSES SOCIALMENTE RELEVANTES	29
3.1 Estatística: aumento do espaço das ações coletivas	29
3.2 A experiência na tutela de interesses difusos (Preliminares)	30
3.2.1 Estudo de caso: ações civis públicas ajuizadas no período da epidemia da gripe A em 2009	31
CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

A legitimidade da Defensoria Pública (DP) para a tutela de interesses difusos via ação civil pública é o tema do presente trabalho em razão de tal condição da ação não estar definitivamente clara entre magistrados e, sobretudo, membros do Ministério Público (MP), embora o legislador tenha fixado a previsão em lei editada em 2007 (Lei n. 11.448). Por que, diante de previsão legal, ainda se nega a legitimidade a um órgão criado constitucionalmente para a defesa dos direitos dos hipossuficientes? A lei inovadora seria inconstitucional, como quer o MP? Ou só seria inconstitucional quanto à tutela de interesses difusos? Ou ainda, os carentes inseridos na coletividade também teriam o direito a esse moderno instrumento de defesa dos seus interesses, perfazendo a constitucionalidade da norma?

Por serem difusos, tais direitos são insuscetíveis de uma contagem e aferição individual sobre o nível de pobreza de quem seria beneficiado. Talvez o x da questão seja: deve a Defensoria Pública atuar em causas quando haja apenas pessoas carentes envolvidas? Ou ela também poderia atuar quando, de alguma forma, sejam alcançadas pela sentença pessoas sem recursos e outras abastadas? A Constituição Federal de 88 veda ou limita a atuação do órgão ao desprovido financeiro ou mesmo quem consegue arcar com as custas e honorários judiciais poderia ter o auxílio da DP?

O objetivo do trabalho é responder a essas perguntas e, especialmente, ao ponto principal: tem ou não tem a DP legitimidade para a defesa de interesses difusos por meio da ACP? Com foco nessas questões, a monografia segue o rumo do teórico ao prático: do que há na Carta Magna, nas leis, na doutrina e na jurisprudência que confira subsídios para a resposta até as fundamentações das sentenças dos magistrados.

No primeiro capítulo, primou-se por delinear o alcance da norma processual alvo de críticas (Ação Civil Pública) no texto constitucional, as atribuições da DP insertas na Carta Máxima e a análise de doutrinadores a respeito do tratamento que deve ser dado às normas infraconstitucionais e processuais: a Carta Social no contexto da sociedade de massa e dos litígios coletivos deve se enraizar pelas leis infra, formando um conjunto harmônico, ou a regra continua sendo a tutela de direitos individuais, considerando em primeiro lugar o privado sobre o público?

O ponto de partida desse capítulo são os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da assistência jurídica aos pobres. Em contraposição, está a ADI proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Nela, o pedido é pela declaração de inconstitucionalidade do inciso da Lei da Ação Civil Pública que prevê a legitimidade da DP para a tutela coletiva ou, alternativamente, pela exclusão da Instituição quanto à tutela de interesses difusos. A Associação considera que a comprovação da insuficiência de recursos deve ser individual, interpretando a Constituição restritivamente. No entanto, há doutrinadores que defendem que a hipossuficiência que trata o legislador constitucional não possa ser mais exclusiva do ponto de vista financeiro. Nem mesmo o conceito de necessitado é claro e definitivo. Nem mesmo as funções da DP são hoje todas típicas. Há quem afirme que a defesa do carente se refere apenas à atuação mínima e que o interesse social é o que deve prevalecer.

O segundo capítulo ingressa na legitimidade processual legal, especificamente na Lei da Ação Civil Pública, e apresenta as alterações substanciais realizadas na norma nos últimos 25 anos, como as contribuições trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor, até a inserção da legitimidade da DP pela Lei 11.448/2007. Do ponto de vista específico da Defensoria Pública, passa-se à análise da constitucionalidade do novo instrumento processual. Novo, em termos, porque, três anos antes de sua edição, a Defensoria já se utilizava do mecanismo por meio de uma brecha inserta pelo Código de Defesa do Consumidor. Para alguns doutrinadores, a ampliação da legitimidade é poderoso meio de acesso à Justiça e mesmo a jurisprudência já sinaliza para a nova tendência que é, no sentido de garantir a assistência, o mérito sobressaindo às preliminares. Na sociedade de massa, uma ação indeferida não prejudica apenas um indivíduo, mas uma coletividade.

O terceiro capítulo mostra, por meio de levantamentos feitos pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que as ações coletivas vêm ganhando espaço no dia a dia do trabalho do Defensor e que pelo menos 90% deles defendem a legitimação para a tutela coletiva. Na prática, mesmo com a edição da Lei 11.448/2007, não falta nas petições iniciais a menção e a defesa da atuação por meio da ação coletiva. Foi o caso das três ações civis públicas ajuizadas pelo defensor público federal André Ordacgy no período da epidemia de gripe suína em 2009. Cada um dos processos recebeu um veredito diferente: uma liminar foi deferida, garantindo leitos de UTI aos pacientes mesmo na rede privada de saúde; outra, a da distribuição do tamiflu em até 48 horas a todos os doentes suspeitos de portarem o vírus, foi negada; por último, a que pedia o

afastamento de gestantes do trabalho durante o período de maior transmissão, foi indeferida pelo magistrado, que considerou a Defensoria Pública ilegítima para atuar na ação.

1 DA AMPLITUDE CONSTITUCIONAL

1.1 Alcance da Ação Civil Pública

Levando em conta os princípios fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, bem como a assistência jurídica gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos - direito fundamental inserto no artigo 5º, LXXIV, CF -, o trabalho se inicia com a clareza de que aqui está a base para a resposta à pergunta: tem a Defensoria Pública legitimidade ativa para a tutela de interesses difusos via Ação Civil Pública?

A Constituição Federal trata da ACP no artigo 129, III, onde estabelece como função institucional do Ministério Público a promoção da Ação Civil Pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Em uma interpretação literal do dispositivo, se verifica que a CF não determina que tal função é exclusiva do *parquet*. Além disso, no parágrafo 1º do mesmo artigo, o legislador deixou claro que a legitimidade do MP para as ações civis não impediria a de terceiros.

É verdade que a CF não trata da ACP quando prevê as atribuições da Defensoria Pública. Talvez por se preocupar de forma substantiva com o papel de tal órgão e não de forma adjetiva. Quando disciplina a atuação da Defensoria Pública, não prevê de que forma ela fará o seu trabalho. Novamente a interpretação literal da carta magna brasileira.

Para a Defensoria Pública, a Constituição Federal, em seu artigo 134, estabelece que é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica e defesa, **em todos os graus**, dos **necessitados**, na forma do artigo 5º, LXXIV, ou seja, comprovada a insuficiência de recursos.

Diante da amplitude social da CF, elaborada a partir de princípios como a dignidade da pessoa humana e a cidadania, considerando fundamental a defesa jurídica de todos, inclusive dos carentes pela Defensoria Pública, e fundamentais também os direitos sociais (como a saúde), seria justo com o legislador constituinte delimitar hoje a defesa desses necessitados só pelo fato do legislador originário ter incluído o termo ‘insuficiência de recursos’ no texto?

O que seria uma ampliação de funções com foco na dignidade (beneficiar inclusive os pobres), passaria a restringir tal atuação à necessidade da Defensoria Pública

comprovar individualmente o grau de necessidade do seu assistido? Seria essa a vontade original da Carta Social de 88? Como comprovar o grau de pobreza numa ação para a tutela de interesses difusos? No caso da ACP movida por defensores públicos federais para o abastecimento das drogarias com o medicamento tamiflu (contra a gripe A) e o fornecimento do remédio aos doentes internados nas primeiras 48 horas: seria útil e eficaz a individualização diante da necessidade geral, sobretudo por aqueles que se utilizam do Sistema Único de Saúde?

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – a ADI 3.943/2007 -, por considerar que o inc. II, incluído ao art. 5º da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), com a redação dada pela Lei n. 11.448/2007, ao atribuir legitimidade para a Defensoria Pública, fere a Constituição Federal em seus artigos 5º, inc. LXXIV e 134, caput. Destaca-se:

A inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados impede, pois, o Ministério Público de exercer, plenamente, as suas atividades, pois concede à Defensoria Pública atribuição não permitida pelo ordenamento constitucional, e mais, contrariando os requisitos necessários para a ação civil pública, cuja titularidade pertence ao Ministério Público, consoante disposição constitucional (STF, ADI 3943, p. 4).

A ADI, que está na relatoria da ministra Cármen Lúcia, ainda não foi julgada. Na ótica da Conamp, a Defensoria Pública foi criada para atender, gratuitamente, aos necessitados, aqueles que possuem recursos insuficientes para se defender judicialmente ou que precisam de orientação jurídica. Por esta razão, a Defensoria Pública poderia apenas atender aos necessitados que comprovassem, **individualmente**, carência financeira.

Bem se verifica que a análise que se faz se coaduna exclusivamente com a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais: o direito é individual.

Nesse sentido, à Defensoria não seria possível atuar na defesa de interesses difusos como possuidora de legitimação extraordinária, já que os atendidos deveriam ser, pelo menos, individualizáveis, identificáveis, para se ter certeza que o atendido pela Instituição não possui recursos suficientes para o ingresso em Juízo. A associação pede, com esse argumento, que seja declarada a inconstitucionalidade do inc. II, do art. 5º da Lei n. 7.347/85 ou “alternativamente, se dê interpretação conforme ao texto constitucional, para excluir a legitimidade ativa da Defensoria Pública, quanto ao ajuizamento de ação civil pública para defesa de interesses difusos”.

É essa interpretação restritiva que deve ser dada à CF quando se trata da defesa de interesses dos carentes?

Alexy (2005, p. 334-344), ao tratar dos direitos fundamentais, explica que esses direitos não são apenas regras, mas verdadeiros princípios que regem todo o ordenamento jurídico. Para ele, os valores jurídico-fundamentais ou princípios não se esgotam na relação entre Estado e cidadão, mas valem para todos os âmbitos do direito. São mandamentos de otimização, normas que ordenam que algo seja realizado em medida tão alta quanto possível.

Os direitos fundamentais também incidem sobre todo o ordenamento e servem para orientar a atividade dos três poderes, na visão de Marinoni (2003, p. 298-338), que defende que a dignidade e proteção especiais que a CF confere aos direitos fundamentais estão claras no próprio texto, ao definir sua aplicação como imediata (art.5º, parágr. 1º CF) e ao considerar esses direitos como cláusulas pétreas (art.60 CF), impossibilitando a sua exclusão. Como bem salienta o professor, eles não estão só restritos ao texto constitucional, bem como, nele, não se restringem ao artigo 5º, ou ao trecho do 5º ao 17 (sob o manto do título “Direitos e Garantias Constitucionais”), mas encontram a fundamentação própria em artigos como o 225 da CF, que trata do direito ao Meio Ambiente equilibrado.

Considerando a evolução doutrinária no Brasil, Sarlet (2009, p. 9-33) afirma que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais vem consensualmente sendo tratada em paralelo com a reconhecida dimensão subjetiva (direito exigido pelo titular). Pela dimensão objetiva, se compreende que os direitos fundamentais incorporam e expressam determinados valores objetivos fundamentais da comunidade. Como uma das implicações diretamente associadas a essa dimensão está a constatação de que os direitos fundamentais “devem ter a sua eficácia valorada não só sob um ângulo individualista”, com base no ponto de vista da pessoa individual e sua posição perante o Estado, “mas também sob o ponto de vista da sociedade, da comunidade na sua totalidade”. (SARLET, 2009, p. 16).

Entre as características (funções) dos direitos fundamentais com base na dimensão jurídica-objetiva, Sarlet destaca que os valores incorporados por essas normas se irradiam sobre todo o ordenamento jurídico, implicando uma interpretação “conforme aos direitos fundamentais da ordem jurídica compreendida na sua integralidade”. Como bem leciona:

Tal concepção, notadamente quando vinculada a supremacia constitucional e a uma jurisdição constitucional capaz de fazer valer tal supremacia e interpretação conforme, constitui o pilar do fenômeno da

constitucionalização do Direito, não estando restrita, por óbvio, à eficácia dos direitos e princípios constitucionais do processo no plano da legislação infraconstitucional e para a concretização judicial, mas abrangendo a necessária adequação da legislação processual também aos demais direitos fundamentais e a própria interpretação dos institutos tipicamente processuais na Constituição em sinergia com os direitos fundamentais na sua totalidade. (SARLET, 2009, p.17)

O dever geral de efetivação pelo Estado é outra função dos direitos fundamentais para Sarlet. Ao Estado caberia zelar, inclusive preventivamente, pela proteção dos direitos fundamentais contra os poderes públicos, particulares e outros Estados, adotando medidas positivas para isso. Ao Poder Judiciário caberia a correção da própria legislação e dos atos da Administração Pública no que violar o dever de proteção suficiente. Vale destacar:

É nesta perspectiva que foi desenvolvida a noção de que aquilo que se poderia designar de um dever de proporcionalidade (no caso da atuação estatal) implica não apenas uma proibição de excesso, mas também uma proibição de (proteção insuficiente) insuficiência, o que não significa que – mesmo quando configurada a incidência de um dever de proteção – o Estado não disponha de uma relativamente ampla (a depender, é claro, das circunstâncias do caso e da natureza do bem a ser protegido) margem de liberdade na determinação dos meios a serem utilizados na efetivação dessa proteção, [...], da criação de procedimentos adequados à tutela dos direitos. (SARLET, 2009, p. 19).

A dimensão organizacional e procedimental é a terceira função destacada por Sarlet. Conforme essa característica, o conteúdo das normas de direitos fundamentais possibilita a orientação da aplicação e interpretação das normas procedimentais. Tal posicionamento seria majoritário na doutrina, de acordo com Sarlet. A partir dos direitos fundamentais, seria possível ainda formatar o direito organizacional e procedimental, auxiliando na efetivação da proteção desses direitos, a fim de se evitar “os riscos de uma redução do seu significado e conteúdo material”.

A relação entre a proteção dos direitos fundamentais e a dimensão organizatória e procedimental já deveria há muito tempo estar consolidada na cultura jurídica nacional, na visão de Sarlet. Tal concepção levou, para o autor, ao Estado o dever de criar ou fomentar a criação de órgãos aptos para atuarem na tutela dos direitos e criação de procedimentos adequados à proteção e promoção dos direitos.

Se os direitos fundamentais são, sempre e de certa forma, dependentes da organização e do procedimento, sobre estes também exercem uma influência que, dentre outros aspectos, se manifesta na medida em que **os direitos fundamentais podem ser considerados como parâmetro para a formatação das estruturas organizatórias e dos procedimentos,**

servindo, para além disso, como diretrizes para a aplicação e interpretação das normas procedimentais. (SARLET, 2009, p. 21)

No âmbito infraconstitucional é que Sarlet considera existir a maior relevância da dimensão organizatória e procedimental dos direitos fundamentais. Ele exemplifica com o direito à saúde e com a criação (constitucional) do Sistema Único de Saúde (SUS) como órgão responsável pela coordenação e execução das políticas de saúde no Brasil. A participação da comunidade seria considerada relevante, inclusive na organização e procedimento, na fiscalização dos procedimentos adotados pelo SUS.

Sarlet exemplifica casos que devem seguir uma interpretação conforme aos direitos fundamentais dos institutos processuais e menciona, na evolução doutrinária e jurisprudencial, tendência na aplicação de que o ônus da prova cabe ao Estado, quando na demanda do particular em face daquele se exigir prestações ligadas ao direito à saúde. Ao Estado caberia demonstrar a indisponibilidade de recursos e, ao particular, comprovar a necessidade da prestação e a carência financeira. A otimização e redistribuição dos recursos seria feita em prol dos que não têm condições de comprar bens e serviços necessários à saúde, como planos de saúde. Os juízes teriam, na visão dele, o poder-dever de corrigir a legislação, interpretando as leis de acordo com a Constituição e os direitos fundamentais, privilegiando a eficiente tutela.

A norma processual, para Marinoni (2003, p. 298-338), quando compreendida à luz da teoria dos direitos fundamentais, deve ser interpretada conforme os direitos fundamentais. Se um meio é imprescindível à efetividade da tutela jurisdicional, ele entende que não há como negar a sua utilização. Afinal, a própria tutela jurisdicional é um direito fundamental. Para ele, interpretar as regras processuais conforme a Constituição significa que, em caso de duas interpretações possíveis, deve-se adotar a que dê efetividade ao direito a ser tutelado, a que confira a tutela prometida ao jurisdicionado, desde que não desconsidere o direito fundamental do réu.

No caso em questão, considerando a Lei da Ação Civil Pública como norma processual, respaldada constitucionalmente, e, diante de uma necessidade por medicamentos extensiva, sobretudo, à população mais carente pela rede do SUS, se poderia dizer, como lecionou o professor, que se este é o meio que garante a maior efetividade à prestação do carente, mesmo que dele também integrem pessoas não carentes, poderia este meio ser considerado inadequado e inconstitucional?

Para Marinoni (2006, p. 11-43), a teoria da relação jurídica processual (final do séc XIX), ainda adotada por processualistas, brasileiros e estrangeiros, é prejudicial à riqueza do conteúdo do processo no Estado constitucional. Pela teoria, as necessidades das partes são ignoradas, bem como as situações de direito material e as diferentes realidades dos casos concretos. Nesse sistema, não se admite questionar a legitimidade, seja do procedimento ou da decisão, uma vez que a legitimidade a partir dos direitos fundamentais não existe quando se busca a abstração e a neutralidade. No Estado constitucional, para uma teoria de direito contemporânea, uma das questões que o professor ressalva como mais importantes é a legitimidade da decisão jurisdicional, sobretudo quando o juiz confronta uma lei infraconstitucional diante dos direitos fundamentais. E destaca que o processo é o instrumento pelo qual a jurisdição tutela os direitos na dimensão da Constituição. Como salienta Marinoni (2006, p. 43), “o procedimento [...] tem que ser capaz de atender às situações substanciais carentes de tutela e estar de pleno acordo, em seus cortes quanto à discussão do direito material, com os direitos fundamentais materiais”.

Diante do entendimento da amplitude constitucional, que irradia os direitos fundamentais por todo o ordenamento jurídico, incluindo as normas processuais, retoma-se a pergunta: a defesa de prestação ao carente via ACP, mesmo que desse rol integrem pessoas não carentes, poderia ser considerada inadequada e inconstitucional?

Nesse aspecto, Grinover (2008, p. 299-317) também trabalha o conceito constitucional de necessitado de forma ampliada. Ela defende que necessitado é todo aquele socialmente vulnerável. Ou seja, além do hipossuficiente de recursos financeiros, há o carente organizacional. Assim, devem ser considerados vulneráveis os consumidores, os usuários de serviços públicos, de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as voltadas à saúde, moradia, saneamento básico, meio ambiente. O acusado, que precisa ter assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, mesmo que possua recursos financeiros. E destaca Grinover (2008, p.308), que “a exegese do termo constitucional não deve limitar-se aos recursos econômicos, abrangendo recursos organizacionais, culturais, sociais”.

A necessidade de comprovação da insuficiência de recursos, conforme Grinover, se aplica exclusivamente às demandas individuais. Assim, nas ações coletivas, a doutrinadora considera que bastará que haja indícios de que parte ou boa parte dos assistidos sejam

necessitados. E acrescenta, citando decisão¹ do TRF da 2ª Região, que nada há nos artigos 5º, LXXIV, e 134 da CF que indique que a defesa dos necessitados só possa ser individual. Grinover observa:

“Seria até mesmo um contrassenso a existência de um órgão que só pudesse defender necessitados individualmente, deixando à margem a defesa de lesões coletivas, socialmente muito mais graves”. (GRINOVER, 2008, p.308-309).

Em parecer redigido a pedido da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP), em razão da ADIn proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Grinover considera que, “mesmo que se queira enquadrar as funções da Defensoria Pública no campo da defesa dos necessitados e dos que comprovarem insuficiência de recursos, os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento – aderente à idéia 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”.

Na visão da professora, a atuação da Defensoria Pública na defesa de interesses difusos tem sido de grande relevância, contribuindo para ampliar o acesso à Justiça e para dar maior efetividade às normas constitucionais.

1.2 Atribuições originais da Defensoria Pública

A Defensoria Pública, conforme disposto pelo Constituinte Originário em 1988 (art. 134 CF), 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”. Sendo que o dispositivo a que se remete estabelece que o Estado prestará assistência jurídica **integral** e gratuita aos que comprovarem **insuficiência de recursos**”.

É o que prevê a Constituição Federal em relação às atribuições da instituição. Se a análise conjunta e superficial dos dispositivos mencionados for feita, é possível verificar que tal instituição deve prestar orientação jurídica e defesa aos necessitados que comprovarem a falta de recursos, dando margem à consideração de que são recursos econômicos.

¹ Ap Cív 2004.32.00.005202-7 AM

Por ausência de previsão constitucional que desmembrasse o significado da palavra necessitado, a Defensoria Pública, em regra, utiliza a definição da Lei n 1.060/1950. Dessa forma, seria necessitado quem, em razão da condição econômica, não possa pagar as custas do processo e os honorários do advogado sem prejudicar o próprio sustento e o da família. (SILVA, 2007, p. 25).

A Defensoria Pública da União (DPU) acabou padronizando o critério, dispensando da comprovação da necessidade aquele que declarar que a renda mensal da família não ultrapassa o limite de isenção do imposto de renda (SILVA, 2007, p. 24). No entanto, aquele que ultrapasse esse limite, mas comprove prejuízo do sustento próprio ou da família no pagamento das custas do processo e honorários de advogado não será excluído da assistência.

Verifica-se que o critério da necessidade não é rígido, sendo necessário aferir, na rotina da atividade, a quem caberia receber a assistência jurídica. Essa elasticidade que se lança não se restringe apenas à carência econômica. Na análise do Defensor Público Federal Holden Macedo da Silva, a tendência da doutrina, da jurisprudência e do legislador é estender o conceito também ao hipossuficiente jurídico.

Como se verificou no item anterior, quando da análise do parecer feito pela professora Ada Pellegrini Grinover, a tendência é considerar hoje que o termo “necessitados” abrange não só os carentes economicamente, mas também aqueles do ponto de vista organizacional, os socialmente vulneráveis.

Como hoje ocorre, a Defensoria Pública da União patrocina a defesa de réus que, mesmo com recursos financeiros suficientes, não dispõem, perante o juízo criminal, de quem os defenda. É atribuição conferida pela Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC n 80/94), no artigo 4º, XIV e XVII.

Para Silva (2007, p. 33), da análise combinada do julgamento da ADIn-MC n. 558-RJ e da ADIn n. 3.022-RS, entende-se que os serviços da Defensoria Pública podem se estender “ao patrocínio de outras iniciativas processuais que não a defesa dos necessitados”. Contudo, ele acrescenta que o Poder Constituinte Decorrente ou o legislador ordinário deve observar, “no caso concreto, a razoabilidade/proporcionalidade da extensão das funções

institucionais da Defensoria, de forma que sempre seja observado o interesse social que justifique o subsídio estatal” (SILVA, 2007, p. 34)².

Quando se questiona se a Defensoria Pública pode patrocinar ação ou conciliação em favor de quem não é necessitado, corrente doutrinária entende que sim, vindo como constitucionais as funções institucionais dispostas na LC n. 80/94. (SILVA, 2007, p. 36). Silva ressalta, entre outros pontos, a falta de vedação constitucional expressa e considera que não há motivos sérios para reduzir o alcance do termo necessitados: “Cumpre-nos enxergá-lo de maneira ampliativa ou aberta, a fim de abarcar outras carências que não somente a material, financeira ou patrimonial”. (SILVA, 2007, p. 36).

Nesse sentido também disciplina Souza (2002, p. 143-180), para quem as palavras “integral” e “essencial”, definidas pelo legislador constituinte no artigo 134, são cláusulas abertas e devem ser vistas como chaves de interpretação para o aprimoramento da instituição. A palavra “necessitados” também seria dotada de “razoável largueza e indeterminação”, considerando Souza que já está consagrada a tese de que a carência jurídica não se confunde com a carência econômica. A esse respeito bem doutrinou Grinover, já mencionada.

A filosofia solidarista, na opinião de Souza (2002, p. 153), assimilada plenamente pela Constituição Federal Brasileira³, deve servir – parafraseando Alexy – como mandamento de otimização para a interpretação e aplicação do Direito no Brasil. E na visão dele, a tutela de direitos ou interesses difusos tem reflexo direto do solidarismo, uma objetivação da tutela processual, no lugar do individualismo (fonte tradicional do processo). Somado a isso, com o movimento pelo Acesso à Justiça⁴, se verifica a tendência de trabalhar com a idéia de que toda

²O autor adverte que os precedentes são de 1991 e 2004, e que falta ainda corrente jurisprudencial dominante.

³No artigo 3º,I, da CF/88, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária constitui objetivo fundamental da República Brasileira.

⁴Movimento capitaneado por Mauro Cappelletti. Como salientam Cappelletti e Garth (1988), o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais. Para os autores, o acesso à justiça é o mais básico dos direitos humanos e defendem que os juristas reconheçam que as técnicas processuais servem a funções sociais e que a regulamentação processual tem efeito sobre como opera a lei substantiva. Com base nas suas ondas renovatórias do acesso efetivo à Justiça, verifica-se que a assistência judiciária prestada pelo Estado aos carentes é considerada a primeira delas. Citando o sistema Francês, os autores destacam que não só os pobres são beneficiados, mas, por exemplo, a assistência poderia ser deferida a um caso particularmente importante. Pela segunda onda, os autores apontam a mudança de foco do processo civil: da concepção tradicional, que não deixava espaço para a atuação que não fosse entre duas partes individuais, para a proteção dos direitos difusos e coletivos. A transformação, para Cappelletti e Garth, é a única que pode garantir a realização dos direitos públicos relativos a interesses difusos. Eles apontam como grande reforma a possibilidade de propositura de ações de proteção a interesses difusos por um único indivíduo e citam casos dos Estados Unidos na área de Meio Ambiente. Ressaltam, com as ações em nome da coletividade, a economia de escala pela reunião de pequenas causas. A terceira onda inclui a advocacia, judicial e extrajudicial, por meio de advogados particulares ou públicos, e a

a forma de carência merece atenção e que, quando se fala da proteção de grupos, inviável seria a análise dos recursos de cada integrante.

A esse respeito, a defesa dos interesses dos hipossuficientes econômicos é vista como função típica da Defensoria Pública. Já como função atípica, inclusive incluída na LC n. 80/1994, está a defesa de réu sem advogado na área criminal. Ou, como exemplifica o autor, uma pessoa que gasta quase todo o salário em tratamento médico se revela um carente jurídico e não econômico, pois, sob o ponto de vista financeiro, pelo salário, teria condições de buscar um advogado privado.

O solidarismo jurídico contribui para a *dessubjetivação* do ordenamento em geral, nela incluída a objetivação mais extensa da via processual. Por outro lado, o acesso à justiça impõe compreensão muito mais generosa do fenômeno da carência. [...] Na medida em que a própria identificação subjetiva do autor de uma demanda perde a antiga transcendência, e [...] o fenômeno da carência resta desconectado do parâmetro econômico, é evidente que em muitos casos se torna irrelevante, no que tange à assistência jurídica, o questionamento acerca da situação econômica individual da parte. Se o processo se coletiviza, e passa de maneira crescente a tutelar mais diretamente valores do que pessoas, as funções da Defensoria devem revelar-se adequadas ao novo sistema, sob pena de violação deste sistema (e desperdício do fabuloso potencial da instituição). (SOUZA, 2002, p. 170-171)

O autor defende, assim, que as funções da instituição acompanhem as mudanças do sistema processual constitucional. A sua atuação mínima, como expressa na Constituição Federal, é a defesa do carente. Mas isso não significa que não possa atuar em causas dotadas de interesse social, como se infere do relatório do Ministro Sepúlveda Pertence, em cautelar na Adin 558 (RJ) (SOUZA, 2009, p. 196)⁵. O voto do relator foi seguido por unanimidade, consagrando uma interpretação mais ampliada do artigo 134 da CF/88, considerado apenas o mínimo constitucional.

Nesse sentido, Souza – com base ainda na cláusula aberta da “defesa integral” – destaca a tutela dos interesses difusos como uma função atípica da Instituição e que, como as

prevenção de demandas. Para os autores, no entanto, a representação judicial de indivíduos ou interesses difusos para se tornar efetiva precisa que novos mecanismos procedimentais se tornem exequíveis. E destacam a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos. Nessa linha, procedimentos mais simples e julgadores mais informais vêm sendo tendência. Cada vez mais a conciliação e o juízo arbitral são utilizados. A preocupação fundamental é com a Justiça social, com a busca de procedimentos que levem à proteção dos direitos das pessoas comuns. A redução de custos é uma das soluções para um maior acesso.

⁵ Em outro texto, Souza destaca que, com a evolução histórica e cultural do povo, a Defensoria acompanhou a evolução, atuando de maneira preventiva, como na prestação de informação jurídica a uma coletividade, sem um destinatário determinado.

demais atuações fora do rol típico, deve ser sopesada com base nos critérios da adequação e da relevância social.

No mesmo sentido, na visão do Defensor Público Federal André Ordacgy, a atuação da Defensoria Pública na seara coletiva é relevante função atípica, que se soma à já mencionada tutela na área criminal e à curadoria especial no processo civil.⁶

⁶ ORDACGY, André da Silva. A novel legitimidade da Defensoria Pública na ação civil pública (Lei n. 11.448/2007). *Revista de Direito e Política*, v. 4, n. 14, p. 71-86, jul/set 2007.

2 DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL LEGAL

2.1 Alterações na ACP nos últimos 25 anos

A Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) surgiu com campo de atuação limitado à defesa de danos morais e patrimoniais ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Três anos mais tarde, com a elaboração da nova Constituição da República (1988), a evolução legislativa foi consolidada e a inafastabilidade do controle jurisdicional passou a vigorar também para as lesões coletivas. (GAVRONSKI, 2005, p. 28). A ACP ganhou *status* constitucional, tendo sido incluída entre as funções institucionais do Ministério Público. A Carta Magna atribuiu ainda ao órgão ministerial a função de promover a “defesa de outros interesses difusos e coletivos”, ponto que havia sido vetado pelo presidente da República quando da sanção do projeto de lei da ACP. A Constituição Federal ampliou ainda o rol de legitimados ativos para a defesa dos interesses transindividuais, estendendo a atribuição a entidades associativas expressamente autorizadas, a sindicatos e a comunidades indígenas.

Com o surgimento do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), todos os demais co-legitimados da Lei da ACP readquiriram o direito ao ajuizamento da ação com objeto em “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Com a nova lei, foram definidas as espécies de direitos coletivos e criado o “interesse ou direito individual homogêneo”. No artigo 81⁷, está expressa a distinção entre os direitos difusos (indivisível, titularidades de pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato), os coletivos (indivisível, titularidade de um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária) e os individuais homogêneos (decorrentes de origem comum).

Na visão de Mazzilli (2003, p. 113), a Lei da ACP e o CDC se integram no tocante à defesa coletiva de interesses transindividuais e inexistente taxatividade de objeto para a defesa judicial de interesses transindividuais. Além das hipóteses previstas nas diversas leis

⁷ 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; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

que seguiram ao Código, quaisquer outros interesses difusos podem, em tese, ser defendidos em juízo por tutela coletiva tanto pelo Ministério Público como pelos demais co-legitimados.

Além das alterações promovidas pelo CDC ou pela lei de defesa dos interesses de portadores de deficiência (Lei n. 7.853/89), a ação coletiva passou a ser instrumento de defesa também dos direitos de crianças e adolescentes (Lei n. 8.069/90), por infração da ordem econômica e da economia popular (Lei n. 8.884/94), bem como da ordem urbanística (Lei n. 10.257/2001). Lembra Meirelles, Wald e Mendes (2009, p. 184) que legislações incluíram ainda como interesses tuteláveis por meio da ACP os dos idosos, dos investidores no mercado de capitais e dos torcedores de modalidades esportivas.

Retrocessos também surgiram, sobretudo acrescidos por Medidas Provisórias. A Lei n. 9.494/97 (resultante da conversão da MP 1.570) alterou artigo da Lei da ACP para limitar os efeitos *erga omnes* da sentença à competência territorial do órgão julgador. Outra MP (2.180-35) restringiu os efeitos da sentença civil em ação proposta por associação na defesa dos interesses dos associados àqueles com domicílio no âmbito de competência territorial do órgão prolator e excluiu do objeto da ACP as pretensões envolvendo tributos (GAVRONSKI, 2005, p. 29).

A despeito das perdas, a legitimidade da Defensoria Pública foi inserida expressamente na Lei da Ação Civil Pública por obra da Lei n. 11.448/2007. Para Sousa (2009, p. 192-227), com essa inserção, livrou-se o processo coletivo de uma situação embaraçosa do ponto de vista constitucional: em um país que possui a maioria da população necessitada, o sistema deixava de legitimar a Defensoria (instituição voltada para a defesa dos carentes), ao passo que distribuía tal legitimidade para entidades diversas.

Na análise de Mazzilli (2003, p. 279), quatro anos antes da edição da lei que legitimou expressamente a Defensoria, é concorrente e disjuntiva a legitimação ativa para a propositura de ações civis públicas pelos co-legitimados da Lei da ACP ou do art. 82 do CDC. Concorrente, porque todos podem agir em defesa dos interesses transindividuais. E disjuntiva, porque não precisam comparecer em litisconsórcio. Ele destaca ainda que as leis e a própria Constituição vêm alargando a legitimação ativa em defesa de interesses transindividuais e que, embora alguns órgãos públicos possam não ter personalidade jurídica, poderão ter personalidade judiciária (MAZZILLI, 2003, p. 280).

Meirelles, Wald e Mendes (2009, p. 260) consideram que as novas técnicas processuais vieram atender imperativos sociais ou corrigir certas situações, como a desigualdade das partes (caso do consumidor), necessidade de mecanismo para a defesa dos grupos sociais, na participação popular na fiscalização da aplicação do Direito, na necessidade de atendimento eficaz e rápido à Justiça Social.

Os contratos de massas, vinculados à informática e à mudança de tipo de civilização, à concentração urbana e às relações cada vez mais desiguais entre as partes, passaram a exigir remédios de maior densidade e eficiência, sob pena de frustração da Justiça. (MEIRELLES; WALD; MENDES; 2009, p. 261)

2.2 Novo instrumento processual para a Defensoria Pública: inconstitucionalidade?

A polêmica sobre a constitucionalidade da atuação da Defensoria Pública em ACP foi trazida pela instituição que se considera detentora absoluta da legitimidade: o Ministério Público. No entanto, em parecer redigido a pedido da Associação Nacional dos Defensores Públicos, Grinover (2008, p.299-317) afirma que a norma legal permite apenas que a Defensoria Pública venha “somar esforços na conquista dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos da sociedade”, podendo inclusive agir em litisconsórcio com o Ministério Público.

Parceria que deu certo em uma das primeiras ACPs movidas pela Defensoria Pública da União, ajuizada pela DPU/PA em 2004. A sentença só foi publicada recentemente, mas Defensoria Pública e Ministério Público saíram vitoriosos na defesa dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes abandonados nas ruas da cidade de Belém⁸. Na ocasião, a legitimidade da Defensoria Pública chegou a ser negada pela Justiça Federal, o que motivou o Ministério Público Federal a assumir a titularidade da ação até decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que admitiu a legitimidade ativa da DPU para prosseguir na ACP proposta. A ação foi ajuizada pela DPU/BA três anos antes da edição da Lei n. 11.448 e a decisão favorável à legitimidade foi proferida pelo TRF da 1ª Região em Julho de 2006, tendo sido, portanto, concedida no ano anterior ao da entrada em vigor da Lei que inclui a DP

⁸ACP 2004.39.00.010412-6 (PA). A decisão do Juiz Federal Edison Moreira Grillo Junior determinou ao Estado do Pará a colocação das crianças de rua que não possuam familiares em abrigos até encontrar família substituta; o encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade, daquelas que possuam parentes na cidade; o imediato tratamento médico das que estiverem viciadas em drogas e forem portadoras de alguma doença; o registro de nascimento das que ainda não o possuam; e a matrícula obrigatória em estabelecimento oficial de ensino. O governo do estado deverá tomar as providências em 90 dias, contados da intimação da sentença.

no rol da ACP. Esse é apenas um exemplo em que a jurisprudência se manifestava favoravelmente à legitimação da DP em causas além da relação de consumo antes mesmo da publicação da Lei.

O fato mostra que a Lei só veio regular uma situação que já ocorria na prática: como não eram legitimados expressamente, os Defensores Públicos se utilizavam do fundamento do artigo 82, III, do Código de Defesa do Consumidor⁹, cumulado com o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública¹⁰. Grinover cita em seu parecer uma série dessas ações¹¹.

Como bem informa a doutrina, a legitimidade ativa da Defensoria Pública para o ajuizamento de ACP não surgiu com a Constituição Federal, como ocorreu com o Ministério Público. A Instituição de defesa dos carentes passou por três fases¹² até alcançar a legitimidade legal pela Lei n. 11.448/2007. A primeira delas foi a de negação da legitimidade, por se considerar que a Instituição não era um ente público destinado especificamente à proteção dos direitos dos consumidores. Na época, se recorria ao artigo 82, III, do CDC. Depois, passou-se a admitir a aplicação do artigo à Defensoria exclusivamente em ações coletivas para a defesa de direitos dos consumidores necessitados, dispensando a atribuição exclusiva da Defensoria para tal fim. Por último, a positivação da legitimidade, com a alteração da Lei da Ação Civil Pública pela Lei n. 11.448/2007.

Grinover (2008, p. 299-317) considera que a ampliação da legitimidade representa poderoso instrumento de acesso à Justiça:

[...] louvável que a iniciativa das demandas que objetivam tutelar interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos seja ampliada ao maior número possível de legitimados, a fim de que os chamados direitos fundamentais de terceira geração – os direitos de solidariedade – recebam efetiva e adequada tutela. (GRINOVER, 2008, p.306).

Na análise do quesito sobre as funções institucionais da Defensoria Pública, a doutrinadora considera ainda que o artigo 134 da Constituição Federal não limita as atribuições da Defensoria Pública. Vale destacar trecho do parecer:

⁹Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (...) III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

¹⁰ 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 n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

¹¹ TJRS, Acórdão 70014401784/2006, ApCív, 4ª Câm., rel. Araken de Assis, j. 12.04.2006.

¹² RÉ, Aluísio Iunes. A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça coletiva: legitimidade ativa e pertinência temática. *Revista de Processo*. São Paulo, ano 34, n. 167, p. 231-249, jan 2009.

O legislador constitucional não usou o termo *exclusivamente*, como fez, por exemplo, quando atribuiu ao Ministério Público a função institucional de “promover, *privativamente*, a ação penal pública, na forma da lei” (art.129,I). Desse modo, as atribuições da Defensoria podem ser ampliadas por lei, como, aliás, já ocorreu com o exercício da *curadoria especial*, mesmo em relação a pessoas não economicamente necessitadas (art 4º , VI, da LC 80/94). (GRINOVER, 2008, p. 307)

A Lei n. 11.448/2007 não configuraria, assim, afronta à Constituição Federal.

No entanto, a questão da legitimidade para a tutela de interesses difusos ainda não é pacífica¹³. Ré aponta que a tutela dos interesses coletivos e individuais homogêneos é mais simples, porque os interessados pela tutela podem ser identificados e qualificados, devendo se enquadrar na descrição legal de necessitados. Já quanto aos interesses difusos, ele afirma ser uma questão ainda controvertida, uma vez que alguns ainda negam tal legitimidade e outros afirmam ser ela ilimitada quando se fala em direitos e interesses cujos titulares não possam ser identificados, pois de qualquer forma os necessitados seriam beneficiados.

Para o autor, a tendência é no sentido da ampliação da legitimidade. Ele aponta que é dessa forma que o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), trata, prevendo a legitimidade da Defensoria sem qualquer limitação. Ele cita ainda julgado do Superior Tribunal da Justiça (STJ)¹⁴ em que a Ministra Nancy Andrighi afirma tendência acentuada para facilitar o acesso à Justiça. De acordo com ela, "se a atuação da Defensoria Pública ficar limitada, pela vedação (ou limitação) ao uso da ação civil pública, a parcela da população que não tiver condições de arcar com os custos do processo não terá acesso pleno ao Judiciário, direito constitucionalmente garantido".

Sousa (2009, p. 192-227), por exemplo, defende a instrumentalidade do processo, sobressaltando o conteúdo à forma, o mérito às preliminares. Para ele, quanto mais relevante o direito material no caso concreto, com maior força deveria incidir o instrumentalismo. Destaca-se:

Nessas demandas, não faz sentido algum o estabelecimento de exigências rigorosas no tocante à legitimidade ativa. É axiomático: os direitos são difusos, ou seja, pertencem a todos, mas não podem ser apropriados com exclusividade por ninguém. (SOUSA, 2009, p. 208).

¹³ RÉ, Aluísio Iunes. A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça coletiva: legitimidade ativa e pertinência temática. *Revista de Processo*. São Paulo, ano 34, n. 167, p. 231-249, jan 2009.

¹⁴ STJ, Resp 555111/RJ. In: RÉ, Aluísio Iunes. p. 247.

Sousa acrescenta que a Defensoria Pública, atada ao dever de eficiência, deve se utilizar de todos os meios e técnicas que permitam uma efetiva tutela dos seus assistidos, não se privando das vias processuais mais modernas e eficazes para isso.

Em razão disso, Sousa defende que a legitimidade ativa nos casos de interesses difusos deveria ser sempre reconhecida, salvo gritante impertinência subjetiva, tendo em vista que o importante seria o objeto e não o sujeito.

Na mesma linha, Mancuso (2004, p. 150) defende uma postura mais progressista ou liberal no que tange à outorga da tutela aos interesses difusos. Na visão dele, o melhor caminho é o da “adaptação criativa” do arsenal processual existente às novas exigências surgidas com o acesso à justiça dos interesses metaindividuais.

Em edição de 2004, portanto, escrita três anos antes do surgimento da Lei n. 11.448/2007, Mancuso (2004, p. 136) já propunha, no caso dos interesses metaindividuais, que a legitimidade não ficasse restrita a um só autor, mas a mais de um ente que para o legislador reunisse as condições para tal. Conforme o doutrinador, “os interesses difusos, por definição, não devem ter sua tutela restringida à atuação de certos órgãos governamentais, nem somente ao Ministério Público, havendo mesmo quem minimize a importância da personalidade jurídica das associações [...], de sorte a admitir também legitimação a sociedades de fato”. Mancuso acrescenta que, pela própria natureza desses interesses, deve-se reconhecer uma legitimação difusa, disjuntiva e concorrente, a cidadãos agrupados em associações e também a entes e órgãos públicos interessados.

Nesse sentido também aponta Rodrigues (2008, p. 335), para quem, em processo coletivo, o juiz deve sempre levar em consideração o fato de que o direito tutelado pertence a uma coletividade e que o legitimado ativo é apenas o impulsionador da tutela, alguém que não foi escolhido pela sociedade, mas pelo legislador. Em prol da economia processual e do fato de que a coletividade será prejudicada no caso de uma decisão terminativa, ele defende que o rigor da forma seja atenuado, devendo, apenas em último caso, encerrar o processo sem apreciar o mérito. Para Rodrigues (2008, p. 336), institutos como litispendência, condições da ação, fecham portas e devem ser “aplicadas sem os rigores e efeitos do processo individualista”.

O sistema processual do novo século, com o tema da coletivização dos direitos, conforme Gomes Júnior e Favreto (2009, p. 174-194), engloba todas as normas que tratam

dos direitos coletivos hoje em um único sistema¹⁵. Na visão dos autores, em caso de lacuna ou omissão de uma lei, aplica-se a norma de outra pertencente ao sistema coletivo. Para os autores, as dúvidas em torno da questão da legitimidade e da competência atrasam o julgamento do mérito e prejudicam os envolvidos.

Como bem ressaltam, o Código de Processo Civil é fundado em concepção individualista da década de 70 e a sociedade mudou, exigindo a adequação da disciplina aos direitos coletivos. Nesse sentido, três anteprojetos de Código Brasileiro de Direitos Coletivos já foram gestados por professores e doutrinadores. O PL n. 5.139/2009, encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, propõe uma nova disciplina, por exemplo, da ação civil pública. Entre as alterações propostas estão: a criação de um sistema único coletivo, sendo a Lei da Ação Civil Pública a norma disciplinadora, a regra geral desse sistema; a ampliação dos direitos coletivos para defesa pela ação; a adequação e estruturação do rol de legitimados. Os autores, que fizeram parte da comissão¹⁶ formada para elaborar o PL, defendem a legitimidade processual coletiva, para eles sempre presente nas ações coletivas, significando a possibilidade de buscar a proteção de direitos coletivos em todas as suas espécies, ainda que diante de coincidência entre os interesses próprios de quem atua com os dos que serão beneficiados pela decisão. Assim, afastam a classificação da legitimidade fundada no tipo de interesse protegido. A opção era pela mais ampla legitimidade para a defesa dos direitos coletivos. Vale destacar os trechos:

A Comissão, na verdade ratificou a anterior posição no sentido de manter o amplo rol dos entes legitimados para o ajuizamento das ações coletivas de um modo geral. De todas as ações coletivas, as duas únicas que possuem legitimação restrita continuaram sendo mesmo a ação popular [...] e a ação de improbidade administrativa. (GOMES JÚNIOR; FAVRETO, 2009, p. 182).

Assim, a regra na exegese dos textos que disciplinam as ações coletivas - e a do Projeto de Lei - é ampliativa, pois, evidente é o interesse em ampliar o rol daqueles que podem ajuizar tais demandas, posição esta que foi ratificada pela Comissão na elaboração do anteprojeto. (GOMES JÚNIOR; FAVRETO, 2009, p. 182).

No texto, a legitimidade da Defensoria Pública foi ratificada.

¹⁵ Lei da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública, Código do Consumidor, Lei da Improbidade Administrativa, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei da Pessoa Portadora de Deficiência, Lei Protetiva dos Investidores do Mercado de Valores Mobiliários e Lei de Prevenção e Repressão às Infrações contra a Ordem Econômica – Antitruste.

¹⁶ Entre os membros da comissão especial criada pelo Ministério da Justiça para a elaboração de proposta de readequação e modernização da tutela coletiva estão: Rogério Favreto (presidente), Luiz Manoel Gomes Júnior (relator), Ada Pellegrini Grinover, José Augusto Garcia de Souza, André da Silva Ordacgy, Haman de Moraes e Córdova.

3 DOS INTERESSES SOCIALMENTE RELEVANTES

3.1 Estatística: aumento do espaço das Ações Coletivas

Dados estatísticos do conjunto de Defensorias Públicas no país, incluindo as estaduais e a Defensoria Pública da União, começaram a ser divulgados com os Diagnósticos produzidos pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no ano de 2004. Os três números editados até hoje representam um retrato da instituição no país e são produzidos a partir da resposta dos Defensores a questionários.

Por esses estudos, é possível notar a evolução da preocupação dos Defensores com o manejo das ações coletivas. O espaço reservado no próprio material demonstra o espaço que a tutela coletiva ganhou em cinco anos.

Quanto ao ajuizamento dessas ações, o I Diagnóstico da Defensoria Pública (2004) aponta que aproximadamente a metade das Defensorias Públicas no país possuía essa experiência. Do I para o II número (2006), a informação praticamente não muda. A quantidade dos que ajuizavam a ação é a mesma (a metade), embora as Defensorias estaduais tivessem variado em relação ao levantamento anterior e a União tenha sido acrescentada.

No segundo número, um espaço maior foi reservado ao tema, que ganhou ainda um comparativo entre o manejo das ações e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados. A realidade apresentada é que quase todos os estados com IDH baixo não possuíam tal experiência. Já todos aqueles com IDH alto manejavam ações coletivas.

No III Diagnóstico (2009), mais seis Defensorias Públicas ingressaram no rol das que acionavam a Justiça para causas coletivas, representando 69,23% das unidades. A importância do tema praticamente quadruplicou desde a primeira edição do estudo, quando se verifica que apenas um parágrafo foi destinado ao tema; dois, na segunda edição; e, na terceira, oito parágrafos.

Pelo último perfil institucional, Defensores Públicos da União e dos Estados concordaram que entre as medidas mais favoráveis à instituição estavam: em primeiro lugar, a autonomia (99,17% das opiniões entre os Defensores Públicos Federais e 98,26% entre os

Defensores Estaduais) e, em segundo lugar, a legitimação para atuar em ações coletivas (99,17% entre os federais e 95,69% entre os estaduais).

3.2 A experiência na tutela de interesses difusos (preliminares)

No dia a dia da atividade do defensor público não é raro encontrar petições em ação civil pública com preliminares quanto à legitimidade ativa da instituição para a tutela de interesses coletivos. Aqueles que manejam esse tipo de ação costumam resguardar a atuação, antecipando justificativas quanto à legislação, jurisprudência e tecendo argumentações.

Além dos artigos 5º, LXXIV, e 134 da Constituição Federal, já mencionados, são lembrados os incisos VII e XI do artigo 4º da Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC 80/94).

Vejamos:

Da Lei Orgânica da Defensoria Pública:

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;** [...] 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;**

A Lei n. 11.448/2007, que alterou a norma processual da ação civil pública, também não costuma faltar. Foi o que fez o Defensor Público Federal André Ordacgy, quando do ingresso da ação para a distribuição do medicamento tamiflu, usado no tratamento da gripe A. Destaca-se, nesse sentido, trecho da petição inicial:

Ressalte-se que a Lei n. 7.347/85, com a nova redação que lhe deu a Lei nº 11.448/07, não condiciona a atuação da Defensoria Pública apenas quando haja interesse exclusivo de hipossuficientes. Aliás, para que a norma ganhe os contornos democráticos que lhe pretendeu dar o legislador, assegurando o acesso à justiça dos necessitados, é indispensável que, quando em risco ou violado direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, caiba a atuação da Defensoria Pública.

O defensor destacou ainda ao magistrado que a DP recebeu na lei o mesmo tratamento dado ao MP:

O tratamento jurídico dispensado à Defensoria Pública pela Lei n. 7.347/85 é o mesmo assegurado ao Ministério Público, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, isto é, independentemente de quaisquer requisitos.

Diferente é o tratamento dado às associações, que além do requisito temporal de constituição há mais de ano, devem incluir, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, para que possam promover a ação civil pública.

E defendeu a utilização do instrumento para a garantia de direitos fundamentais constitucionais, como se observa:

Em suma, a legitimação da Defensoria Pública visa a assegurar o **ACESSO À JUSTIÇA**, e não restringi-lo, evitando-se decisões contraditórias e o acúmulo de demandas versando sobre o mesmo fato. Não há dúvida de que esse instrumento processual é um dos mais eficazes à garantia do direito à razoável duração do processo e à celeridade da sua tramitação (CF/88, art. 5º, inc. LXXVIII), à medida que torna desnecessária a reprodução de inúmeras demandas individuais idênticas, evitando a sobrecarga do Poder Judiciário e todos os transtornos daí decorrentes.

3.2.1 Estudo de caso: Ações Civis Públicas ajuizadas no período da epidemia da gripe a em 2009

Um exemplo da atuação da Defensoria Pública em prol do cidadão carente via ACP para a tutela de interesses difusos é o da ação para permitir o acesso da população ao medicamento tamiflu. E quem, senão o carente (que, claramente, não tem recursos para comprar um medicamento já escasso e que depende dos postos do Sistema Único de Saúde (SUS) para obter o remédio) seria mais beneficiado?

No auge dos casos suspeitos de contaminação pela gripe suína, A ou também conhecida como H1N1, quando se começava a lamentar as mortes, sobretudo de grávidas, em razão da doença, da demora do diagnóstico e da restrição à medicação, a Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro deu o primeiro passo para chamar a atenção da população e das autoridades para a política adotada pelo governo e tentar dar mais tranquilidade e segurança a todos com o alento de que, em caso de contágio, o mesmo procedimento deveria ser dado a todas as pessoas, fossem grávidas ou idosas, jovens ou do grupo de risco.

O Defensor Público Federal André Ordacgy ajuizou, no dia 04/08/2009, uma ação civil pública¹⁷ com pedido de liminar contra a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro, requerendo o fornecimento do medicamento antiviral contra a nova gripe (tamiflu ou relenza) em toda a rede do Sistema Único de Saúde (SUS) e na rede privada, independentemente da gravidade do paciente. O Defensor ouviu especialistas que informaram

¹⁷ ACP 2009.51.01.018307-4.

da eficácia do medicamento apenas nas primeiras 48 horas do aparecimento dos sintomas. O remédio, que antes da epidemia era vendido normalmente nas farmácias, teve a venda proibida e o controle exclusivo do Ministério da Saúde.

Em nota divulgada no site da instituição (www.dpu.gov.br) em 31 de julho de 2009, Ordacgy (titular do Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva da DPU/RJ) escreveu que entendia o controle pelo Ministério da Saúde desde que o acesso ao medicamento fosse permitido à população. "Se o Ministério da Saúde detém todo o estoque do antiviral do país e proibiu a fabricante de fornecer o medicamento nas farmácias, deve então assumir a responsabilidade pelo fornecimento do mesmo para a população", afirmou na nota.

Na ACP, o Defensor também pediu a autorização para que as farmácias comercializassem o medicamento, sob prescrição médica, e a ampliação da rede de laboratórios para a realização do exame de diagnóstico da gripe suína.

Com a ação, a DPU agiu em nome da coletividade, de forma difusa, pedindo, por exemplo, que a União, o Estado do Rio de Janeiro e o município do Rio cumprissem o dever constitucional de prestar saúde a todos. O Defensor pediu ainda que o magistrado desse efeito *erga omnes* em sua decisão, sendo a mesma válida para todo o país, a fim de evitar sobrecarga processual ao Judiciário.

O bem maior nem era mais só a saúde, mas a vida, diante dos casos de morte divulgados. Situação que envolvia a todos, não só os hipossuficientes. O carente, vale dizer, é aquele que encontra no SUS a sua única saída. Cabe uma pergunta aqui. O Defensor deveria deixar o seu assistido hipossuficiente morrer porque, ao ajuizar uma ação civil pública para defesa de interesse difuso, estaria entrando na seara, por exemplo, do Ministério Público? Ou só porque o benefício da medida respinga de forma favorável no não carente, deveria tal ACP ser rechaçada, negada?

A Defensoria Pública da União não obteve a liminar, tendo em vista que o magistrado, com base no artigo 2º da Lei 8.437/92 (que determina seja conferida audiência ao representante judicial da Pessoa Jurídica de Direito Público quando se tratar de liminar em ACP) abriu espaço à defesa dos réus e, por fim, acatou os argumentos, sobretudo o de que não cabe ao Judiciário adentrar em atividade tipicamente administrativa como no caso, que versa sobre a execução de políticas públicas de controle epidemiológico.

O magistrado deixou de se manifestar sobre as defesas formais preliminares levantadas pelos réus, oportunizando a oitiva da parte autora, e passou ao exame dos pedidos de antecipação de tutela, que foram negados. O Defensor recorreu por meio de Agravo ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

A ação seguiu e, neste ano, o Defensor solicitou a extinção do processo sem o julgamento do mérito, tendo em vista a perda do objeto da ação, em razão do fim da epidemia da doença, bem como **o comportamento diferente dos réus relativamente à prevenção e tratamento da doença**. A decisão pela extinção sem julgamento do mérito foi publicada em 24/06/2010.

Na visão do defensor André Ordacgy, como o juiz passou ao mérito, pode se constatar que as condições da ação foram verificadas e o magistrado não constatou irregularidades. Embora a DPU não tenha obtido a liminar e, por fim, tenha pedido a extinção do processo, o defensor julgou a ação extremamente válida. E explica (em resposta a questionamentos enviados por email): “Embora não tenhamos conseguido a liminar, devido à pressão que exercemos sobre o Ministério da Saúde, vários procedimentos foram alterados para melhor, tendo inclusive ocorrido a liberação do tamiflu no inverno deste ano de 2010 (através das farmácias populares)”.

Na mesma época da ação pelo tamiflu, o Defensor Público ajuizou ainda outras duas: uma pedia o aumento do número de leitos de UTI na rede pública de saúde para tratar os pacientes com a gripe H1N1 e, em caso de insuficiência de leitos, o custeio, pelo SUS, na rede privada¹⁸; a outra pedia a concessão de licença a gestantes que trabalhavam em órgãos federais no Estado do Rio de Janeiro¹⁹, durante a epidemia da doença. No caso da primeira ação, a liminar foi deferida, determinando que, diante da necessidade de internação e da ausência de leitos de UTI na rede pública, fosse aberto novo leito, inclusive com o cancelamento de cirurgia eletiva ou a internação em hospital particular a ser custeada pelo ente responsável pela unidade hospitalar. Vale lembrar que, como ocorreu na ação pela liberação do tamiflu, nas duas ações o defensor apresentou semelhantes defesas preliminares quanto à legitimidade ativa da Defensoria Pública. Destaca-se, inclusive, trecho que consta da petição inicial da ação em prol do aumento de leitos de UTI:

¹⁸ ACP 2009.51.01.018941-6.

¹⁹ ACP 2009.51.01.019187-3.

Com muito mais razão, portanto, dá-se a atuação da Defensoria Pública na presente demanda. Se é possível até a atuação atípica (quando não há interesses metaindividuais de hipossuficientes em jogo), não resta dúvida quanto à legitimidade da Defensoria Pública quando há evidente interesse de necessitados, isto é, aumento de leitos de UTI em favor da população notadamente carente, pelo Sistema Único de Saúde – SUS, considerando-se que, de acordo com estudos estatísticos do IBGE, cerca de 120 milhões de brasileiros auferem renda até dois salários mínimos. (grifo do autor).

O juiz da ação pelos leitos reconheceu expressamente a legitimidade da Defensoria Pública da União para a ação, fundamentando a decisão no artigo 5º, II, da Lei 7.347/85, alterado pela Lei n. 11.448/07, considerando tal dispositivo como “dotado de presunção de constitucionalidade”. Ressaltou também que o objeto da ação era a tutela do interesse difuso de “indivíduos presumivelmente hipossuficientes”, em razão de se valerem do sistema público de saúde, estando de acordo, portanto, com o que prevê o artigo 134 da Constituição da República.

Saliente-se que, nos três casos, três juízes diferentes apreciaram as respectivas demandas, proferindo as decisões de modo bem diferente. Na ação para a concessão de licença às gestantes, por exemplo, o processo foi extinto de plano pelo juiz, por ilegitimidade da Defensoria. No recurso para o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, o relator manteve a decisão *a quo*. Na interpretação do magistrado, a atuação da Defensoria Pública deve ficar restrita à comprovação da insuficiência de recursos pelos necessitados. A conclusão foi extraída da análise seca dos artigos 5º, LXXIV, e 134 da CF. Destaca-se:

Ora, ainda que a Lei n. 11.448/07 tenha alterado o art. 5º da Lei n. 7.374/85, reconhecendo a legitimidade da Defensoria Pública para promover ação civil pública, não assegurou a mesma a propositura dessa ação sobre qualquer matéria, especialmente quando extrapole a sua função institucional, que é defender interesses individuais das pessoas que não podem suportar o pagamento de custas e demais ônus processuais, em nome próprio.

O relator considera ainda que a defesa de quaisquer interesses metaindividuais pela Defensoria Pública seria ampliar a sua esfera de atribuições, o que significaria, nas palavras dele, “suplantar a definição constitucional das atividades da instituição, conferindo-lhe atuação totalmente desvirtuada”.

A despeito do desfecho, no caso das gestantes, o Defensor também acredita ter sido positivo o resultado. Nas palavras dele: “Embora o juiz tenha extinto o processo de plano, a notícia de que tínhamos ajuizado uma ACP nesse sentido já fez com que o Ministério

do Planejamento concedesse administrativamente a licença às gestantes (portanto, o efeito prático foi o mesmo)”.

Há nove anos dedicado à causa do carente, Ordacgy defende a legitimidade ativa da DP para interesses difusos “desde que existam pessoas hipossuficientes a serem beneficiadas (mesmo que não sejam a maioria)”.

CONCLUSÃO

Com base nos casos apresentados, é possível observar que a legitimidade da DP para a defesa de interesses difusos não é unânime. Os magistrados divergem mesmo quando possuem a mão uma legislação que legitima o ajuizamento das ações. Quem discorda da possibilidade de defender os carentes difusamente, em geral traça como argumentação o fato de o constituinte originário ter escrito que à Defensoria caberia a defesa em todos os graus dos necessitados, comprovada a insuficiência de recursos. A leitura é restritiva. O pobre, já tão desprestigiado, acaba ficando de fora das grandes defesas, aquelas que envolvem a coletividade, porque talvez, na visão de alguns, não faça parte da coletividade. Mais uma vez o pobre é excluído, porque precisa comprovar que é pobre, mostrar o troco que leva no bolso, deixando de lado a sua dignidade.

Por outro lado, doutrinadores modernos defendem que a Carta Social de 88 não busca restringir o acesso à Justiça, mas ampliá-lo, porque esse acesso inscrito no texto constitucional é apenas o direito básico. É o mínimo. Além disso, as garantias e direitos devem se irradiar pelo ordenamento jurídico de forma a que alcancem a sua máxima efetividade, com a aquisição efetiva do objeto da tutela. Garantir integralmente um direito é fazer com que ele seja entregue, mesmo que para isso outras pessoas (não pobres) sejam beneficiadas.

A moderna doutrina nem enxerga mais o hipossuficiente como apenas o carente de recursos financeiros. É também o que não possui recursos técnicos ou jurídicos, o socialmente vulnerável. Além disso, a Defensoria Pública, hoje tão requisitada, não presta atendimento apenas a quem não tem dinheiro, mas defende o preso rico e atua como curadora especial, em nome da ampla defesa e do contraditório. São as funções consideradas típicas e atípicas coexistindo. Poderia a tutela difusa ser mesmo tida como atípica, desde que a assistência ao pobre fosse garantida, em nome do princípio fundamental que determina a integralidade do atendimento. Se a decisão beneficiar o morador do barraco na favela e o vizinho rico do asfalto, estará garantindo a Justiça a pelo menos um pobre e cumprindo com a máxima constitucional da efetividade dos seus princípios e com a função típica da Defensoria Pública. No entanto, se deixar de fora os dois, estará prejudicando pelo menos um carente, que se somará à massa dos excluídos não só financeiros, mas dos alijados do poder público, desprovidos de cidadania e de dignidade. Quanto à Carta Magna, passará a letra morta, porque

seu texto é descumprido. Dessa forma, abre-se espaço também à “Justiça pelas próprias mãos”.

As lesões coletivas deixam, como o próprio nome sugere, a esfera do individual e é em razão disso que são percebidas como socialmente mais graves. O magistrado deve, ao julgar, observar os ditames do solidarismo insertos na Constituição Federal, com foco no todo social. A visão deve ser macro, porque o mundo mudou. Antes, o indivíduo era o centro das atenções, inclusive dos processualistas. Hoje, a sociedade de massa exige que se olhe para o outro como um grupo e que se reflita sobre o efeito potencializado de uma decisão: se nego um direito, posso não estar negando só a uma pessoa.

Em um país onde a maioria da população é necessitada, negar um direito ao pobre porque também beneficia ao rico é privilegiar a minoria rica, em detrimento da massa. Dessa forma, a tendência apontada pela doutrina moderna é a que espelha a realidade social. E o direito, se não atua junto com o fato, acaba em desuso, pronto a ser revogado.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais, ponderação e racionalidade. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v.6, n. 24, pág. 334-344, out/dez 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Defensoria Pública**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **II Diagnóstico da Defensoria Pública**. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **III Diagnóstico da Defensoria Pública**. Brasília, 2009.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.
- GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das Origens ao Futuro da Lei de Ação Civil Pública: o Desafio de Garantir Acesso à Justiça com Efetividade. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. Anotações sobre o projeto da nova lei da ação civil pública: principais inovações. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 34, n. 176, p. 174-194, out. 2009.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 33, n. 165, p. 299-317, nov. 2008.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Genesis: Revista de Direito Processual Civil**, Curitiba, v. 8, n. 28, p. 298-338, abr./jun. 2003.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil do Estado Constitucional. **Revista Jurídica**, Porto Alegre, ano 54, n. 347, p. 11-43, set 2006.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ORDACGY, André da Silva. A novel legitimidade da Defensoria Pública na ação civil pública (Lei n. 11.448/2007). **Revista de Direito e Política**, v. 4, n. 14, p. 71-86, jul./set. 2007.

RÉ, Aluísio Iunes. A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça coletiva: legitimidade ativa e pertinência temática. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 34, n. 167, p. 231-249, jan. 2009.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). **Ações Constitucionais**. 3. ed. Salvador: Jus Podium, 2008. p. 335.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais, sua dimensão organizatória e procedimental e o direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Processo**, São Paulo, v.34, n. 175, p. 9-33, set. 2009.

SILVA, Holden Macedo da. **Princípios institucionais da defensoria pública**. Brasília: Fortium, 2007.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos interesses difusos: uma abordagem positiva. **Revista de Processo**, São Paulo, v.34, n. 175, p. 192-227, set. 2009.

SOUSA, José Augusto Garcia de. Solidarismo Jurídico, Acesso à Justiça e Funções Atípicas da Defensoria Pública: A Aplicação do Método Instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado. **Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 143- 180 jul./set. 2002.