



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

**TIAGO OLIVEIRA CARVALHO**

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO  
CIVIL PÚBLICA: O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E SUA  
RELAÇÃO COM O JULGAMENTO DA ADIN 3.943/DF**

Brasília  
2016

**TIAGO OLIVEIRA CARVALHO**

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO  
CIVIL PÚBLICA: O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E SUA  
RELAÇÃO COM O JULGAMENTO DA ADIN 3.943/DF**

Trabalho de conclusão de curso em  
Ciências Jurídicas no Centro Universitário  
de Brasília.  
Orientador: Prof. João Ferreira Braga.

Brasília  
2016

**TIAGO OLIVEIRA CARVALHO**

**A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO  
CIVIL PÚBLICA: O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA SOCIAL E SUA  
RELAÇÃO COM O JULGAMENTO DA ADIN 3.943/DF**

Trabalho de conclusão de curso em  
Ciências Jurídicas no Centro Universitário  
de Brasília.  
Orientador: Prof. João Ferreira Braga.

Brasília, 12 de setembro de 2016.

Banca Examinadora

---

Prof. Orientador

---

Prof. Examinador

---

Prof. Examinador

## Resumo

A presente monografia tem por escopo principal apresentar e analisar os argumentos legais, jurisprudenciais e doutrinários que conferem ampla legitimidade à Defensoria Pública para o ajuizamento das ações coletivas, em especial a propositura da ação civil pública. No primeiro capítulo serão cotejadas as diferenças entre o processo civil clássico e o processo civil coletivo, analisando os princípios, institutos e as características próprias da via coletiva, de forma a se ponderar sobre a sua autonomia científica. Na segunda parte serão analisados os fundamentos, princípios e a natureza jurídica da Defensoria Pública, bem como a efetivação do princípio da Justiça Social e do acesso à Justiça através do processo coletivo, por meio da atuação da Defensoria. Por fim, no terceiro capítulo serão ponderados a pretensão e o julgamento da ADIN 3.943/DF, bem como as conquistas e os desafios que a Defensoria Pública tem pela frente.

**Palavras-chave:** Direito constitucional e processual. Ações coletivas. Defensoria Pública. Legitimidade. Jurisprudência constitucional.

## **Lista de siglas e abreviaturas**

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

DP – Defensoria Pública

DPDF – Defensoria Pública do Distrito Federal

ACP – Ação Civil Pública

LACP – Lei da Ação Civil Pública

LONDP – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública

CDC – Código de Defesa do Consumidor

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

CPC – Código de Processo Civil

CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>8</b>
<b>1 O processo civil clássico e o processo coletivo: peculiaridades a justificarem o reconhecimento da autonomia científica da via coletiva</b> .....	<b>9</b>
1.1 Breve histórico do processo civil brasileiro .....	9
1.2 O processo civil clássico como instrumento de tutela das lides individuais...	11
1.3 O contencioso coletivo: tentativas de uma conceituação .....	13
1.4 O processo coletivo e suas peculiaridades: o reconhecimento da autonomia científica .....	15
1.4.1 <i>Modificações da primeira fase</i> .....	16
1.4.2 <i>Modificações da segunda fase</i> .....	18
1.5 Princípios do processo coletivo: aplicação diversa conferida ao processo civil individual .....	19
1.5.1 <i>Princípio do acesso à justiça</i> .....	19
1.5.2 <i>Princípio de participação pelo processo</i> .....	20
1.5.3 <i>Princípio da universalidade da jurisdição</i> .....	21
1.5.4 <i>Princípio da economia processual</i> .....	22
1.5.5 <i>Princípio da instrumentalidade das formas</i> .....	23
1.6 Institutos fundamentais do processo coletivo: a necessidade de uma hermenêutica delineada a partir da natureza do conflito .....	24
1.6.1 <i>A legitimidade ad causam. Distinção essencial entre o processo clássico e o processo coletivo</i> .....	24
1.6.2 <i>A coisa julgada</i> .....	26
1.6.3 <i>Competência</i> .....	29
1.6.4 <i>Prescrição</i> .....	31
1.6.5 <i>Litispêndência</i> .....	33
1.6.6 <i>Liquidação, cumprimento da sentença e execução</i> .....	35
<b>2 Defensoria Pública</b> .....	<b>39</b>
2.1 O princípio e a construção doutrinária de Justiça Social .....	39

2.2	Defensoria Pública e Constituição Federal: Estado social e democracia, no caso brasileiro .....	42
2.3	Fundamentos históricos da Defensoria Pública .....	45
2.4	As ondas de acesso à Justiça .....	49
2.5	Natureza jurídica da Defensoria Pública: posicionamentos existentes .....	52
2.6	Defensoria Pública e o seu tratamento no âmbito da legislação federal infraconstitucional .....	54
2.7	Princípios institucionais da Defensoria Pública .....	57
2.7.1	<i>Princípio da Unidade</i> .....	57
2.7.2	<i>Princípio da Indivisibilidade</i> .....	59
2.7.3	<i>Princípio da Independência Funcional</i> .....	60
2.8	Defensoria Pública e assistência jurídica plena: relações conceituais .....	61
2.8.1	<i>Assistência judiciária</i> .....	62
2.8.2	<i>Assistência jurídica</i> .....	63
2.8.3	<i>Gratuidade processual</i> .....	65
2.9	Defensoria Pública e beneficiários alcançados: critérios ainda em formação .....	66
2.9.1	<i>Hipossuficiência organizacional</i> .....	67
2.10	Defensoria Pública e proteção de interesses difusos e coletivos: controvérsias existentes quanto à legitimidade da instituição para a atuação .....	70
<b>3</b>	<b>A ADIN 3.943/DF e a Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública</b> .....	<b>75</b>
3.1	A conquista da Defensoria Pública no rol de legitimados da Lei n. 7.347/85. .....	75
3.2	A ADIN 3.943/DF e suas pretensões .....	77
3.3	Apontamentos e análise ao julgamento da ADIN 3.943/DF .....	80
3.3.1	<i>Fundamentos da decisão</i> .....	80
3.3.2	<i>Perspectivas convergentes e divergentes verificadas no julgamento</i> .....	87
3.4	O futuro da Defensoria Pública no Processo Coletivo .....	92
3.4.1	<i>A Defensoria Pública e o inquérito civil</i> .....	93
3.4.2	<i>O desafio da Defensoria Pública na educação em direitos coletivos</i> .....	95
	<b>Conclusão</b> .....	<b>97</b>
	<b>Referências</b> .....	<b>101</b>

## Introdução

A pesquisa que será engendrada busca analisar os argumentos legais, jurisprudenciais e doutrinários que conferem legitimidade à Defensoria Pública para propor ações coletivas, em especial a ação civil pública.

A relevância acadêmica do tema consiste na análise da aplicação do princípio da Justiça Social às vias processuais coletivas, dando, assim, máxima efetividade ao cumprimento dos direitos fundamentais por meio do acesso à Justiça, em especial pela atuação da Defensoria Pública.

Para tanto, a construção argumentativa será estabelecida da seguinte forma: o primeiro capítulo trará um recorte histórico sobre a processualística civil brasileira, diferenciando-se, na sequência, o processo civil tradicional do processo civil coletivo e seus princípios, institutos e características próprias. Ao fim desta primeira parte, serão apresentados os argumentos sobre a autonomia científica da via coletiva.

No segundo capítulo, analisar-se-á a construção conceitual de Justiça Social, e a relação desse princípio com a instituição e atuação da Defensoria Pública. Após uma breve digressão sobre a origem do auxílio de justiça gratuita e da Defensoria Pública, serão estudados seus fundamentos, princípios e as diferentes posições quanto à natureza jurídica dessa instituição. Finalizando essa etapa, será analisada a efetivação do princípio da Justiça Social e do acesso à Justiça através do processo coletivo, por meio da atuação da Defensoria.

Ao final, no terceiro capítulo, serão apontadas as pretensões da CONAMP ao propor a ADIN 3.943/DF, que requereu a inconstitucionalidade da Lei n. 11.488/2007 que conferiu legitimidade à Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública (art. 5, II, da Lei n. 7.347/1985). Serão cotejados, também, os votos dos Ministros que participaram do julgamento desta ADIN. Será feito, por fim, um estudo sobre a possibilidade da Defensoria Pública de presidir procedimento administrativo semelhante ao inquérito civil, bem como a análise dos desafios que a Defensoria tem pela frente, em especial a prática institucional da educação em direitos.



# 1 O processo civil clássico e o processo coletivo: peculiaridades a justificarem o reconhecimento da autonomia científica da via coletiva

## 1.1 Breve histórico do processo civil brasileiro

As normas processuais sempre se voltaram para os litígios individuais, não se concebendo ainda, inclusive no surgimento das Ordenações Portuguesas, o conceito de litígios coletivos e direitos supraindividuais, como se verá a seguir.

No ano de 1446, em Portugal, iniciou-se a fase das Ordenações, através do primeiro Código português promulgado pelo rei Afonso V, denominado Ordenações Afonsinas. “Em 1521, vieram as Ordenações Manuelinas e, em 1603, foram promulgadas as Ordenações Filipinas, também conhecidas como Ordenações do Reino”<sup>1</sup>. Já no Brasil, enquanto ainda colônia de Portugal, esse mesmo sistema de Ordenações passou a ser utilizado, tendo o processo civil as seguintes características, segundo Nancy Dutra: “divisão em fases; forma escrita; alguns atos ocorriam em segredo de Justiça; predominância do princípio dispositivo, realizando-se as fases processuais por impulso das partes; as provas ficavam a cargo da parte.”<sup>2</sup>

Já no período Imperial, o Brasil, após a Independência em 1822, adotou as Ordenações Filipinas como normas processuais. O novo país, apesar de usar um sistema português, tomou cuidado e utilizou também leis extravagantes posteriores, para assim, não comprometer a sua recém soberania e o regime instaurado.

Para disciplinar o processamento das causas comerciais, que passaram a ser muitas após a edição do Código Comercial de 1850, instituiu-se, como pode ser entendido, o primeiro Código Processual brasileiro, o Regulamento n. 737.

Para Nancy Dutra, “[...] este regulamento representou grande importância na história do direito processual brasileiro por trazer melhorias tais como a inquirição pública, a supressão das exceções incidentes e a economia e simplicidade do

---

<sup>1</sup> DUTRA, Nancy. *História da formação da Ciência do Direito Processual Civil no mundo e no Brasil*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11192/historia-da-formacao-da-ciencia-do-direito-processual-civil-no-mundo-e-no-brasil>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

<sup>2</sup> Ibidem.

procedimento.”<sup>3</sup> Todavia, o Regulamento n. 737 não disciplinou as causas puramente cíveis, passando essas a serem disciplinadas pela Consolidação das Leis do Processo Civil, documento este que reunia as Ordenações e as leis extravagantes (leis complementares).

Já na fase da República, a Constituição de 1891 atribuiu o poder de legislar também aos Estados federados, e não somente à União. Assim, passaram a existir “[...] os Códigos estaduais de Processo Civil, baseados no modelo federal.”<sup>4</sup>

O primeiro Código estadual foi o do Estado da Bahia, em 1915. Entretanto, tal novidade não prosperou, pois a citada autora afirma que a falta de preparo técnico e científico dos legisladores estaduais impediu a elaboração de mais Códigos desses entes federados, haja vista que não conseguiam elaborar diplomas mais inovadores que acompanhassem as constantes modificações no direito processual.<sup>5</sup>

Após essa falha de divisão de competências legislativas, e com a Constituição de 1934 já em vigência, o Governo decidiu criar uma comissão que elaborasse um Código Nacional de Processo Civil, surgindo então, o Decreto-Lei n. 1.608, de 1939, mais conhecido como Código de Processo Civil de 1939.<sup>6</sup>

Por fim, o Código de 1939 foi substituído pela Lei n. 5.869 de 11 de janeiro de 1973, o Código de Processo Civil de 1973.

Por todo esse recorte histórico, observa-se que nunca se preocupou com o processo coletivo e com a defesa de interesses supra individuais, ao contrário, o processo civil sempre foi usado para atender interesses individualista, materialista e utilitarista.

Aliás, sob essa ótica seletiva e patrimonialista do processo civil clássico, L.A. Becker afirma que a dinâmica processual e material existe e se organiza para

---

<sup>3</sup> DUTRA, Nancy. *História da formação da Ciência do Direito Processual Civil no mundo e no Brasil*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11192/historia-da-formacao-da-ciencia-do-direito-processual-civil-no-mundo-e-no-brasil>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

atender os interesses dos “[...] donos do poder político-econômico e/ou seus áulicos.”<sup>7</sup>

O citado autor entende que a propriedade é “sagrada” para o sistema capitalista e para o Estado fundado sob essa ideologia econômico, tendo em vista que o direito foi instituído para garantia da propriedade. Ou seja:

[...] cabe ao direito do Estado capitalista conferir segurança nas relações privadas, um mínimo de atendimento de expectativas, sem o que não há propriedade e não há contrato, dois dos pilares de uma economia de mercado fundada na calculabilidade racionalista dos resultados a atingir.<sup>8</sup>

Assim, L.A. Becker defende a ideia que o direito material e o processual assumem vital importância aos donos do poder econômico, pois são verdadeiros instrumentos de contenção das demandas sociais (direitos supraindividuais), que adotam uma eficácia diferenciada conforme o vetor dos interesses que protegem.<sup>9</sup>

Destarte, a demanda dos proprietários sempre foi tutelada pelo direito material pátrio (constitucional e ordinário) e pelos procedimentos cíveis cuidadosamente instituídos por lei, ficando à margem de defesa os interesses dos socialmente vulneráveis e hipossuficientes financeiros, que muitas vezes têm seus direitos tutelados somente por meio de ações coletivas, e quando há violação em massa de direitos metaindividuais.

## 1.2 O processo civil clássico como instrumento de tutela das lides individuais

Na edição do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973), o diploma tinha uma matriz: a tutela das lides individuais. E entendem-se como tuteladas lides individuais a ideia tradicional de um autor litigando contra um réu, pleiteando a tutela jurisdicional sobre o seu direito violado, ou então a execução de um título que já

---

<sup>7</sup> BECKER, L.A. *Qual é o jogo do processo?* Introdução crítica aos procedimentos especiais. São Paulo: Fabris, 2012. p. 372.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 359.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 359.

reconhece a existência de tal direito, “[...] ou mesmo para que sejam determinadas providências acauteladoras e conservativas.”<sup>10</sup>

A sistemática processual estabelecida pelo Código de Processo Civil em vigor foi moldada para solucionar casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante ações promovidas pelo próprio interessado. E o Poder Legislativo foi bem claro nesse sentido ao dispor que “[...] ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei” (artigo 6º do CPC/1973 – art. 18 do CPC/2015)<sup>11</sup>. Igualmente, a eficácia do julgamento é restrita às partes (artigo 472 do CPC/1973 – art. 506 do CPC/2015)<sup>12</sup>.

Assim, fica caracterizada no processo civil clássico a legitimação ordinária, que constitui a regra no Direito, ou seja, “àquele que invoca a condição de titular do direito material supostamente lesado é que cabe pedir sua proteção em juízo.”<sup>13</sup> Fala-se, então, “[...] na necessidade de correspondência, em tese, entre as partes da relação jurídica material e as partes do processo.”<sup>14</sup>

De fato, a modalidade tradicional do processo civil serviu de grande valia para resolver questões de cunho individual, litígios de interesses individuais; todavia, esse modelo processual patrimonialista tornou-se incapaz de tutelar interesses e direitos coletivos, haja vista que suas ferramentas e seus princípios ficaram inabilitados em face das questões que surgem em meio a uma sociedade massificada.

#### Segundo Suzana Gastaldi:

[...] tornou-se necessário rever radicalmente algumas regras do processo civil clássico, tais como a legitimidade ativa, o litisconsórcio, a coisa julgada, a liquidação de sentença e as despesas com o processo, de maneira a

---

<sup>10</sup> DESTEFENNI, Marcos. *Manual de processo civil: individual e coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 39.

<sup>11</sup> BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 17 set. 2015. Art. 6º.

<sup>12</sup> Ibidem, art. 472.

<sup>13</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p.61.

<sup>14</sup> DESTEFENNI, op. cit., p. 124.

torná-las adequadas à representação em juízo dos interesses de massa e a estimular a participação popular judicial.<sup>15</sup>

Outrossim, cresce cada vez mais a necessidade de uma ferramenta capaz de resolver (de forma adequada) questões coletivas. E essa ferramenta é o que chamamos de Processo Coletivo.

### 1.3 O contencioso coletivo: tentativas de uma conceituação

O contencioso coletivo sempre existiu na sociedade moderna e contemporânea, pois devido à recente industrialização em massa, a possibilidade de violação dos direitos transindividuais tornou-se bastante provável. No entanto, somente nos últimos anos é que se tem dado maior importância e ênfase a tal realidade.

Esse litígio coletivo envolve interesses metaindividuais, os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas. São interesses que vão além do âmbito estritamente individual, mas não chegam, como afirma Hugo Nigro Mazzilli<sup>16</sup>, “[...] a constituir interesse público”, no sentido tradicional da expressão. São, como já foi dito, interesses transindividuais ou metaindividuais, derivados da massificação da vida em sociedade e do surgimento de novas espécies de conflitos, claramente supraindividuais (= sem titular individualmente determinado) e materialmente indivisíveis, e aos quais o processo civil clássico não é capaz de dar respostas eficazes.

Os interesses transindividuais (coletivos *lato sensu*) são classificados, de maneira breve, como: (i) individuais homogêneos, quando a origem comum da lesão é o que une interessados determináveis, que compartilhem interesses divisíveis; (ii) interesses coletivos, quando a relação jurídica indivisível é o que une interessados

---

<sup>15</sup> GASTALDI, Suzana. *A inadequação do processo civil clássico diante dos interesses de massa e as ondas inovatórias de acesso à justiça*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-inadeguacao-do-processo-civil-classico-diante-dos-interesses-de-massa-e-as-ondas-inovatorias-de-acesso-a-jus,46234.html>>. Acesso em: 1 fev. 2016.

<sup>16</sup> CAPPELLETTI, Mauro apud MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 50.

determináveis; e (iii) interesses difusos, quando a mesma situação de fato une interessados indetermináveis, mas o dano é individualmente indivisível.<sup>17</sup>

Ressalta Hugo Nigro Mazzilli que, apesar dos conceitos elencados acima, não se deve interpretar que nos interesses difusos e individuais homogêneos não exista uma relação jurídica subjacente, ou que nos interesses coletivos não haja uma situação de fato anterior. “Em qualquer interesse transindividual, ao contrário, haverá uma relação fática e jurídica subjacente”.<sup>18</sup>

Para o autor Teori Albino Zavascki<sup>19</sup>, salvo mediante o litisconsórcio ativo (CPC/1973, arts. 46 ao 49 – arts. 113 ao 118 do CPC/2015)<sup>20</sup>, o Poder Legislativo não previu instrumentos para a tutela coletiva de direitos subjetivos individuais, e também de direitos e interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, como são os chamados “interesses difusos e coletivos”.

Assim, se o litígio coletivo envolve interesses que vão além da questão individual e egocêntrica das partes, esses mesmos interesses precisam ser tutelados e analisados não pela forma do processo civil clássico, mas por um processo coletivo, através de princípios, formas e características próprias de uma ação coletiva.

Nesse sentido, pode-se conceituar o “contencioso coletivo” como um conflito que envolve direitos transindividuais, já que caracterizados, sob o aspecto subjetivo, como “concernentes a um número indeterminado e, pelo menos para efeitos práticos, indeterminável de sujeitos”, e, sob o aspecto objetivo, “porque o seu objeto é indivisível”. Segundo Teori Albino Zavascki, “não se trata de uma

---

<sup>17</sup> BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2016. Art. 81.

<sup>18</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 58.

<sup>19</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 13.

<sup>20</sup> BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 17 set. 2015. Arts. 46 ao 49.

justaposição de litígios menores, que se reúnem para formar um litígio maior. O seu objeto é por natureza indivisível”.<sup>21</sup>

#### 1.4 O processo coletivo e suas peculiaridades: o reconhecimento da autonomia científica

No direito-americano, por volta de 1842, tais direitos difusos e coletivos (interesses de massa) passaram a necessitar de proteção e de tutela por meio do processo coletivo, que começou a ganhar corpo diante da Revolução Industrial, nas primeiras décadas do séc. XX.<sup>22</sup>

Já no direito brasileiro, o desenvolvimento tardio do capitalismo fez com que somente na segunda metade do século XX a regulamentação do processo coletivo se intensificasse, sobretudo com a reforma da Lei da Ação Popular (em 1977), com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), a promulgação da Constituição de 1988 e as inovações trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).<sup>23</sup>

De acordo com Teori Albino Zavascki<sup>24</sup>, especialmente a partir de 1985 houve diversas modificações legislativas supervenientes que alteraram o Código Processual, e não apenas este, mas o próprio sistema processual nele consagrado. E o que levou a essas diversas modificações no nosso sistema jurídico foi, primariamente, o crescimento em massa da industrialização e do consumo, conforme entendimento de Luiz Rodrigues Wambier e Teresa Arruda Alvim Wambier:

[...] Novas necessidades sociais passaram a exigir que além do processo civil tradicional, houvesse meios mais eficientes de resolver conflitos. A principal causa desta necessidade foi a industrialização e o consumo, enfim,

---

<sup>21</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 49.

<sup>22</sup> DONIZETTI, Elpídio. *Processo Coletivo*. São Paulo, 2011. Disponível em: <[www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436](http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436)>. Acesso em: 04 abr. 2016.

<sup>23</sup> Ibidem. Acesso em: 04 abr. 2016.

<sup>24</sup> ZAVASCKI, op. cit., 14.

fenômenos que passaram a atingir de forma idêntica grupos significativos de pessoas e às vezes toda a sociedade.<sup>25</sup>

Tendo em vista essa nova realidade econômica e jurídica em nosso país, Ada Pellegrini Grinover assevera:

[...] Vinte anos de experiência de aplicação da Lei da ACP, quinze de CDC, numerosos estudos doutrinários sobre a matéria, cursos universitários, de graduação e pós-graduação, sobre processos coletivos, inúmeros eventos sobre o tema, tudo autoriza o Brasil a dar um novo passo rumo à elaboração de uma Teoria Geral dos Processos Coletivos, assentada no entendimento de que nasceu um novo ramo da ciência processual, autônomo na medida em que observa seus próprios princípios e seus institutos fundamentais, distintos dos princípios e institutos do direito processual individual.<sup>26</sup>

Dessa forma, devido à nova realidade de industrialização em massa da sociedade no contexto brasileiro, e às consequências que essa “explosão” gerou nas relações jurídicas sociais, fez-se necessário o estudo de um sistema processual coletivo, inaugurando, assim, o seu esboço e o começo da sua autonomia científica.

#### 1.4.1 Modificações da primeira fase

Tendo em vista o aprofundamento histórico da autonomia científica do processo coletivo, Teori Albino Zavascki<sup>27</sup> leciona que, na sistemática processual civil clássica, operaram-se modificações em duas fases distintas. A primeira iniciou-se em 1985, e trouxe mecanismos destinados a demandas de natureza coletiva e a tutelar direitos e interesses transindividuais. Já a segunda fase, de acordo com o autor, se expressou em 1994, e teve como objeto “[...] não o de introduzir mecanismos novos, mas o de aperfeiçoar ou de ampliar os já existentes no Código de Processo, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos”.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Anotações sobre as ações coletivas no Brasil: Presente e Futuro*. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/263-artigos-mai-2014/6562-anotacoes-sobre-as-acoes-coletivas-no-brasil-presente-e-futuro>>. Acesso em: 22 set. 2015. p. 1.

<sup>26</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito Processual Coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016. p. 1.

<sup>27</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 13.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 14-15.



Incluem-se, na primeira fase, a Lei n. 7.347/85 (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); a Lei n. 7.853/89 (dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências); a Lei n. 8.069/90 (dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências); a Lei 8.078/90 (dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências); a Lei n. 8.429/92 (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências); a Lei n. 8.884/94 (transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE] em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências); e, por fim, a Lei n. 10.741/03 (dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências).

Para Teori Albino Zavascki, além desses instrumentos que tutelam os direitos transindividuais, foram também instituídos, nesta primeira etapa, ferramentas para a tutela coletiva de direitos subjetivos individuais<sup>29</sup>. O Código de Defesa do Consumidor, nesse sentido, veio trazer o modo de tutela, nas relações de consumo, dos “direitos individuais homogêneos”, assim entendidos como “[...] aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis”<sup>30</sup>, ou seja, como já foi mencionado neste trabalho, são danos de origem comum, normalmente oriundos das mesmas circunstâncias de fato.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 15.

<sup>30</sup> BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 28 set. 2015. Art. 81, III.

<sup>31</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 56.

#### 1.4.2 Modificações da segunda fase

Para Teori Albino Zavascki, essa fase iniciou-se em 1994, e ela trouxe várias modificações no próprio Código de Processo Civil, como a Lei n. 8.950/94 (altera dispositivos do Código de Processo Civil, relativos aos recursos); a Lei n. 8.951/94, (altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre as ações de consignação em pagamento e de usucapião); a Lei n. 8.952/94 (altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre o processo de conhecimento e o processo cautelar); a Lei n. 8.953/94 (altera dispositivos do Código de Processo Civil relativos ao processo de execução); e a Lei n. 9.139/95 (altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, reformulando o recurso de agravo).<sup>32</sup>

Como bem se nota, cada vez mais se dá ênfase à solução de conflitos em sua dimensão coletiva, e não em sua esfera individual. E isso se dá, como já foi mencionado anteriormente, devido ao “[...] reflexo dos novos tempos, marcados por relações cada vez mais impessoais e mais coletivizadas”<sup>33</sup>, com o advento em massa da industrialização e do consumo.

É certo que o processo coletivo ainda não superou, em número, os processos individuais, mas é inegável o seu crescimento e o espaço que vem conquistando no processo brasileiro. Novamente, de acordo com Teori Albino Zavascki, trata-se de um subsistema com objetivos próprios (a tutela de direitos coletivos), alcançado com instrumentos próprios (ações coletivas em geral), e orientado por princípios e regras próprios, conferindo uma autêntica identidade no cenário processual.<sup>34</sup>

Por todo esse caminho histórico trilhado, Paulo Emílio Nazaré afirma que o *Brasil* “[...] ocupa uma posição de vanguarda na implementação do processo

---

<sup>32</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 18.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 22.

coletivo entre os países da tradição civil Law<sup>35</sup>, passando a ter um microsistema dessa nova espécie processual, conduzido por princípios, institutos e características próprias, e regido pela aplicação conjunta da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, reconhecendo-se, portanto, a sua autonomia científica.

#### 1.5 Princípios do processo coletivo: aplicação diversa conferida ao processo civil individual

Considerando, além do jurídico, os escopos sociais e políticos do processo, bem como seu compromisso com a ética e a moral, a ciência processual atribui extraordinária relevância a certos princípios, que não se prendem à dogmática jurídica ou à técnica processual, valendo como algo externo ao sistema processual e servindo-lhe de sustentáculo legitimador.<sup>36</sup>

Assim, passasse à análise da aplicação de princípios do processo civil clássico no processo coletivo.

##### 1.5.1 Princípio do acesso à justiça

Com as técnicas do processo coletivo, o acesso à justiça pode ser feito em massa, no sentido de que todo cidadão com um direito em comum violado pode provocar o Judiciário, por meio de um representante legítimo, para resolver o conflito metaindividual. Assim, a tutela coletiva possibilita a solução de vários conflitos em uma só sentença.

Sobre tal princípio, Ada Pellegrini afirma que:

[...] o acesso à justiça para a tutela de interesses transindividuais, visando à solução de conflitos que, por serem de massa, têm dimensão social e política, assume feição própria e peculiar no processo coletivo. O princípio que, no processo individual, diz respeito exclusivamente ao cidadão, objetivando nortear a solução de controvérsias limitadas ao círculo de interesses da pessoa, no processo coletivo transmuda-se em princípio de

---

<sup>35</sup> NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

<sup>36</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito processual coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016. p. 1.

interesse de uma coletividade, formada por centenas, milhares e às vezes milhões de pessoas.<sup>37</sup>

Mauro Cappelletti ressalta que “[...] o ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística”<sup>38</sup>. Nesse sentido, seu estado pressupõe uma maior abrangência e aprofundamento dos objetivos e métodos dessa moderna ciência jurídica, qual seja, o processo coletivo.

### 1.5.2 *Princípio de participação pelo processo*

Paulo Emílio Nazaré leciona, como princípio próprio do processo coletivo, a figura da ‘participação pelo processo’, ao invés da ‘participação no processo’, na medida em que esta deve se desenvolver em um ambiente que prima pelo contraditório entre as partes durante e após a produção de todos os atos processuais. Já a ‘participação pelo processo’ traduz a ideia de que a população alijada pode ser incluída no processo coletivo, acentuando a participação popular pelo processo, “[...] ao passo em que reduz a participação direta no processo, uma vez que o contraditório é exercido através do ‘representante adequado’ dos interesses ou direitos difusos e coletivos ou individuais homogêneos.”<sup>39</sup>

Ada Pellegrini Grinover traz à memória que a participação pelo processo conta com exemplo clássico no processo penal brasileiro, pela instituição do Tribunal do Júri; e, no âmbito dos Juizados Especiais, a figura dos conciliadores. “Mas trata-se de exemplos pontuais, ao passo que com o acesso das massas à justiça, grandes

---

<sup>37</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito processual coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016. p. 2.

<sup>38</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/2207246/acesso-a-justica---mauro-cappelletti-pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016. p.2.

<sup>39</sup> NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

parcelas da população vêm participar do processo, conquanto por intermédio dos legitimados à ação coletiva.”<sup>40</sup>

### 1.5.3 Princípio da universalidade da jurisdição

Paulo Emílio Nazaré destaca que, como consequência do acesso à justiça, o princípio da universalidade da jurisdição “[...] ganha relevo, por enfatizar a necessidade de adequação da técnica processual clássica a fim de viabilizar a apreciação judicial dos conflitos de massa que antes não adentravam nas portas dos Fóruns.”<sup>41</sup>

Também no mesmo sentido, Ada Pellegrini Grinover ensina que:

“O princípio da universalização da jurisdição tem alcance mais restrito no processo individual, limitando-se à utilização da técnica processual com o objetivo de que todos os conflitos de interesses submetidos aos tribunais tenham resposta jurisdicional, e justamente a resposta jurisdicional adequada. Mas o princípio assume dimensão distinta no processo coletivo, pois é por intermédio deste que as massas têm a oportunidade de submeter aos tribunais as novas causas, que pelo processo individual não tinham sequer como chegar à justiça. O tratamento coletivo de interesses e direitos comunitários é que efetivamente abre as portas à universalidade da jurisdição.”<sup>42</sup> (grifo nosso).

Destarte, como exemplo de processos individuais que sequer chegariam à justiça, mas que pela via do processo coletivo alcançam apreciação judicial, colaciona-se a hipótese de um banco que retira, indevidamente, um centavo de cada cliente seu, locupletando-se significativamente. Ora, se cada lesado fosse entrar na justiça por um centavo que perdeu, provavelmente o juiz nem iria receber a petição inicial; mas se um legitimado à Ação Civil Pública, representando extraordinariamente esses clientes, ajuizasse tal ação, certamente o Judiciário analisaria a questão, com uma possível condenação do banco para restituir o valor devido e para não incorrer na mesma prática novamente, sob pena de multa vultosa.

---

<sup>40</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito Processual Coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016. p. 2.

<sup>41</sup> NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

<sup>42</sup> GRINOVER, op. cit.

Assim, no que tange à concretização dos interesses coletivos, Elpídio Donizetti considera que o processo coletivo é o instrumento adequado para a efetivação de tais direitos, seja através de uma causa específica, quando o órgão julgador aplica esse direito, ou de forma preventiva ou abstrata, “[...] visto que a punição de condutas ilícitas gera estímulo para o cumprimento voluntário do direito pela sociedade”.<sup>43</sup>

#### 1.5.4 Princípio da economia processual

Ada Pellegrini Grinover afirma que este princípio expressa a ideia do máximo de resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais.

Como exemplo de típica aplicação deste princípio, a citada autora relembra do “[...] instituto da reunião de processos em casos de conexidade e continência e do encerramento do segundo processo em casos de litispendência e coisa julgada.”<sup>44</sup>

No entanto, Ada Pellegrini Grinover ressalta que:

[...] os conceitos de conexidade, continência e litispendência são extremamente rígidos no processo individual, colocando entraves à identificação das relações entre processos, de modo a dificultar sua reunião ou extinção. No Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos o que se tem em mente, para a identificação dos fenômenos acima indicados, não é o pedido, mas o bem jurídico a ser protegido; pedido e causa de pedir serão interpretados extensivamente; e a diferença de legitimados ativos não será empecilho para o reconhecimento da identidade dos sujeitos. Isso significa que as causas serão reunidas com maior facilidade e que a litispendência terá um âmbito maior de aplicação.<sup>45</sup>

Nesse diapasão, Elpídio Donizetti afirma que o princípio da economia processual, aplicado no âmbito do processo coletivo, resolve o problema de grandes

---

<sup>43</sup> DONIZETTI, Elpídio. *Processo Coletivo*. São Paulo: Jornal Carta Forense, 2011, p. 1. Disponível em: <[www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436](http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436)>. Acesso em: 05 out. 2015.

<sup>44</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito Processual Coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016. p. 3.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

gastos com recursos financeiros e temporais existentes em um processo individual clássico, “[...] na medida em que, em um único processo, os conflitos são solucionados de maneira genérica”.<sup>46</sup>

#### 1.5.5 Princípio da instrumentalidade das formas

Por fim, e não menos importante, esse princípio “[...] demanda que as formas do processo não sejam excessivas, sufocando os escopos jurídicos, sociais e políticos da jurisdição, devendo assumir exclusivamente o formato necessário a assegurar as garantias das partes e a conduzir o processo a seu destino final: a pacificação com justiça.”<sup>47</sup>

No processo individual, a interpretação rigorosa da técnica processual tem dado margem a que um número demasiado de processos não atinja a sentença de mérito, em virtude, justamente, de questões processuais (condições da ação, pressupostos processuais, nulidades, preclusões, etc.).<sup>48</sup>

Ocorre que no processo coletivo, essa não pode ser a realidade, pois o rigor da lei processual não pode ser priorizado aquém da efetiva tutela jurisdicional.

Nessa esteira é o entendimento de Ada Pellegrini Grinover:

As normas que regem o processo coletivo, ao contrário, devem ser sempre interpretadas de forma aberta e flexível [...] O princípio geral do processo coletivo – capaz de transmitir-se ao processo individual – é muito claro, nesse campo: observado o contraditório e não havendo prejuízo à parte, as formas do processo devem ser sempre flexibilizadas.<sup>49</sup>

Assim, a “[...] instrumentalidade das formas busca reconhecer que acima da importância conferida a observância das formas processuais deve pairar o

---

<sup>46</sup> DONIZETTI, Elpídio. *Processo Coletivo*. São Paulo: Jornal Carta Forense, 2011, p. 1. Disponível em: <[www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436](http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436)>. Acesso em: 05 out. 2015.

<sup>47</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito Processual Coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016. p. 3.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 3-4.

compromisso do processo com seu objetivo final de pacificação dos conflitos sociais com justiça.”<sup>50</sup>

Dessa forma, verifica-se que os princípios do processo civil tradicional, quando aplicados ao processo coletivo, adquirem feição própria.

#### 1.6 Institutos fundamentais do processo coletivo: a necessidade de uma hermenêutica delineada a partir da natureza do conflito

Sobre os institutos fundamentais, o processo coletivo conta com características muito diversas daquelas em que se alicerça o processo individual.

Paulo Emílio Nazaré preleciona que a estrutura conceitual e formal do processo coletivo é sustentada por pilares que são expressos em institutos próprios, assumindo feições diversas da que exibem quando aplicados sob a orientação do processo individual, com diferenças substanciais.<sup>51</sup>

##### 1.6.1 *A legitimidade ad causam. Distinção essencial entre o processo clássico e o processo coletivo*

O Código de Processo Civil, ao disciplinar o instituto da legitimidade para a causa ou a legitimidade para agir no âmbito do processo clássico, faz íntima relação entre o titular do direito material com o titular *ad causam*. É a chamada legitimação ativa ordinária.

Todavia, essa relação não existe no processo coletivo. Tratando-se de direitos difusos ou coletivos (= sem titular determinado), a legitimação ativa é exercida, invariavelmente, em regime de substituição processual: o autor da ação defende, em nome próprio, direito de outrem. Por isso mesmo, Teori Albino Zavascki

---

<sup>50</sup> NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

<sup>51</sup> Ibidem.



afirma que “[...] esse regime, de natureza extraordinária no sistema comum do processo civil, é o regime ordinário na ação civil pública.”<sup>52</sup>

Ricardo Negrão assevera que a legitimação extraordinária é caracterizada sempre que houver esta falta de coincidência entre o titular do direito material e a pessoa que irá comparecer em juízo para ocupar um dos pólos da relação jurídica processual. E isso ocorre “[...] por razões jurídicas não necessariamente relacionadas ao direito processual, mas sim decorrentes de uma opção do legislador.”<sup>53</sup>

Citando Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, Rodolfo de Camargo Mancuso assim dispõe sobre a legitimidade no processo coletivo:

[...] a ideia de legitimidade para a causa não tem nada a ver com a titularidade do direito material, até porque não se pode dizer, por exemplo, que alguém é titular do direito à higidez do meio ambiente (direito difuso, cuja titularidade é indeterminada). Na verdade, nesses casos, a legitimidade para a causa não é concebida nos moldes do processo individual, mas sim para adequar-se ao chamado processo coletivo.<sup>54</sup>

Teori Albino Zavascki assim preleciona que a substituição processual gera consequências apenas no âmbito processual, na medida em que quem substitui outrem que é titular do direito material, não pode praticar qualquer ato que, direta ou indiretamente, importe em disposição do direito material tutelado.<sup>55</sup>

São exemplos dessa disposição do direito material a transação, o reconhecimento do pedido, a confissão, etc. Da mesma forma, contra o substituto processual, não se produzem os efeitos da revelia, sendo-lhe vedado, ainda, assumir ônus probatório não previsto em lei.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 64.

<sup>53</sup> NEGRÃO, Ricardo. *Ações coletivas: enfoque sobre a legitimidade ativa*. São Paulo: Universitária de Direito, 2004. p. 139.

<sup>54</sup> MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 175.

<sup>55</sup> ZAVASCKI, op. cit.

<sup>56</sup> BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2016. Arts. 320, II, 333, parágrafo único, I, e 351.

Assim sendo, nas ações coletivas desaparece a ligadura entre o titular do direito material e o titular da legitimidade ativa processual. Conforme afirma Paulo Emílio Dantas Nazaré, nas ações coletivas “[...] a legitimação opera-se com base na noção de representatividade adequada fixada pelo legislador no momento da criação dos mecanismos de tutela coletiva.”<sup>57</sup>

O Poder Legislativo definiu os legitimados para propor uma ação coletiva, quais sejam: cidadãos, Ministério Público, associações, Defensoria Pública, entes políticos, órgão da administração direta e indireta e os partidos políticos.

Sendo assim, “[...] pode-se concluir que o sistema atual, quanto à legitimidade, é um sistema predominantemente *ope legis*, isto é, cabe à lei, em regra, quais são os legitimados ativos [...]”<sup>58</sup>, e não ao juiz (*ope judicis*) determinar quem são os legitimados a propor ações coletivas, como é o caso no direito norte-americano.<sup>59</sup>

### 1.6.2 A coisa julgada

Hugo Nigro Mazzilli afirma que “[...] a solução do problema da coisa julgada foi uma das grandes dificuldades para instituir a defesa coletiva em juízo.”<sup>60</sup>

Para o citado autor, coisa julgada não é efeito da sentença; não decorre do teor da decisão; não significa eficácia objetiva ou subjetiva da sentença. Para ele, coisa julgada é apenas a “[...] imutabilidade dos efeitos da sentença adquirida com o trânsito em julgado.”<sup>61</sup>

Segundo Teori Albino Zavascki, o conteúdo da sentença não se altera antes da coisa julgada ou mesmo depois dela. Para Zavascki, o que se acrescenta,

---

<sup>57</sup> NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

<sup>58</sup> DESTEFENNI, Marcos. *Manual de Processo Civil: individual e coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 122.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>60</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 624.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 623.

com a coisa julgada, “[...] é apenas a sua condição de já não mais poder ser reformada ou anulada por via recursal.”<sup>62</sup>

Ocorre que, para a teoria clássica, essa imutabilidade dos efeitos da sentença limita-se somente às partes do processo. Daí surge a questão: se a coisa julgada fica circunscrita somente às partes, então de que adiantariam as ações civis públicas propostas?

O Código de Defesa do Consumidor (CDC)<sup>63</sup> responde a indagação e disciplina o instituto em exame de forma geral para todas as sentenças proferidas em ações civis públicas, e não somente no que toca ao Direito do Consumidor.

O Legislador optou, em relação aos direitos difusos e coletivos, pelo regime da coisa julgada *secundum eventum probationis* (segundo o resultado do processo). Assim, Hugo Nigro Mazzilli<sup>64</sup> preleciona que se houver sentença de procedência em ações de interesses difusos, tal sentença sempre terá eficácia *erga omnes* (contra todos). No entanto, se houver sentença de improcedência por falta de provas, essa não terá eficácia *erga omnes*, não prejudicando os lesados, pois estes ainda podem ajuizar suas ações individuais, não gerando, portanto, coisa julgada material. Se houver sentença de improcedência por outro motivo qualquer, haverá eficácia *erga omnes*.

Quanto aos interesses coletivos em sentido estrito, a coisa julgada terá efeito *ultra partes* (além das partes), mas limitada ao grupo, classe ou categoria de lesados se o pedido for julgado procedente. Também terá efeito *ultra partes* caso a improcedência se funde em qualquer motivo que não seja a falta de provas. No entanto, se a improcedência for por falta de provas, não haverá coisa julgada material, ou seja, os interessados ainda poderão ajuizar as suas próprias ações individuais, salvo para os lesados particulares que intervieram na ação coletiva.

---

<sup>62</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 65.

<sup>63</sup> BRASIL, *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 28 set. 2015. Art. 103 e 104.

<sup>64</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 637-638.

Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme a seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE INDEFERIU O PLEITO EMERGENCIAL NOS AUTOS DE MANDADO DE SEGURANÇA. SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. DECISÃO QUE DEFERIU PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. EFICÁCIA EX NUNC. LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA NO MS 13.585. **DIREITO COLETIVO STRICTO SENSU. EXTENSÃO DA COISA JULGADA SUBJETIVA. ART. 103, II DO CDC. EFEITOS ULTRA PARTES.** AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E PROVIDO.<sup>65</sup> (grifo nosso).

Por fim, se a sentença for procedente nas ações que versem interesses individuais homogêneos, a coisa julgada será *erga omnes* beneficiando as vítimas e seus sucessores. Ocorre que aqui, se for julgado improcedente o pedido, não importando o motivo, não haverá coisa julgada material, salvo para os lesados individuais que intervieram na ação coletiva.<sup>66</sup>

Analisando a característica da coisa julgada nessa nova ciência processual, no sentido de que os lesados ainda podem ajuizar novas ações individuais, observa-se que o Legislador optou em prestigiar mais o valor justiça que o valor segurança jurídica, de modo que no processo coletivo, o formalismo e a rigidez da técnica processual individual abriram espaço em prol de uma efetiva tutela coletiva.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental. *AgRg no MS 13505/DF*. Terceira Seção. Agravante: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco Sindical. Agravado: Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão. Relator: Min. Napoleão Nunes. Brasília, 13 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=interesse+coletivo+coisa+julgada+ultra+p+artes&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=4>>. Acesso em: 08 abr. 2016

<sup>66</sup> BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 28 set. 2015. Art. 103 e 104.

<sup>67</sup> NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

### 1.6.3 Competência

Ao se falar em competência nas ações coletivas, deve-se separar a natureza dos interesses para então definir as jurisdições aptas a conhecer e julgar as causas, ou seja, as competências.

Quando a ação civil pública se referir a interesses difusos e coletivos, o art. 2º, *caput*, da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) assim dispõe que “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.”<sup>68</sup>

Hugo Nigro Mazzilli afirma que essa competência não é territorial relativa, e sim funcional absoluta, cuidando de interesses transindividuais contemplados na LACP (Lei da Ação Civil Pública).<sup>69</sup>

Quanto aos interesses individuais homogêneos, a regra é a mesma no que se refere à coisa julgada, ou seja, o Código de Defesa do Consumidor aplica-se a todos esses interesses, e não somente àqueles de natureza consumerista.

Assim, por força das normas expressas de integração contidas nos arts. 21 da LACP e 90 do CDC, o art. 93 deste último diploma legal estabelece a competência do foro da Capital do Estado ou do País, para danos regionais ou nacionais, caso haja lesões a interesses individuais homogêneos.

Cabe ressaltar neste tópico, ainda, uma equivocada alteração legislativa na Lei da Ação Civil Pública, mais especificamente em seu art. 16, com a seguinte literalidade:

A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá

---

<sup>68</sup> BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2016. Art. 2º.

<sup>69</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 303/304.

intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Grifo nosso na redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997).<sup>70</sup>

Hugo Nigro Mazzilli, ao analisar o artigo supracitado e ao explanar sobre os limites da competência territorial do juiz prolator da sentença, faz uma observação no sentido de que o Legislador confundiu *limites da coisa julgada* com *competência*.

O citado autor afirma que ao mudar a redação original do art. 16 da LACP, o Legislador quis limitar a eficácia *erga omnes* da coisa julgada no processo coletivo. Ocorre que a coisa julgada como efeito da sentença será imutável nos limites subjetivos que lhe sejam próprios, e não nos limites da competência territorial do juiz prolator, pois não se trata de competência, e sim de imutabilidade da decisão.<sup>71</sup>

No mesmo sentido, Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery criticaram a alteração promovida pela Lei n. 9.494/97<sup>72</sup>:

Confundiram-se os limites subjetivos da coisa julgada *erga omnes*, isto é, quem são as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada, com jurisdição e competência, que nada têm a ver com o tema. Pessoa divorciada em São Paulo é divorciada no Rio de Janeiro. Não se trata de discutir se os limites territoriais do juiz de São Paulo podem ou não ultrapassar seu território, mas quem são as pessoas atingidas pela sentença paulista.<sup>73</sup>

Hugo Nigro Mazzilli afirma ainda que o juiz tem competência absoluta, sim, para decidir uma ação civil pública; “[...] mas não se trata de competência territorial, nem sua sentença só vale para os seus comarcãos.”<sup>74</sup>

Destarte, e ressalvada a competência da Justiça federal, os danos de âmbito nacional ou regional em matéria de interesses difusos, coletivos ou

<sup>70</sup> BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2016. Art. 16.

<sup>71</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 306.

<sup>72</sup> BRASIL, *Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997*. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9494.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2016. Art. 2º.

<sup>73</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade apud MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 307.

<sup>74</sup> MAZZILLI, op. cit., p. 307.

individuais homogêneos serão apurados na Justiça estadual, em ação proposta no foro do local do dano; se os danos forem regionais, alternativamente no foro da Capital do Estado ou no foro do Distrito Federal; se nacionais, igualmente no foro da Capital do Estado ou no foro da Capital do País.<sup>75</sup>

#### 1.6.4 Prescrição

O instituto da prescrição, importante para a segurança e estabilidade das relações jurídicas e da convivência social, está consagrado como regra em nosso sistema de direito. Ocorre que na Lei<sup>76</sup> que disciplina a Ação Civil Pública não há previsão de prazo prescricional para esta ação.

Com intuito de solucionar o impasse, Teori Albino Zavascki leciona que na ausência de norma específica, a prescrição deve ser determinada pelas normas previstas no Código Civil ou em leis especiais, “[...] que fixam o prazo ora por critério material (em razão da natureza do direito pretendido), ora por critério subjetivo (em razão da pessoa contra quem a pretensão é deduzida).”<sup>77</sup>

O Código Civil, em seu art. 205, diz que “a prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a Lei não lhe haja fixado prazo menor”.<sup>78</sup>

O citado autor, no entanto, traz uma série de leis especiais dispondo que o prazo de 5 (cinco) anos é que merece acolhida em sede de ações coletivas.

Nesse sentido, ele traz o art. 1º do Decreto n. 20.910, de 1932, assim dispondo:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou

---

<sup>75</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 309.

<sup>76</sup> BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2016. Art. 2º.

<sup>77</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 69.

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2016.

municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.<sup>79</sup> (grifo nosso).

Da mesma forma é apresentado o art. 1º- C da Lei n. 9.494, de 1997, segundo o qual:

Art. 1º-C. Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.<sup>80</sup> (grifo nosso).

Continuando a argumentação, é aludido o art. 27 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 27. Prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.<sup>81</sup> (grifo acrescido).

Na mesma senda, Teori Albino Zavascki faz menção à Lei de Improbidade Administrativa se referindo ao art. 23:

As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I – até 5 (cinco) anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.<sup>82</sup>(grifo acrescidos).

Assim, percebe-se uma acentuada tendência de seguir, quanto a prazos processuais da espécie, a linha pioneira da Lei da Ação Popular, cujo art. 21 estabelece que “[...] a ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos.”<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> BRASIL. *Decreto n. 20.910, de 06 de janeiro de 1932*. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D20910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2016.Art. 1º.

<sup>80</sup> BRASIL. *Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997*. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9494.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2016.Art 1º-C.

<sup>81</sup> BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor. Brasília, 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: 08 mar. 2016.Art. 27.

<sup>82</sup> BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2016.Art. 23.



Nesse pensamento, o citado autor entende que a grande afinidade entre a ação popular e a ação civil pública, estabelecida pela semelhança do rito e, sobretudo, pelo vasto domínio comum das pretensões que por elas podem ser veiculadas, “[...] impõe que se adote como prazo prescricional dessa última, pelo menos no que se refere a pretensões que se inserem no domínio jurídico comum a ambas, o prazo quinquenal do art. 21 da Lei n. 4.717, de 1965.”<sup>84</sup>

Portanto, esse conjunto normativo permite ter como certo o prazo prescricional de cinco anos, em regra, para a ação civil pública destinada a tutelar direitos supraindividuais.

#### 1.6.5 *Litispêndência*

Primeiramente, frisa-se que litispêndência não se confunde com os institutos da conexão e da continência.

De acordo com Daniel Amorim Assumpção Neves, “[...] conexão e continência são institutos processuais referentes à prorrogação de competência.”<sup>85</sup>

Conexão é a situação processual em que duas ou mais ações têm o mesmo objeto (pedido) e a mesma causa de pedir (fatos e fundamentos jurídicos). A continência, por sua vez, é o fenômeno em que duas ou mais ações têm as mesmas partes e a mesma causa de pedir, mas o objeto de uma, por ser mais amplo, abarca o das outras. A consequência para ambos os institutos é uma só: a reunião dos processos perante o juízo prevento.

Sobre o tema, Daniel Amorim Assumpção Neves afirma:

Da própria definição dos dois institutos processuais se nota com clareza que a continência é uma espécie de conexão, considerando-se que, para que exista o fenômeno da continência entre duas ações, obrigatoriamente deverá haver a identidade de causa de pedir, o que por si só já as torna

---

<sup>83</sup> BRASIL. *Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2016. Art. 21.

<sup>84</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 70.

<sup>85</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil: volume único*. São Paulo: Método. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 415.

também conexas. A continência, assim, vai além da conexão, pois exige mais requisitos para se ver configurada no caso concreto.<sup>86</sup>

Já a figura da litispendência, que é uma defesa processual peremptória, expressa a ideia de que dois ou mais processos idênticos “correm” na justiça ao mesmo tempo, “[...] caracterizando-se a identidade pela verificação no caso concreto da tríplice identidade – mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido.”<sup>87</sup>

A manutenção de apenas um desses processos idênticos está baseada em dois importantes fatores: economia processual e harmonização de julgados. Nesse sentido, “[...] não há qualquer lógica na manutenção de dois processos similares, com realização duplicada de atos e gastos desnecessários de energia.”<sup>88</sup>

No âmbito das ações coletivas, por sua vez, a situação não é diferente, pois é plenamente possível estar em curso uma Ação Civil Pública ou coletiva, com objeto que vise a obter a reparação de danos a interesses transindividuais, quando sobrevém o ajuizamento de outra Ação Civil Pública ou coletiva para discutir interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, com pedido idêntico (caso de litispendência), ou conexo (caso de conexão), ou ainda até mesmo mais abrangente do que o da primeira ação (caso de continência).<sup>89</sup>

Como exemplo dos três institutos processuais, Hugo Nigro Mazzilli sugere a seguinte hipótese:

[...] uma associação civil ajuíza ação civil pública cujo objeto seja o encerramento das atividades de uma empresa que polui; paralelamente, o Ministério Público ajuíza outra ação civil pública com a mesma causa de pedir e o mesmo pedido, contra a mesma empresa (litispendência). É possível que essa mesma associação civil proponha uma ação civil pública visando ao encerramento de atividades de uma empresa que polui, e, paralelamente, o Ministério Público proponha uma ação civil pública contra a mesma empresa, visando a obter sua condenação na obrigação de fazer consistente em colocar um filtro adequado na chaminé de sua fábrica. A causa de pedir é a mesma (combate à poluição), mas o pedido difere (conexão). Por fim, essa mesma associação ajuíza ação civil pública

---

<sup>86</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*: volume único. São Paulo: Método. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 203.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 417.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 417.

<sup>89</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 281.

visando o fechamento da mesma empresa que polui, enquanto o Ministério Público, simultaneamente, ajuíza uma ação civil pública visando ao fechamento da mesma empresa, pelo mesmo motivo, mas pedindo, ainda, indenização pelos danos já causados. A causa de pedir é a mesma, mas o pedido da segunda ação é mais abrangente que o da primeira (continência).<sup>90</sup> (grifo nosso).

Igualmente, quanto aos processos de ações individuais já ocorrendo, o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas não fica prejudicado, ainda que baseadas nos mesmos fundamentos fáticos. E a hipótese inversa também é verdadeira. Pois “[...] com efeito, é garantia constitucional o acesso à jurisdição para defesa não só de interesses individuais como coletivos.”<sup>91</sup>

#### 1.6.6 *Liquidação, cumprimento da sentença e execução*

Por fim, e não menos importante, a última característica a se analisar neste paralelo entre ações coletivas e ações individuais tradicionais, são os institutos da liquidação, cumprimento da sentença e execução.

Sobre a liquidação da sentença em si, a Lei da Ação Civil Pública nada dispõe, enquanto o Código de Defesa do Consumidor só o faz no tocante à defesa de interesses individuais homogêneos.<sup>92</sup>

Assim, o já citado autor, Hugo Nigro Mazzilli, afirma que “[...] devem ser aplicadas à liquidação da sentença, nas ações cíveis públicas ou coletivas, as regras do Código Consumerista, e, supletivamente, as do Código de Processo Civil.”<sup>93</sup>

Com a procedência da ação civil pública ou coletiva, o título judicial obtido favorecerá todo o grupo, classe ou categoria de indivíduos lesados, observados os limites do pedido e da decisão. Nesse entendimento, Hugo Mazzilli preleciona que haverá casos em que decisão proferida no processo coletivo não beneficie todo o grupo lesado, uma vez que o pedido, voluntariamente, pode ser limitado, ou que

<sup>90</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 282.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>92</sup> BRASIL, *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção ao consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Arts. 95 e 97. Acesso em: 30 mar. 2016.

<sup>93</sup> MAZZILLI, *op. cit.*, p. 599.

apesar do pedido não ser limitado, a sentença, equivocadamente, restringiu seu alcance.<sup>94</sup>

Levando-se em conta, então, a legitimidade concorrente e disjuntiva para a tutela coletiva, qualquer colegitimado pode promover a liquidação coletiva da sentença, sendo necessário apenas analisar a natureza do interesse transindividual no caso concreto.<sup>95</sup>

Quando se tratar de condenação por danos a direitos individuais homogêneos, a vítima e seus sucessores podem promover a liquidação individual da sentença na parte que lhes cabe; apenas diante da inércia deles é que os colegitimados poderão requerer a liquidação em favor do grupo. Se houve danos a direitos coletivos em sentido estrito, aplica-se a mesma regra anterior. Ocorre que na sentença que condene a ressarcir direitos difusos violados, aquela mesma regra não se aplica devido à própria natureza do direito, pois o indivíduo não poderá requerer a liquidação da sentença por se tratar de beneficiados não identificáveis, podendo promover a liquidação, somente, os colegitimados à ação civil pública ou coletiva. Nesse último caso, o indivíduo somente poderá pleitear a liquidação da sentença como cidadão, se detiver legitimidade para propor ação popular com o mesmo objeto.<sup>96</sup>

Quanto ao cumprimento e execução da sentença, Teori Albino Zavascki afirma que o procedimento nas ações coletivas guarda profunda semelhança com o procedimento comum, pois quando se tratar de obrigação de fazer ou de não fazer, ou de obrigação de entrega de coisa, será observado o disposto nos arts. 497 e seguintes, bem como os arts. 536 e seguintes do Código de Processo Civil/2015<sup>97</sup>. Nesses casos, portanto, o cumprimento da sentença independe de ação autônoma de execução. Já quando se tratar de “[...] obrigação de pagar quantia, a sentença

---

<sup>94</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 600-601.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 601.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 601-602.

<sup>97</sup> BRASIL, *Lei n. 13.105, arts. 497 e seguintes, e 536 e seguintes, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2016.

será considerada título executivo, que dará ensejo às postulações das providências próprias das obrigações dessa natureza, previstas, a partir da Lei 11.232/2005.”<sup>98</sup>

O autor acima declinado afirma que o que as ações civis públicas e coletivas “[...] têm de peculiar é, justamente, a natureza do direito material tutelado, que é transindividual. E isso tem, na fase de execução, duas consequências importantes.”<sup>99</sup>

A primeira, citada por Teori Albino Zavascki, diz respeito à legitimidade ativa, pois se tratando de satisfazer direito sem titular determinado, o cumprimento da sentença será requerido pelos legitimados do art. 5º da Lei n. 7.347/85<sup>100</sup>. Assim, “Caso o substituto processual que demandou no processo de conhecimento não promova a execução ou não requeira o cumprimento da sentença no prazo de sessenta dias, cabe ao Ministério Público assumir esse encargo”<sup>101</sup>, previsão essa determinada no art. 15 da Lei acima mencionada.

A segunda peculiaridade está ligada ao destino a ser dado ao produto da prestação, ou seja, havendo condenação em dinheiro, o respectivo valor reverterá não ao patrimônio de uma ou de algumas pessoas determinadas, e sim a um fundo, gerido por um Conselho, com a participação obrigatória do Ministério Público e de representantes da comunidade, sendo tais recursos utilizados à reconstituição dos bens lesados.<sup>102</sup>

Assim, como conclusão quanto aos institutos processuais analisados, podemos usar das mesmas palavras de Ada Pellegrini Grinover, no sentido que “sem sombra de dúvida, pode-se afirmar que o processo coletivo alicerça-se em

---

<sup>98</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 68.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>100</sup> BRASIL, *Lei n. 7.347, art. 2º, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2016.

<sup>101</sup> ZAVASCKI, *op. cit.*, p. 68/69.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 69.

institutos fundamentais próprios, totalmente diversos de muitos dos institutos fundamentais do direito processual individual.”<sup>103</sup>

Assim, ante essa análise da autonomia científica e dos institutos do processo coletivo, faz-se necessário agora avaliar o papel da Defensoria Pública dentro desse contexto que só tende a crescer no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sua responsabilidade institucional para com a sociedade, em especial para com os hipossuficientes das mais diversas formas.

---

<sup>103</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito Processual Coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016. p. 5.

## 2 Defensoria Pública

### 2.1 O princípio e a construção doutrinária de Justiça Social

Não há como falar em Defensoria Pública sem antes falar em Justiça Social, e as implicações que esse conceito gera na construção e na atividade daquela instituição.

Enquanto determinadas regiões e setores brasileiros desfrutam de elevado desenvolvimento econômico e social, a maioria da população convive em meio à miséria, à falta de serviços públicos adequados e à míngua, até, de perspectivas quanto à vida. Nesse sentido, Sérgio Luiz Junkes afirma que a Justiça Social, “[...] soa como uma exigência ética de uma sociedade consciente de que todo ser humano deve ser respeitado em sua dignidade e deve também poder desfrutar do bem-estar proporcionado pelos esforços coletivos.”<sup>104</sup>

Os aspectos do conceito de Justiça (social) variaram de acordo com o tempo. Destarte, colacionamos, primeiramente, o pensamento de Platão, que entendia justiça como “[...] um verdadeiro interesse comum distributivo”<sup>105</sup>, no sentido de possibilitar a melhoria uniforme da existência de todos.

Para Aristóteles, Justiça “constitui-se naquela situação de equilíbrio capaz de propiciar que cada qual não saia ganhando ou perdendo.” Para o filósofo, a ideia de Justiça tem uma concepção de natureza eminentemente política, pois não é ideal que “alguns deverão receber os bens em excesso, e outros, de forma insuficiente. Ou seja, eliminando-se os extremos, jamais deverá ser grande a distância dos que têm mais em relação aos que tem menos”<sup>106</sup>. Aí residiria o ponto de equilíbrio da justiça que Aristóteles defendeu.

---

<sup>104</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 19.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 26.

Aristóteles classificou a Justiça em comutativa e distributiva. “A primeira corresponde em dar e receber de volta. A segunda, em atribuir-se a cada um de acordo com o que é devido, ou, de acordo com sua dignidade”<sup>107</sup>

Avançando na história, Santo Agostinho entende que há duas justiças: a verdadeira justiça, que é exercida por Deus na sua Santa Cidade; e a justiça terrena, deste mundo, que contém falhas. “No pensamento agostiniano a justiça realizável neste mundo tem a ver com uma ordem que, inspirando-se na Cidade de Deus, propicia a paz e a concórdia entre os homens.”<sup>108</sup>

Para Santo Agostinho, a ordem justa terrena não se coaduna com o apetite pelo domínio, com as paixões humanas e com a cobiça, principalmente em detrimento dos pobres. “Ao contrário, preconiza que deva haver a prática da caridade entre os indivíduos e entre governantes e governados. As riquezas, assim, devem ser distribuídas de acordo com as necessidades de cada um.”<sup>109</sup>

Tomás de Aquino, por sua vez, entende por Justiça como a noção de igualdade. “Por isso, sempre diz respeito a uma relação entre duas ou mais pessoas que possam agir diversamente, já que nada pode ser igual tomando-se a si mesmo.”<sup>110</sup>

Segundo Tomás de Aquino, além da classificação aristotélica de Justiça comutativa e distributiva, existe outra modalidade chamada de justiça legal. Esta “[...] se refere não à distribuição dos bens aos particulares (justiça distributiva), mas, à contribuição de cada um para o bem comum.”<sup>111</sup>

Já no século XVI, o filósofo de Genebra Jean-Jacques Rousseau concebe Justiça, no contexto do “contrato social”, como a “[...] ordem social resultante da associação de seus membros, ciosos de seus direitos e deveres, regulada e

---

<sup>107</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 29.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 29.



administrada por meio de convenções que retratam a vontade geral, com vistas ao bem estar comum.”<sup>112</sup>

Para Jean-Jacques Rousseau, a Justiça consiste em:

[...] cada um fazer a sua parte em prol do todo e que este todo, representado pela vontade geral, e em último plano pelo Estado – depositário daquela -, atue sob a égide do respeito à igualdade e à liberdade dos cidadãos e sempre, de maneira uniforme, de acordo com o interesse e o bem-estar coletivo.<sup>113</sup>

Por fim, e não menos importante, a concepção de Justiça para John Rawls caracteriza-se com a aplicação da estrutura básica da Sociedade, e esta se entende como “[...] aquela que reúne as principais instituições sociais – aí se incluindo, dentre outros, a Constituição e os regimes jurídicos e econômicos – e a maneira pela qual se articulam num único sistema.”<sup>114</sup> O autor continua que “[...] este arranjo da estrutura básica, por sua vez, deve proporcionar um sistema autossuficiente de cooperação social, hábil à concretização dos fins essenciais à vida humana.”<sup>115</sup>

Por fim, o autor Sérgio Luiz Junkes entende como Justiça Social:

[...] a resultante de uma Sociedade estruturada de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente: (a) a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidade; (b) a redução dos desequilíbrios sociais. Por desequilíbrios sociais quer-se referir às desigualdades econômicas, sociais e culturais existentes entre os membros de determinada Sociedade.<sup>116</sup>

Para complementar o entendimento dessa demonstração teórica conceitual de Justiça Social, requer-se uma visão retrospectiva dos modelos conceituais do Estado. Segundo Sérgio Luiz Junkes, essa noção de Justiça Social coaduna-se “[...] com um determinado modelo de organização política que simultaneamente favoreça o desenvolvimento econômico e social de todos, sem

---

<sup>112</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 30/31.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 47.

descurar da liberdade, da geração de oportunidade e da promoção da dignidade humana.”<sup>117</sup> O autor, então, conceitua Estado como “[...] a Sociedade politicamente e juridicamente organizada.”<sup>118</sup>

## 2.2 Defensoria Pública e Constituição Federal: Estado social e democracia, no caso brasileiro

A ideia teórica de Justiça Social não surgiu de repente com o Estado Social Democrático de Direito. Ela apareceu, mesmo que precariamente, com o advento do Estado liberal. Este, por sua vez, surgiu com o rompimento do Estado Absolutista, que era caracterizado pela (i) centralização de todo o poder na pessoa do monarca; (ii) o poder estatal é supremo e ilimitado; (iii) agrega os elementos de território e nação; (iv) secularização, ou seja, a separação entre Estado e Igreja; (v) cristalização de um Direito laicizado; e o (vi) desenvolvimento do mercantilismo econômico e surgimento da economia monetária.<sup>119</sup>

Esse modelo de Estado Absolutista, então, cedeu nos séculos XVII e XVIII ao modelo de Estado liberal, pois a burguesia, que era detentora do poder econômico, sustentava que a liberdade contratual e a propriedade privada eram direitos naturais dos indivíduos contra o Estado, o que implicava a intervenção mínima deste na vida Social.<sup>120</sup>

Assim, as forças sociais burguesas, com a expansão do capitalismo e com a pregação das suas ideias, tomaram o poder dos monarcas Absolutistas, “consolidando o seu poderio econômico e sua hegemonia social e política”<sup>121</sup>, pois as características de controle do Estado “derrotado” eram incompatíveis com os ideais do novo liberalismo econômico que havia surgido.

---

<sup>117</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005.p 49.

<sup>118</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>119</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>120</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>121</sup> Ibidem, p. 50.

Duas características marcaram esse novo modelo de Estado, quais sejam: a vigilância da ordem social e a sua proteção contra ameaças externas. Essa considerável diminuição do tamanho Estatal favoreceu a (i) implementação do constitucionalismo e a separação funcional dos poderes; (ii) a preservação da liberdade comercial e contratual; e (iii) o individualismo. Ao Estado, portanto, caberia zelar pela liberdade individual e não, restringi-la.<sup>122</sup>

Sérgio Luiz Junkes, ao fazer tal digressão dessa análise histórica, destaca que a:

[...] Sociedade passava a ser entendida como o somatório de vontades individuais que resultavam em uma vontade coletiva soberana, livre e autônoma. É nesse período de influxo liberal que se instaura o denominado Estado de Direito.<sup>123</sup>

Por “Estado de Direito” se entendia um modelo Estatal que se submetia ao Direito, tal qual os outros cidadãos. “O Direito passa a ser o parâmetro da atuação do Estado, com vistas a evitar qualquer tipo de arbitrariedade,”<sup>124</sup> surgindo, então, as funções estatais de legislar, julgar e administrar para que houvesse esse correto controle de submissão do Estado liberal ao Direito.

Ocorre que com esse novo modelo de organização Estatal, que parecia ser “perfeito”, na verdade mostrou-se inadequado e insuficiente para evitar graves distorções econômico-sociais decorrentes dessa concepção individualista de liberdade. “O ultraindividualismo que forjou o Estado Liberal [...] impedia que o Estado atuasse em favor dos menos afortunados”<sup>125</sup> e dos mais vulneráveis economicamente.

Assim, mais precisamente com a Revolução Industrial, ficou patente a incapacidade que o Estado Liberal tinha de reduzir as desigualdades econômico-sociais que cresciam cada vez mais entre os economicamente fortes e o proletariado, pois aquele foi favorecido em detrimento da mão-de-obra excessiva,

---

<sup>122</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005.p. 50.

<sup>123</sup> Ibidem, p. 51.

<sup>124</sup> Ibidem, p. 51

<sup>125</sup> Ibidem, p. 53.

ínfima remuneração e péssimas condições de trabalho deste, que eram os operários.<sup>126</sup>

Nesse sentido, o Estado liberal aparentemente valorizou o ser humano e protegeu a sua liberdade. No entanto, a grande falha e omissão do argumento liberal é que a liberdade sem dinheiro tem pouco ou nenhum valor, ou seja, o pobre não tinha a liberdade que tanto era pregada.

Sérgio Luiz Junkes afirma que “[...] tais debilidades do Estado liberal, que consistem em relegar a igualdade somente ao seu caráter formal, e seu descomprometimento com a concretização do valor ‘igualdade’ de uma forma material, é que levaram à sua superação.”<sup>127</sup>

Por consequência, surge ao final do século XIX e início do século XX e segue até hoje o modelo de Estado chamado de Estado Social, Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), Estado Providência ou Estado Assistencial, que é o Estado Contemporâneo. Esse novo modelo estatal tem como fundamento os valores humanos, caracterizando-se pela Justiça Social, pela razão e pela liberdade.<sup>128</sup>

O advento do Estado contemporâneo coincide com a promulgação da Constituição Mexicana, em 1917, e da Constituição de Weimar, em 1919, saindo o Estado de uma posição não-intervencionista para uma posição garantista. Daí inicia-se não somente as garantias de cunho protetivo-repressivo, mas também as garantias promocionais, que são aquelas “[...] que conferem aos membros da Sociedade o direito de exigir a intervenção do Estado para a gradual execução dos denominados direitos sociais.”<sup>129</sup>

Esse Estado contemporâneo caracteriza-se, portanto, pela (i) correspondência entre as conformações jurídicas e a realidade regulada; (ii) existência de mecanismos políticos para que a submissão do Estado à Sociedade, prevista legalmente, se cristalice; (iii) aparelhamento institucional e administrativo

---

<sup>126</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005.p. 53.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 53-54.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 54.

adequado para a implementação dos compromissos legalmente reconhecidos pelo Estado para com a Sociedade; (iv) toda a estrutura estatal deve trabalhar e submeter-se à realidade dos anseios sociais; e (v) o Estado deve conferir primazia ao ser humano, com submissão do econômico à força do social. Basicamente, o Estado contemporâneo é marcado pela sua função social, que significa a ação e o dever de agir para a concretização da Justiça Social.<sup>130</sup>

Finalmente, no que toca ao Estado brasileiro, essas características também se encontram presentes, pois, na Constituição vigente, em seu art. 3º<sup>131</sup>, há objetivos específicos dirigidos à efetividade da Justiça Social, bem como a previsão expressa de direitos sociais.<sup>132</sup>

Portanto, com vistas à realização e concretização da Justiça Social, o Estado Democrático de Direito Brasileiro criou instituições constitucionais voltadas à superação das desigualdades sociais, postas à disposição dos cidadãos mais carentes, como a Defensoria Pública Brasileira.<sup>133</sup>

### 2.3 Fundamentos históricos da Defensoria Pública

O artigo 134 da Constituição Federal consagra a Defensoria Pública como uma instituição indispensável ao exercício da “Função Essencial da Justiça”, destacando-se como a primeira Constituição dos Estados Federais contemporâneos a insculpir a organização, como instituição integrante do Poder Público, assim como o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União.<sup>134</sup>

Guilherme Braga Peña, comentando o art. 176 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, conceitua a Defensoria Pública como:

---

<sup>130</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005.p. 55.

<sup>131</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 3. Brasília: Senado Federal, 2016.

<sup>132</sup> JUNKES, op. cit., p. 57.

<sup>133</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>134</sup> MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Assistência Jurídica Defensoria Pública: e o acesso à jurisdição no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p.39.

[...] uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, correspondendo a uma manifestação e instrumento do regime democrático, cabendo-lhe a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa judicial, (em todos os graus de jurisdição) e extrajudicial, de direitos, individuais e coletivos, titularizados por hipossuficientes econômicos.<sup>135</sup>

Ocorre que nem sempre foi dada a necessária importância à Defensoria Pública e ao princípio do acesso à Justiça. “Essa sua consagração no ápice do ordenamento jurídico brasileiro, contudo, é fruto de uma evolução lenta e tortuosa, marcada por constantes avanços e retrocessos.”<sup>136</sup>

No Brasil, a justiça gratuita tem suas origens mais remotas fincadas nas Ordenações Filipinas, sancionadas em 1595 durante o domínio castelhano de Filipe I. Embora não tratasse da questão da gratuidade de maneira sistemática, as mencionadas ordenações previam o direito à isenção de custas para a impetração de *agravo* (Livro III, Título LXXXIV, Parágrafo 10) e livravam os *presos pobres* do pagamento dos feitos em que fossem condenados (Livro I, Título XXIV, Parágrafo 43).<sup>137</sup>

Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva ensinam que:

Além das esparsas previsões constantes das Ordenações Filipinas, outros regulamentos legais destinados à proteção dos pobres em juízo foram sendo firmados ao longo do tempo, de forma variada e assistemática, como o Alvará de 16 de fevereiro de 1684, a Lei de 6 de dezembro de 1672 e, ainda, o Alvará de 5 de março de 1750.<sup>138</sup>

Posteriormente, já sob a égide da Constituição Imperial de 1824<sup>139</sup>, foi editada a Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, dispondo, em seu art. 99, “[...] acerca da isenção do pagamento de custas pelo réu pobre, que sucumbisse em demanda contra ele ajuizada.”<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Assistência Jurídica Defensoria Pública: e o acesso à jurisdição no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p.41.

<sup>136</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 57.

<sup>137</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 1.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>139</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 55.

<sup>140</sup> ESTEVES; SILVA. *op. cit.*, p. 2.

Apesar de o Instituto dos Advogados do Brasil ter solicitado, em 14 de março de 1882, a “nomeação de um grupo de advogados para que tomasse a si a defesa de réus desvalidos que tivessem de responder a júri”, o esforço individualizado de alguns nobres advogados não se mostrou suficiente para garantir o pleno e perene acesso dos menos afortunados à justiça.<sup>141</sup>

Concomitante a esse assunto, a questão da abolição da escravatura já era bastante discutida. Em 1883, no período imperial brasileiro, Joaquim Nabuco, no prefácio do seu clássico *O abolicionista*, advertiu da “[...] NECESSIDADE de eliminar a escravidão da constituição de nosso povo” e, para tanto, “[...] o Abolicionismo, devia ter precedência às demais reformas” porque “[...] todas as outras dependem dessa, que é propriamente a substituição dos alicerces de nossa pátria.”<sup>142</sup>

Historicamente, observa-se que no final do século XIX já havia a preocupação com a efetivação dos direitos humanos, indo da abolição da escravatura aos primeiros passos para o surgimento da Defensoria Pública no Brasil<sup>143</sup>, pois em 14 de novembro de 1890, um primeiro impulso legislativo foi dado na direção do desenvolvimento de uma assistência jurídica sistematizada e ampla, sendo editado o Decreto n. 1.030, organizando a justiça do Distrito Federal pós-proclamação da República.<sup>144</sup>

Já no século XX, houve um salto evolucionar significativo no desenvolvimento da gratuidade de justiça e no fortalecimento da assistência judiciária. Amélia Soares da Rocha afirma que “[...] A primeira Constituição brasileira a conferir *status* constitucional à assistência judiciária foi à véspera de 1934, mas ainda sem tratar de Defensoria Pública: tratou do direito, mas esqueceu do instrumento.”<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 3.

<sup>142</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 55-56.

<sup>143</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 57.

<sup>144</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 1.

<sup>145</sup> ROCHA, op. cit., p. 56.

Por sua vez, Sérgio Luiz Junkes ensina que:

Desde o ano de 1934, todas as Constituições brasileiras, excetuando-se a de 1937, estabeleceram a prestação da assistência judiciária aos necessitados como um dever do Estado. Porém, em nenhuma Carta havia a precisão de um organismo público instituído e estruturado com essa finalidade.<sup>146</sup>

Diante do mandamento constitucional de 1934, prevendo que a assistência judiciária aos necessitados era obrigação da União e dos Estados, os quais deveriam instituir órgãos especiais para este fim, o Estado de São Paulo, em 1935, seguido por outras unidades da federação, como Rio Grande do Sul e Minas Gerais, criou um serviço governamental de assistência judiciária, contando com advogados assalariados pelo Estado.<sup>147</sup>

Após a omissão da Constituição de 1937 sobre o tema, a Carta de 1946 voltou a tratar do dever estatal de prestar assistência judiciária, razão pela qual vários Estados-membros instituíram órgãos governamentais específicos para a prestação dessa assistência.<sup>148</sup>

É importante registrar que no período da Constituição de 1946 a questão, ainda que genericamente, foi tratada pela Lei Federal n. 1.060/1950, que recentemente, até a entrada do Código de Processo Civil de 2015<sup>149</sup>, era a Lei que disciplinava o tema (foram revogados os arts. 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 11, 12, e 17), embora tratasse apenas de assistência judiciária – como se a defesa exigisse automaticamente judicialização – e não da assistência jurídica integral e gratuita, conceitos esses que serão diferenciados logo mais.<sup>150</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, no ano de 1954, criaram-se no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça, os seis primeiros cargos de Defensor Público, os

---

<sup>146</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 77.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 77-78.

<sup>148</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>149</sup> BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016. Arts. 98 a 102.

<sup>150</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 57.



quais eram isolados e de provimento efetivo. Por meio da Lei Federal n. 3.434 de 1958, então, implementaram-se os serviços de assistência judiciária. “Eram prestados por Defensores Públicos ocupantes da classe inicial da carreira do Ministério Público Federal.”<sup>151</sup>

Finalmente, após muitas evoluções institucionais, a Defensoria Pública foi consagrada no texto constitucional, sendo contemplada no art. 134 da Constituição Federal vigente.

Deste modo, quem entra na carreira de Defensor Público, principalmente neste momento de valorização e reconhecimento, não pode menosprezar e nem desconhecer o passado da instituição,<sup>152</sup> pois com muita dificuldade os fundamentos da Defensoria foram construídos, efetivando-se, assim, o acesso à Justiça.

Essa digressão histórica é uma das razões pela qual a Defensoria Pública, como nobre instituição que é, merece especial atenção.

#### 2.4 As ondas de acesso à Justiça

Como analisado anteriormente, o acesso à justiça sempre foi um privilégio elitizada. Os menos afortunados simplesmente não tinham acesso à prestação jurisdicional, tendo em vista os altos custos do processo e a inexistência do Juizado de Pequenas Causas, criados somente no ano de 1984.<sup>153</sup>

Diogo Esteves e Franklyn Roger enfatizam que “[...] a população, ao buscar as repartições públicas, era direcionada a inúmeros setores sem que seus problemas fossem efetivamente solucionados”<sup>154</sup>. O serviço de advocacia era caro (e ainda o é) e não permitia o amplo acesso das classes menos favorecidas. Os autores ressaltam que a “[...] Defensoria Pública ainda estava se aparelhando, sendo certo que em alguns Estados-membros o serviço jurídico-assistencial público

<sup>151</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 78.

<sup>152</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 65.

<sup>153</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 23.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 23.

sequer havia sido estruturado”<sup>155</sup>. Assim, diante de tantas dificuldades, como a fadiga, a falta de informação e a deficiência do serviço público, o cidadão acabava deixando seu direito de lado.

Com vistas a estudar e examinar os obstáculos do acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth realizaram uma análise comparativa desses problemas em mais de 30 países, “[...]” catalogando seus principais obstáculos e quais mecanismos foram implementados na tentativa de solucionar esses impasses.”<sup>156</sup>

Dentre os principais problemas relacionados ao acesso à justiça, os autores mencionados identificaram (i) os altos custos para o início e prosseguimento de um processo (despesas judiciais e honorários); (ii) a dificuldade de solucionar as causas de menor complexidade em tempo razoável; (iii) a liturgia processual, que tem por escopo a manutenção da segurança e da ordem jurídica, mas que acaba sendo visto pelo leigo como instrumento de desserviço; (iv) a utilização do Poder Judiciário para obter indenizações pelas mais infundadas e mesquinhas razões, caracterizando o litígio habitual, que só obstrui a máquina estatal; e (v) a ausência de mecanismos capazes de tutelar questões coletivas.<sup>157</sup>

Diante de toda essa problemática, Mauro Cappelletti e Bryant Garth observaram que o processo evolutivo dos instrumentos utilizados para solucionar esses obstáculos do acesso a justiça pode ser perspectivado em três ondas renovatórias.

A primeira delas, referente à assistência judiciária aos pobres, revela a necessidade de órgãos encarregados de prestar assistência aos mais carentes, patrocinando os direitos desta parcela humilde da população.<sup>158</sup> Amélia Soares da Rocha refere-se a essa primeira onda de “[...]” capacidade postulatória individual, no

---

<sup>155</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 23.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 25.

mais das vezes obstada por problemas econômicos ou culturais (desconhecimento da capacidade de opor-se juridicamente a violação).<sup>159</sup>

A segunda onda renovatória diz respeito à superação dos problemas inerentes à representação e defesa dos direitos “difusos” em juízo, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor.<sup>160</sup>

Por fim, a terceira onda renovatória se relaciona com o problema dos procedimentos judiciais, seus custos e seu tempo de duração, sendo formuladas propostas alternativas, como (i) a prevalência da oralidade e a concentração dos ritos processuais; (ii) a redução dos custos do processo, seja pela supressão das custas processuais e da taxa judiciária ou pela instituição de instituições jurisdicionais autônomos que possa solucionar questões de conflitos como a arbitragem; (iii) a conciliação; e (iv) a mediação.<sup>161</sup>

Tiago Fensterseifer, por sua vez, enumera mais algumas soluções para o problema de custas e da mora processual, como a (i) criação e estruturação de instituições estatais com tal objetivo constitucional (juizado especializado e itinerante e varas especializadas em tutela coletiva); (ii) fortalecimento do Ministério Público para atuar em matéria coletiva; (iii) maior aparelhamento da Defensoria Pública; (iv) elaboração de um Código de Processo Coletivo para dar uniformidade e sistematicidade normativa à tutela coletiva; (v) o estabelecimento de práticas voltadas à educação em direitos da população; (vi) a ampliação da legitimidade para a propositura de ações coletivas; e (vii) a inversão do ônus probatório em matéria ambiental, de consumo ou mesmo que envolva direitos sociais (saúde, educação, moradia, alimentação, etc.).<sup>162</sup>

Dentro dessa perspectiva, a institucionalização e o fortalecimento da Defensoria Pública constituem vertentes de materialização da primeira onda

---

<sup>159</sup>ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 51.

<sup>160</sup>ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 25.

<sup>161</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>162</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 54-55.

renovatória, garantindo a democratização e a universalização do acesso à ordem jurídica justa.<sup>163</sup>

Assim, nota-se que o processo, como instrumento ou meio de realização do direito material, não pode opor barreiras formais à sua concretização, especialmente quando estiverem em causa direitos fundamentais, sempre em vista da garantia constitucional do acesso à justiça, da garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF/88) e do direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva.<sup>164</sup>

## 2.5 Natureza jurídica da Defensoria Pública: posicionamentos existentes

Determinar a natureza jurídica de um instituto significa analisar fundamentalmente a sua essência, identificando os pontos de afinidade ou similitude que esse instituto possui com uma grande categoria jurídica, de modo a possibilitar sua adequada classificação dentro do universo das figuras existentes no Direito.<sup>165</sup>

Dentro desse processo analítico, a doutrina vem tradicionalmente atribuindo à Defensoria Pública a natureza jurídica de órgão público, reconhecendo sua vinculação interna ao Poder Executivo. Nesse sentido, é possível destacar os seguintes posicionamentos doutrinários:

A Defensoria Pública é um órgão. Ou seja, constitui um centro de atribuições específicas instituído para o desempenho de funções estatais, por intermédio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Tocante à esfera de atuação, a Defensoria Pública é um órgão central, pois a sua atribuição de prestar a assistência jurídica integral é exercida em todo o território da base política em cuja estrutura administrativa é contida. Em relação à posição estatal, em conformidade com o escalonamento administrativo, a Defensoria Pública é um órgão do tipo independente, tendo em vista a independência funcional conferida à instituição e aos seus membros.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 25.

<sup>164</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 55.

<sup>165</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 287.

<sup>166</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 77-78.

A defensoria Pública, sob o espectro da organização da Administração Pública, consiste em órgão, embora funcionalmente independente, vinculado ao Poder Executivo. [...] Entrementes, acerca da classificação dos órgãos públicos, a Defensoria Pública, com pertinência aos distintos critérios, é qualificada como órgão central, independente, de autoridade, composto, colegiado e obrigatório.<sup>167</sup>

Considerando o atual estágio de reconhecimento da Defensoria Pública, a quem foi atribuída autonomia plena, bem como a relevância de sua finalidade e das atribuições de seus órgãos de execução – os Defensores Públicos -, podemos classificá-la como sendo um órgão independente da administração pública direta.<sup>168</sup>

No entanto, Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva entendem que a Defensoria Pública não pode ser tecnicamente classificada como órgão público, em virtude da atual posição constitucional e das múltiplas vertentes de sua autonomia.<sup>169</sup>

Os autores supracitados lembram que os órgãos públicos constituem simples repartições internas da pessoa jurídica a que pertencem. Com isso, subsiste estreita relação vinculativa entre o órgão público e a entidade em cuja intimidade estrutural se encontra inserido. Justamente por serem caracterizados como frações corpusculares da pessoa jurídica a que estão atrelados, os órgãos públicos não possuem personalidade autônoma ou vontade própria, que são atributos do corpo, e não das partes.<sup>170</sup>

Dessa forma, por não estar acessoriamente vinculada a nenhum corpo principal e por não constituir simples plexo de atribuições da administração estatal, a Defensoria Pública não pode ser classificada como órgão público; aliás, em virtude de sua peculiar posição constitucional, essa instituição não pode ser enquadrada em nenhuma categoria jurídica preexistente no universo do Direito, integrando grupo autônomo e singular, juntamente com o Ministério Público.<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves apud MORAES, Guilherme Peña de. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 287.

<sup>168</sup> CORGOSINHO, Gustavo apud Ibidem, p. 287.

<sup>169</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 288.

<sup>170</sup> MORAES, Guilherme Peña de. apud Ibidem, p. 288.

<sup>171</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 288.

Nesse sentido, Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva classificam a Defensoria Pública como estrutura originária diretamente da Constituição Federal e representativa da função de provedoria de justiça, possuindo natureza jurídica de *Instituição Constitucional* ou *Instituição Primária* do Estado Democrático de Direito contemporâneo.<sup>172</sup>

Concordando com o conceito acima, entende-se que a Defensoria Pública não é um órgão estatal, e sim uma instituição constitucional autônoma, com o fim de promover a Justiça Social e a orientação e ascensão dos direitos humanos, tema que será mencionado ao final deste trabalho.

## 2.6 Defensoria Pública e o seu tratamento no âmbito da legislação federal infraconstitucional

A existência jurídica da Defensoria Pública possui base normativa fundamental na própria Constituição Federal (CF/88), que delinea os contornos normativos da Instituição e determina a edição de norma regulamentar pelo legislativo federal. De acordo com o art. 134, § 1º da CF/88, “Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização.”<sup>173</sup> Assim, pela própria disposição constitucional, é certo que o tratamento e a organização da Defensoria Pública não poderiam estar somente na Carta Magna.

Em relação à Defensoria Pública da União e às Defensorias Públicas dos Estados, o referido dispositivo constitucional guarda perfeito equilíbrio com o art. 24, XIII, da CF/88, que fixa a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre “assistência judiciária e Defensoria Pública”, atribuindo à União a competência para “estabelecer normas gerais” (art. 24, § 1º) e aos Estados a competência para normatizar os aspectos específicos, de acordo com as particularidades de cada unidade federada (art. 24, § 2º). Nesse ponto, portanto, o art. 134, § 1º, da CF/88 simplesmente especifica que, em relação à União, a lei

---

<sup>172</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves apud MORAES, Guilherme Peña de. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 289.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 64.

complementar deverá organizar de forma plena a Defensoria Pública e, em relação aos Estados, deverá apenas prescrever normas gerais para organização de suas Defensorias.<sup>174</sup>

No tocante à Defensoria Pública do Distrito Federal, entretanto, Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva ressaltam que o art. 134, § 1º da CF/88 apresenta evidente conflito com a nova redação do art. 22, XVII, da CF/88, recentemente introduzida pela Emenda Constitucional n. 69/2012. Em virtude dessa incipiente alteração, a competência para organizar a Defensoria Pública do Distrito Federal deixou de pertencer privativamente à União e passou a integrar a esfera legislativa concorrente da União e do Distrito Federal (art. 24, XIII, CF). Com isso, não cabe mais a União organizar plenamente a Defensoria Pública do Distrito Federal, por meio de lei complementar; agora, deve a União estabelecer apenas as normas gerais (art. 24, § 1º da CF), cabendo ao Distrito Federal normatizar os aspectos específicos da matéria (art. 24, § 2º da CF), da mesma forma que a obrigação Estadual.<sup>175</sup>

Nesse sentido, e em atenção à determinação do art. 134, § 1º, da CF/88, foi editada a Lei Complementar n. 80/1994<sup>176</sup> (recentemente modificada pela Lei Complementar n. 132/2009), possuindo duas finalidades distintas: (i) organizar a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios; e (ii) prescrever as normas gerais para a organização das Defensorias Públicas Estaduais.<sup>177</sup>

Assim, ao organizar a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, a Lei Complementar n. 80/1994 mostra-se exaustiva, cuidando

---

<sup>174</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.p. 64.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>176</sup> BRASIL. *Lei Complementar n. 80 de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. 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 maio 2016.

<sup>177</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 66.

detalhadamente de sua estrutura, carreira, atribuições, direitos e responsabilidade.<sup>178</sup>

Por outro lado, ao dispor sobre as Defensorias Públicas Estaduais, a Lei Complementar n. 80/1994 traça apenas as normas gerais sobre a matéria, deixando a cargo dos Estados-membros a devida especificação dos pormenores. Diogo Esteves e Franklyn Silva afirmam que “[...] como resultado prático, observamos a presença de diversos dispositivos com redação concisa e, não raro, remetendo ao legislados estadual o dever de normatizar o tema.”<sup>179</sup>

Ademais, é importante lembrar que a redistribuição da competência para legislar sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal, realizada pela EC n. 69/2012, acarretou a movimentação do Legislativo Distrital para a edição da Lei Complementar n. 908/2016, que modificou a Lei Complementar n. 828/2010 (disciplinava o Ceajur – Centro de Assistência Judiciária), passando a denominar a Instituição não mais de Ceajur, e sim de “Defensoria Pública do Distrito Federal”. Isso porque, como mencionado anteriormente, não se encontra mais inserida na esfera de competência da União a organização plena da DPDF.

Interessante relembrar que a Lei Complementar n. 80/1994 caracteriza-se como uma “lei nacional”, e não uma “lei federal”. Aquela expressa a ideia de que se aplica a todos os habitantes do território nacional, esta traz o sentido de que incide apenas sobre os jurisdicionados da União.<sup>180</sup>

Assim, entende-se que a Defensoria Pública teria sim que ter sua organização disciplinada por leis infraconstitucionais próprias, pois não seria nada conveniente apresentar toda a matéria somente no texto constitucional.

---

<sup>178</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.p. 66.

<sup>179</sup> Ibidem,p. 66.

<sup>180</sup> Ibidem, p. 68.



## 2.7 Princípios institucionais da Defensoria Pública

Amélia Soares da Rocha declara que os princípios institucionais da Defensoria Pública são o alicerce, o chão onde se fincam as suas raízes e lhe conferem a identidade: são aqueles que viabilizam o papel institucional da Defensoria Pública.<sup>181</sup>

Já Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva entendem que no âmbito da Defensoria Pública, “[...] os princípios institucionais espelham os postulados básicos e os valores fundamentais da Instituição, formando o núcleo essencial de sua sistemática normativa”<sup>182</sup>. Assim, em virtude de sua natureza, os princípios institucionais atuam como diretrizes fundamentais da Defensoria Pública, compondo seu espírito e servindo de critério para sua adequada compreensão.

De acordo com o art. 134, § 4º, da CF/88, e de acordo com o art. 3º da Lei Complementar n. 80/1994 (LONDP), são princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Os aludidos princípios, enumerados de maneira meramente exemplificativa pelo constituinte e legislador, compõem o sistema normativo da Defensoria Pública, formando um conjunto interdependente e coerente entre si.<sup>183</sup>

### 2.7.1 Princípio da Unidade

Pelos ensinamentos de Sérgio Luiz Junkes, o princípio em epígrafe “significa que a Defensoria Pública é um todo orgânico formado por idênticos aspectos estruturais”<sup>184</sup>. De acordo com o autor, desse princípio decorre a vedação de existirem instituições públicas concorrentes, com a mesma base política e com chefias distintas, para o exercício das funções cometidas a cada Defensoria Pública.

---

<sup>181</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 111.

<sup>182</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.p. 301.

<sup>183</sup> Ibidem, p. 302.

<sup>184</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 90.

Importante observar que, sob o prisma orgânico, a unidade somente existe no âmbito de cada Defensoria Pública, já que compõem estruturas organizacionais distintas e encontram-se sob chefia institucional diversa. A Defensoria Pública Estadual tem uma unidade orgânica, já a Defensoria Pública da União tem outra unidade orgânica. Em outros termos, “[...] não há qualquer vinculação hierárquica, administrativa ou financeira entre as DP da União, dos Estados e do DF, possuindo cada uma delas organização autônoma e distinta.”<sup>185</sup>

Para Guilherme Braga Peña de Moraes, por unidade deve-se entender que “[...] a Defensoria Pública corresponde a um todo orgânico, sob uma mesma direção, mesmos fundamentos e mesmas finalidades”<sup>186</sup>. Para ele, a consequência desse princípio institucional é a possibilidade de um Defensor Público, no decorrer de um processo, vir a substituir outro, sem prejuízo para a atuação da Instituição ou para a validade do processo.

Já Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva entendem que esse princípio “[...] indica que a Defensoria Pública deve ser vista como instituição única, compondo seus membros um mesmo todo unitário”<sup>187</sup>. Os autores supracitados entendem que apesar de agir por intermédio de múltiplos braços, a Defensoria Pública consolida corpo único e encontra-se sob o comando singular do Defensor Público Geral. Assim, os atos praticados por um Defensor Público no exercício da sua função não devem ser creditados ao agente, e sim à própria Defensoria a qual integra.<sup>188</sup>

Por fim, Amélia Soares da Rocha entende por princípio da unidade no âmbito da Defensoria Pública como “[...] uma coesão orgânica, com mesmo

---

<sup>185</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 303.

<sup>186</sup> MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Assistência Jurídica Defensoria Pública: e o acesso à jurisdição no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 1997, p.46.

<sup>187</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit.,p. 303.

<sup>188</sup> Ibidem, p. 303.

comando, finalidade, propósitos, objetivo e metodologia. É medida principiológica destinada a proteger a integridade institucional da Defensoria Pública.”<sup>189</sup>

### 2.7.2 *Princípio da Indivisibilidade*

Para Sérgio Luiz Junkes, o princípio da indivisibilidade decorre do anterior e muito se assemelha a ele, na medida em que, sendo a Defensoria Pública um todo orgânico, “[...] não se admite rupturas e fracionamentos. Isto implica a possibilidade de seus membros substituírem-se uns aos outros sem qualquer prejuízo para a atuação da instituição ou para a validade processual.”<sup>190</sup>

Da mesma maneira, Guilherme Peña leciona que o princípio da indivisibilidade não permite que a Defensoria Pública, como um todo orgânico, esteja sujeita a rupturas e fracionamentos.<sup>191</sup>

Amélia Rocha aponta que o referido princípio vem a ser uma consequência do princípio da unidade; “[...] ou mesmo, simplesmente, outro olhar para ele, já que em algo uno não se pode admitir fracionamentos e a indivisibilidade tem a mesma motivação de viabilizar a integralidade da instituição, mas parte de outro ângulo.”<sup>192</sup>

No mesmo sentido, Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva entendem que o princípio da indivisibilidade “[...] constitui verdadeiro corolário do princípio da unidade, formando com ele verdadeira relação de logicidade e dependência.”<sup>193</sup>

Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva ensinam que esse princípio indica a existência de uma Instituição incindível, não podendo ser desagregada ou

---

<sup>189</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 112.

<sup>190</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 90.

<sup>191</sup> MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Assistência Jurídica Defensoria Pública: e o acesso à jurisdição no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p.47.

<sup>192</sup> ROCHA, op. cit., p. 113.

<sup>193</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 304.

fracionada. Por isso, é possível afirmar que o princípio da indivisibilidade carrega uma função de contenção, impedindo qualquer mitigação ao princípio da unidade.

Assim, apesar de o princípio da unidade ter íntima relação com o princípio da indivisibilidade, eles não se confundem. O primeiro diz respeito à estrutura hierárquica, administrativa e institucional; o segundo, diz respeito à própria atuação institucional.

Enquanto o princípio da unidade garante o mesmo núcleo gestor, o da indivisibilidade garante que cada membro representa a instituição; a unidade tem uma maior aplicabilidade político-administrativa, a indivisibilidade tem uma maior perspectiva técnica-funcional.<sup>194</sup>

### 2.7.3 *Princípio da Independência Funcional*

Sobre o último princípio que norteia a Defensoria Pública, Sérgio Luiz Junkes ensina que por meio da independência funcional, a Defensoria “[...] deve ter plena autonomia para atuar, livre de quaisquer ingerências de qualquer organismo estatal e, inclusive, do próprio Poder Executivo, ao qual se achava vinculada até a edição da EC n. 45.”<sup>195</sup>

Para Amélia Rocha, o princípio da independência funcional é, antes de tudo, “[...] uma garantia das causas defendidas e não exclusivamente da pessoa do Defensor. É meio para enfrentar as naturais resistências derivadas da boa defesa das pessoas em condição de vulnerabilidade.”<sup>196</sup>

A autora, ainda, diferencia autonomia funcional de independência funcional. Para ela, a autonomia é da instituição, a independência, do seu órgão de execução.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 114.

<sup>195</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 90.

<sup>196</sup> ROCHA, op. cit., p. 118.

<sup>197</sup> Ibidem, p. 115.

Guilherme Braga Peña, por sua vez, pondera que:

Por dependência funcional, deve-se entender que a Instituição é dotada de autonomia perante os demais órgãos estatais, estando imune de qualquer interferência política que afete a sua atuação, o que é demonstrado pela nomeação do Defensor Público-Geral dentre os componentes da carreira, a existência de um regime jurídico próprio dos Defensores Públicos, garantias e prerrogativas. Vale ressaltar que, em face do princípio institucional da independência funcional, os Defensores Públicos, de acordo com a classificação adotada por Hely Lopes Meirelles, são agentes políticos do Estado, ou seja, agentes públicos que executam atribuições determinadas na Constituição Federal, dependendo, para tal, de independência funcional e outras prerrogativas.<sup>198</sup>

Já para Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva, a independência funcional garante ao Defensor Público a necessária autonomia de convicção no exercício de suas funções institucionais, evitando que interferências políticas ou fatores exógenos ao mérito da causa interfiram na adequada defesa da ordem jurídica democrática do país. Nas palavras dos citados autores, esse princípio:

[...] confere ao Defensor Público escudo invulnerável, que protege sua atuação profissional contra interesses escusos e contra os poderosos inimigos que, pertencente às fileiras dos opressores e antidemocráticos, pretendem conservar o estado social desigualitário presente.<sup>199</sup>

Assim, o princípio da independência funcional implica que os membros da Defensoria Pública, no exercício das suas atividades, apenas estão sujeitos à lei e às suas convicções, e não às ordens de um superior hierárquico funcional. Porém, no plano administrativo, estão os Defensores Públicos sujeitos aos atos e decisões de direção, organização e fiscalização dos Órgãos Superiores da Defensoria Pública.<sup>200</sup>

## 2.8 Defensoria Pública e assistência jurídica plena: relações conceituais

As expressões assistência judiciária, assistência jurídica e gratuidade de justiça têm sido utilizadas sem a adequada diferenciação técnica.

---

<sup>198</sup> MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Assistência Jurídica Defensoria Pública: e o acesso à jurisdição no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.p.47.

<sup>199</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 305.

<sup>200</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 90.

Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva<sup>201</sup> ensinam que essa confusão terminológica se deve, em grande parte, à própria deficiência técnica da Lei n. 1.060/1950, que se utilizava inadvertidamente do termo assistência judiciária para designar (i) o serviço público de assistência dos necessitados em juízo (art. 1º); (ii) o órgão estatal responsável pela prestação do serviço de assistência dos hipossuficientes (art. 5º, §§ 1º, 2º e 5º, e art. 18); e (iii) o benefício de isenção de despesas processuais, ou seja, como sinônimo de gratuidade de justiça (arts. 3º, 4º, §2º, 6º, 7º, 9º, 10 e 11).<sup>202</sup>

Assim, os citados autores pontuam que em virtude do completo “[...] embaralhamento terminológico operado pela Lei n. 1.060/50, restou oficializada a verdade balbúrdia hermenêutica, sendo a adequada conceituação dos institutos negligenciada pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência.”<sup>203</sup>

Por fim, antes de adentrar na análise específica de cada um dos termos, é importante salientar que, embora seja comum se referir às três expressões como sendo “benefícios”, na verdade, são *autênticos direitos subjetivos públicos* de que é titular o cidadão, justamente por corresponder a um dever estatal constitucionalmente estabelecido.<sup>204</sup>

Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva afirmam que esses direitos fundamentais “[...] devem ser considerados como elementos instrumentais da própria dignidade humana (art. 1º, III da CF/88), pois garantem o acesso à justiça e a efetividade de todos os demais direitos fundamentais.”<sup>205</sup>

### 2.8.1 Assistência judiciária

No mundo jurídico, em virtude da inegável deficiência econômica e cultural dos indivíduos, a assistência legal se liga à ideia nuclear de igualdade de

---

<sup>201</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.p. 93.

<sup>202</sup> Os arts. 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 11, 12 e 17 da Lei n. 1060/50 foram revogados pelo Código de Processo Civil/2015, em seu art. 1.072.

<sup>203</sup> ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 93.

<sup>204</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>205</sup> Ibidem, p. 95-96.

acesso à justiça, buscando assegurar ao necessitado todo o auxílio, a ajuda ou o amparo de que precise para alcançar a plenitude de seus direitos, independentemente de sua natural condição de fortuna.<sup>206</sup>

Nesse sentido, foi instituído o auxílio da assistência judiciária, que envolve fundamentalmente os recursos e instrumentos indispensáveis à defesa dos direitos do necessitado exclusivamente em juízo. Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva entendem que a assistência judiciária “[...] consiste no auxílio, na ajuda ou no amparo prestado estritamente no campo judicial”.<sup>207</sup>

### 2.8.2 Assistência jurídica

A expressão assistência jurídica, por sua vez, possui conotação bem mais ampla, abrangendo toda e qualquer atividade assistencial concernente ou relacionada ao universo do Direito. Consiste no auxílio prestado no campo jurídico – dentro ou fora de uma relação jurídico-processual.<sup>208</sup>

As primeiras legislações utilizavam a expressão “assistência judiciária” para se referir às três expressões anteriormente citadas, persistindo assim por muito tempo. Mas de acordo com Danielle de Paula Maciel dos Passos, em 1987, a Emenda Constitucional n. 37 à Constituição do Rio de Janeiro de 1975, “[...] pioneiramente, empregou a expressão ‘assistência jurídica’, querendo com isto dar maior abrangência ao instituto”<sup>209</sup> da assistência judiciária.

A professora Ada Pellegrini Grinover pontuou da seguinte forma em relação à nomenclatura alterada:

Claro é que, nesse enfoque, amplia-se a concepção de ‘assistência judiciária’. A ponto de tornar a expressão inadequada. E se amplia, primeiro, com relação aos economicamente fracos, para estender-se à informação, da qual nasce a conscientização, e a orientação extraprocessual que,

---

<sup>206</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.p. 96.

<sup>207</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>208</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>209</sup> PASSOS, Danielle de Paula Maciel dos. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita: evolução histórica, distinções e beneficiários*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41157>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

corretamente conduzida pelos canais institucionalizados da mediação, pode propiciar a solução pacífica de conflitos, constituindo-se em instrumento alternativo ao processo. Da “assistência judiciária” passa-se, assim, à ‘assistência jurídica’.<sup>210</sup>

A referida professora entendeu que a alteração de nomenclatura provocou uma modificação material do instituto da assistência judiciária, e não meramente formal.

Para Hálisson Rodrigues Lopes e Elson Campos da Silva, assistência jurídica gratuita é:

[...] **matéria de ordem administrativa**, pois está direcionado ao Estado para, através das Defensorias Públicas, dar advogado àqueles que não têm condições financeiras de contratar um causídico particular para defender seus interesses.<sup>211</sup> (grifo nosso).

É responsabilidade do Estado indicar e prover efetivamente um advogado, e assim promover condições de tutela jurisdicional ao indivíduo sem recursos financeiros suficientes para contratar um patrono particular, ou seja, matéria eminentemente de ordem administrativa.

Assim, enquanto a assistência judiciária é proporcionada estritamente na esfera judicial, a assistência jurídica é oferecida extensivamente onde estiver o direito. Por essa razão, o conceito de assistência jurídica, além de englobar a própria noção de assistência judiciária, abrange também a atividade assistencial pré-judicial e extrajudicial, como por exemplo, a prestação de informações, conselhos e consultas jurídicas.<sup>212</sup>

---

210 GRINOVER, Ada Pellegrini apud MORAES, Humberto Peña de apud PASSOS, Danielle de Paula Maciel dos. *Assistência Judiciária Pública e os mecanismos de acesso à justiça no estado democrático*. *Revista de Direito da Defensoria Pública*, Rio de Janeiro, vol. 02. N. 03. ago/set. 1989. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41157>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

211 LOPES, Hálisson Rodrigues; SILVA, Elson Campos. *Diferença entre gratuidade judiciária ou justiça gratuita e assistência jurídica gratuita*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10152&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10152&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso: 16 abr. 2015.

212 ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 96.



### 2.8.3 Gratuidade processual

A gratuidade processual, mais conhecida como “gratuidade de justiça”, também não se confunde com os dois conceitos supra analisados. A gratuidade de justiça se refere basicamente à isenção de custas e despesas processuais e as extrajudiciais.

Nas palavras de Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva, a justiça gratuita ou a gratuidade de justiça é “[...] a dispensa provisória da antecipação do pagamento das despesas judiciais ou extrajudiciais, necessárias ao pleno exercício dos direitos do hipossuficiente, em juízo ou fora dele.”<sup>213</sup>

Os autores mencionados explicam que esse benefício será sempre qualificado inicialmente como provisório, isso porque o reconhecimento desse direito não acarreta imediatamente a exoneração de arcar com as despesas processuais.<sup>214</sup> A provisoriedade dessa dispensa será extinta apenas quando transcorridos 05 anos da concessão do benefício, nos termos do art. 12 da Lei n. 1.060/1950.

O instituto da gratuidade de justiça abrange toda e qualquer despesa processual (com exceção da litigância de má-fé), para que, então, o hipossuficiente possa exercer plenamente seu direito de acesso à justiça. Ou seja, todo obstáculo monetário deve ser removido nessa relação processual.<sup>215</sup>

Sendo assim, a gratuidade de justiça abrange as despesas judiciais (ex.: custas em sentido estrito, taxa judiciária, honorários periciais, etc.), bem como as despesas extrajudiciais (ex.: emolumentos relativos à autenticação de documento, à averbação de divórcio, ao registro de imóvel, etc.).<sup>216</sup>

Diante do explanado, resume-se os conceitos da seguinte forma:

---

<sup>213</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 99.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 100.

“**assistência jurídica** (orientação ao hipossuficiente, em juízo ou fora dele – CF, art. 5º, LXXIV), **assistência judiciária** (serviço de postulação em juízo, principalmente, mas não só, exercido pela Defensoria Pública), e **justiça gratuita** (isenção do recolhimento de custas e despesas processuais)”.<sup>217</sup> (grifo nosso).

Por fim, frisa-se que para a concessão de qualquer desses três auxílios, é necessário o reconhecimento da hipossuficiência, sendo ela pressuposto básico. Ocorre que não há somente uma espécie de hipossuficiência, como será visto a seguir.

## 2.9 Defensoria Pública e os beneficiários alcançados: critérios ainda em formação

Quando se fala em hipossuficiente, necessitado ou vulnerável, logo se pensa na precária condição financeira do indivíduo.

E o ordenamento brasileiro, no final do século XIX, no Decreto n. 2.457/1897, em seu art. 2º, já considerava como pobre toda pessoa que, tendo direitos a serem judicialmente tutelados, estivesse “[...] impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família.”<sup>218</sup>

Já na década de 1950, a matéria passou a ser disciplinada pela conhecida Lei n. 1.060/1950, art. 2º, §1º, dispondo que necessitado econômico é “[...] todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família”. Recentemente, o citado artigo foi revogado pelo Código de Processo Civil de 2015 (art. 1.072), passando a dispor o tema em seus arts. 98 a 102.

Ocorre que o termo hipossuficiente ou necessitado não se restringe apenas à perspectiva econômica, mas abarca também outras hipóteses e situações

---

<sup>217</sup> DELLORE, Luiz. *Justiça gratuita no Novo CPC: Lado A*. Disponível em: <<http://jota.info/justica-gratuita-novo-cpc-lado>>. Acesso: 16 abr. 2015.

<sup>218</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013. p. 116.

em que indivíduos ou mesmo grupos sociais encontram-se em situação especial de vulnerabilidade existencial no tocante aos seus direitos fundamentais e dignidade.<sup>219</sup>

Assim, a atuação da Defensoria Pública é pautada, na sua essência, pela carência ou necessidade de natureza socioeconômica. Isso, no entanto, não exclui outras perspectivas para a atuação institucional, notadamente sob a óptica da proteção jurídica especial dispensada a determinados grupos sociais vulneráveis.<sup>220</sup> É nesse sentido que se caracteriza a hipossuficiência organizacional.

### 2.9.1 Hipossuficiência organizacional

Tiago Fensterseifer define o hipossuficiente econômico como o necessitado em sentido estrito. Já o necessitado em sentido amplo, para o autor, abarca os grupos sociais vulneráveis, entrando aí o conceito ainda em formação da *hipossuficiência organizacional*.<sup>221</sup>

Nas palavras de Luana Souza Delitti, hipossuficiente organizacional “[...] é aquele que se enquadre em situação de vulnerabilidade na sociedade por características não financeiras.”<sup>222</sup>

O art. 4º, XI, da Lei Complementar n. 80/94 (com alterações trazidas pela LC n. 132/2009), define que são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras “[...] 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*”. (grifo acrescido).

Nesse sentido, e para além da perspectiva estritamente econômica, merecem proteção especial do Estado determinados grupos sociais, em razão da presunção da sua vulnerabilidade existencial, o que faz com que sejam atribuídas à

<sup>219</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 60.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 62-63.

<sup>222</sup> DELITTI, Luana Souza. *O que se entende por hipossuficiência organizacional?* Disponível em: <<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/2170503/o-que-se-entende-por-hipossuficiencia-organizacional-luana-souza-delitti>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Defensoria Pública a tutela e promoção dos seus direitos dos referidos grupos sociais.<sup>223</sup>

Tiago Fensterseifer pontua que de acordo com as Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, aprovadas no âmbito da XIV Conferência Judicial Ibero-Americana (Brasília, 2008), consideram-se pessoas em condição de vulnerabilidade aquelas:

[...] que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldade em exercitar com plenitude perante o Sistema de Justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.<sup>224</sup>

Assim, o conceito de necessitado “em sentido amplo” ficou consagrado pelo art. 4º, XI, da LONDP, cabendo à Defensoria Pública promover a defesa dessa espécie de necessitado.

Nos grupos sociais vulneráveis, além das pessoas já citadas pelo art. 4º, é possível fazer referência também aos usuários de serviços públicos essenciais (saúde, educação, assistência social, transporte público, saneamento básico, assistência jurídica, entre outros), indígena e consumidor, isso independente da configuração da sua carência econômica, e sendo certo que esse rol é meramente exemplificativo.<sup>225</sup>

Também sobre o tema da hipossuficiência organizacional, Ada Pellegrini Grinover afirma que:

[...] existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os **necessitados do ponto de vista organizacional**. Ou seja, todos aqueles que são **socialmente vulneráveis**: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente, etc.<sup>226</sup> (grifo nosso).

---

<sup>223</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 63.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>226</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível

Nesse sentido, independente se o cidadão é miserável ou abastado, quando integrante de um grupo social vulnerável, ele se encontra em situação de hipossuficiência organizacional, pois a sua possibilidade de exercício da cidadania e de acesso à justiça está mitigada, carecendo, assim, de atuação da Defensoria Pública.

O Superior Tribunal de Justiça também tem revisitado a interpretação semântica das expressões “hipossuficientes” e “necessitados”, a fim de que possam desaguar no conceito de carentes organizacionais. Nesse sentido, é o trecho do voto do Ministro Herman Benjamin:

**A expressão ‘necessitados’ (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros – os miseráveis e pobres –, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, “necessitem” da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado.** Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no WelfareState, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de minushabentes impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana. 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. Nesse sentido, já decidiu o STJ que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro “tem legitimidade ativa para propor ação civil pública objetivando a defesa dos interesses da coletividade de consumidores que assumiram contratos de arrendamento

mercantil, para aquisição de veículos automotores, com cláusula de indexação monetária atrelada à variação cambial.<sup>227</sup> (grifo nosso).

Luiz Henrique de Vasconcelos assim entende sobre o assunto em que Ada Pellegrini Grinover escreveu:

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça no enfrentamento do tema tem promovido a revisitação do termo 'necessitado', no sentido de romper com a matriz tradicional (necessitado econômico). **Surge-se, pois, o conceito de necessitado sob o ponto de vista organizacional (socialmente vulneráveis).**<sup>228</sup> (grifo nosso).

Tanto a necessidade em sentido estrito quanto a necessidade em sentido amplo conduzem à legitimidade da atuação da Defensoria Pública na tutela e promoção dos direitos das pessoas que se enquadram em tais situações de privação de direitos e vulnerabilidade, com especial destaque para a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos).<sup>229</sup>

Assim, o conceito de hipossuficiente organizacional pode ser expresso como o indivíduo (consumidor, usuário de serviço público, usuário de plano de saúde, etc.) que não tem as mesmas condições organizacionais que a parte adversa, que muitas vezes é um litigante contumaz e bem organizado.

## 2.10 Defensoria Pública e proteção de interesses difusos e coletivos: controvérsias existentes quanto à legitimidade da instituição para a atuação

Tiago Fensterseifer sublinha que a doutrina brasileira do Direito Processual Coletivo é praticamente unânime em reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública em prol de direitos coletivos em sentido amplo, “[...] ressalvada, é claro, a pertinência temática que deve

<sup>227</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *Resp 1.264.116/RS*. Segunda Turma. Recorrente: Defensoria Pública da União. Recorrido: Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 13 de abril de 2012. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201101565299&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

<sup>228</sup>CORREA, Luiz Henrique de Vasconcelos Quaglietta. *Qual é o conceito de necessitado? A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e a legitimidade da Defensoria Pública na propositura das ações civis públicas*. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2974>>. Acesso: 17 abr. 2015.

<sup>229</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 70/71.

existir entre o objeto de tais demandas e seus propósitos institucionais delineados na CF/88 e na Lei Complementar n. 80/1990.”<sup>230</sup>

O citado autor salienta que o alargamento do acesso ao Poder Judiciário, alinhado com as garantias constitucionais da assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF/88), toma o rumo traçado pelo espírito democrático-participativo da CF/88, no sentido que essa “abertura de portas” está diretamente relacionada ao maior número de legitimados para a propositura de ações judicial.<sup>231</sup> E o já reconhecimento da legitimidade da Defensoria para a propositura da ação civil pública ruma nessa direção.

Não só a doutrina majoritária tem esse entendimento, como também o próprio ordenamento jurídico. O art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (LACP) confere plena legitimidade ativa da Defensoria Pública para tanto, bem como o art. 4º, VII, da Lei Complementar n. 80/1990 (LONDP) o faz expressamente, “[...] atendendo, assim, à evolução da matéria, de modo a democratizar a legitimação, bem como revelar a tendência jurisprudencial que já se anunciava”<sup>232</sup>.

Teori Albino Zavascki afirma que se é certo que a Defensoria Pública está investida desses poderes, também é certo que a Constituição estabelece, sob o aspecto subjetivo, um limitador que não pode ser desconsiderado: à Defensoria cumpre a defesa “dos necessitados” (art. 134/CF88), ou seja, dos “que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV, CF/88).<sup>233</sup>

Pontua-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já tem se posicionado nesse mesmo sentido, conforme ementa a seguir:

---

<sup>230</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 79-80.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 80-81.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>233</sup> Voto do Min. Teori Albino Zavascki. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. Página do arquivo: 83.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ENSINO SUPERIOR. AÇÃO COLETIVA QUE VISA BALIZAR REGRAS DE EDITAL DE VESTIBULAR. SISTEMA DE COTAS. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI 7.347/85. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI 11.448/07. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública visando à obtenção de tutela jurisdicional que obrigue a instituição de ensino agravante a se abster de prever regra em edital de vestibular que elimine candidatos que não comprovem os requisitos para disputar as vagas destinadas ao sistema de cotas, possibilitando que esses candidatos figurem em lista de ampla concorrência, se obtiverem o rendimento necessário. Além disso, busca a Defensoria que o recorrente deixe de considerar, para fins de eliminação do candidato à vaga como cotista o fato de ter cursado qualquer ano de formação escolar no Ensino Fundamental ou Médio em instituição de ensino particular. O acórdão recorrido reformou a sentença a fim de reconhecer a legitimidade ativa da Defensoria Pública.

2. O direito à educação, responsabilidade do Estado e da família (art. 205 da Constituição Federal), é garantia de natureza universal e de resultado, orientada ao "pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade" (art. 13, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 7 de julho de 1992), daí não poder sofrer limitação no plano do exercício, nem da implementação administrativa ou judicial. Ao juiz, mais do que a ninguém, compete zelar pela plena eficácia do direito à educação, sendo incompatível com essa sua essencial, nobre, indeclinável missão interpretar de maneira restritiva as normas que o asseguram nacional e internacionalmente.

3. É sólida a jurisprudência do STJ que admite possam os legitimados para a propositura de Ação Civil Pública proteger interesse individual homogêneo, mormente porque a educação, mote da presente discussão, é da máxima relevância no Estado Social, daí ser integral e incondicionalmente aplicável, nesse campo, o meio processual da Ação Civil Pública, que representa "contraposição à técnica tradicional de solução atomizada" de conflitos (REsp 1.225.010/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15.3.2011).

4. A Defensoria Pública, instituição altruísta por natureza, é essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do art. 134, caput, da Constituição Federal. A rigor, mormente em países de grande desigualdade social, em que a largas parcelas da população – aos pobres sobretudo – nega-se acesso efetivo ao Judiciário, como ocorre infelizmente no Brasil, seria impróprio falar em verdadeiro Estado de Direito sem a existência de uma Defensoria Pública nacionalmente organizada, conhecida de todos e por todos respeitada, capaz de atender aos necessitados da maneira mais profissional e eficaz possível.

5. O direito à educação legitima a propositura da Ação Civil Pública, inclusive pela Defensoria Pública, cuja intervenção, na esfera dos interesses



e direitos individuais homogêneos, não se limita às relações de consumo ou à salvaguarda da criança e do idoso. Ao certo, cabe à Defensoria Pública a tutela de qualquer interesse individual homogêneo, coletivo *stricto sensu* ou difuso, pois sua legitimidade *ad causam*, no essencial, não se guia pelas características ou perfil do objeto de tutela (= critério objetivo), mas pela natureza ou status dos sujeitos protegidos, concreta ou abstratamente defendidos, os necessitados (= critério subjetivo).

6. 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.

7. "É imperioso reiterar, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, que a *legitimatío ad causam* da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais de hipossuficientes é reconhecida antes mesmo do advento da Lei 11.448/07, dada a relevância social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar e do próprio fim do ordenamento jurídico brasileiro: assegurar a dignidade da pessoa humana, entendida como núcleo central dos direitos fundamentais" (REsp 1.106.515/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 2.2.2011).

8. Agravo Interno não provido.<sup>234</sup>

Tiago Fensterseifer expõe a sua visão, ao dizer que

[...] quanto maiores e em maiores número forem os canais de acesso ao Sistema da Justiça, especialmente para o caso das demandas coletivas, com a descentralização de tal "poder" e a atribuição de tal função a um maior número de instituições públicas (como é o caso, por exemplo, do Ministério Público e da Defensoria Pública) e de entidades privadas (como as associações civis), bem como ao próprio cidadão individualmente, como ocorre no caso da ação popular, maiores serão as chances de que as violações a direitos transindividuais (e também individuais homogêneos) alcancem o Poder Judiciário e, conseqüentemente, melhores serão as

---

<sup>234</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial. *Ag Int noREsp 1.573.481/PE*. Segunda Turma. Agravante: Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Pernambuco. Agravado: Defensoria Pública da União. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 26 de abril de 2016. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=59615400&num\\_registro=201503121956&data=20160527&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=59615400&num_registro=201503121956&data=20160527&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 1º set. 2016.

condições para a sua efetividade e tutela nas hipóteses de lesão ou ameaça de lesão.<sup>235</sup>

Do contrário, restringir a legitimidade em matéria coletiva e privar a Defensoria Pública do uso de tal instrumento processual seria um retrocesso intolerável, pois quando se volta o olhar para os “operadores” do Sistema de Justiça – e o Defensor Público se coloca entre eles, assim como o Promotor de Justiça -, o uso de tais “técnicas processuais” implica economia e celeridade processual, bem como maior efetividade no tocante à tutela de direitos, dado o alcance social dos instrumentos de tutela coletiva, como é o caso da ação civil pública.<sup>236</sup>

Assim, em última instância, o aperfeiçoamento técnico proporcionado pelos instrumentos processuais coletivos traz grande vantagem justamente aos indivíduos e grupos sociais necessitados assistidos pela Defensoria Pública, ou seja, aquelas pessoas com maior grau de vulnerabilidade existencial (inclusive os hipossuficientes organizacionais) e que mais precisam de tutela jurisdicional para resguardar e efetivar seus direitos fundamentais.<sup>237</sup>

Ocorre que essa mesma visão não é amplamente aceita, pois como se verá a seguir, apesar de a legislação, jurisprudência e doutrina majoritária entenderem dessa forma, a CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943/DF justamente com o fim de impedir a Defensoria Pública de ter legitimidade para tutelar os direitos difusos e coletivos dos mais vulneráveis.

---

<sup>235</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 84.

### 3 A ADIN 3.943/DF e a Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública

Toda a argumentação construída até aqui foi necessária para se analisar, agora, o art. 5º, II da Lei n. 7.347/1985, bem como a ADIN 3.947/DF, que conferiram legitimidade à Defensoria Pública para ajuizar ações coletivas, em especial a ação civil pública.

#### 3.1 A conquista da Defensoria Pública no rol de legitimados da Lei n. 7.347/1985

Como já exposto no final do capítulo anterior, a doutrina brasileira do Direito Processual Coletivo é praticamente unânime em reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública à propositura de ação civil pública em prol de direitos coletivos em sentido amplo, no sentido de que, dentre outras razões, restringir a legitimidade em matéria coletiva e privar a Defensoria Pública do uso de tal instrumento processual seria um retrocesso imenso, implicando em menos economia e menos celeridade processual, bem como uma menor efetividade no tocante à tutela de direitos dos *socialmente vulneráveis*, dado o alcance social dos instrumentos de tutela coletiva (ação civil pública).

O art. 5º da Lei n. 7347/1985 estabeleceu, quando da promulgação do diploma no ano de 1985, o rol dos entes legitimados para a propositura da ação civil pública e, como já foi frisado, esse rol foi alterado pela Lei 11.448/2007, incluindo a Defensoria Pública como um dos legitimados também. Ocorre que “[...] é necessário reconhecer que, mesmo antes dessa previsão legal, a Defensoria Pública já participava de ações coletivas”.<sup>238</sup> (STJ, Recurso Especial 555.111/RJ, 3ª Turma, rel. Castro Filho, j.06/09/06; STJ, Recurso Especial 181.580/SP, 3ª Turma, rel. Castro Filho, j.09/12/03, STJ, Recurso Especial 1.192.577/RS, 4ª Turma, rel. Luis Felipe Salomão, j. 15/05/2014, dentre várias outras).

Também em vista do conteúdo legislativo, o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública já se verificava, por exemplo, do inciso IV do art.

---

<sup>238</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de processo coletivo: volume único. São Paulo: Gen; Método, 2013. p. 178.

5º da LACP, o qual atribui tal legitimidade às autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista. “Em que pese possam residir dúvidas quanto ao enquadramento da Defensoria Pública em algum desses regimes jurídicos listados, fato é que a DP configura-se – e sempre foi assim – como uma entidade pública”<sup>239</sup>. Não se justificaria, portanto, atribuir tal legitimidade às instituições arroladas no inciso IV e, por outro lado, não a reconhecer em favor da Defensoria Pública.

Ademais, Tiago Fensterseifer aponta que de acordo com o regime constitucional anterior à EC n. 45/2004, a Defensoria Pública, de um modo geral, não detinha até então a autonomia funcional e administrativa necessária. Em razão disso, “[...] nos Estados em que já existia, era comum que a Defensoria Pública estivesse subordinada institucionalmente a alguma Secretaria Estadual - em geral a de Justiça - integrando, de tal sorte, o espectro da Administração Pública Direta.”<sup>240</sup> Por isso, o inciso III do art. 5º da LACP, que assegura legitimidade aos entes federativos, poderia, antes da Lei n. 11.488/2007, servir de fundamento para justificar a legitimidade da Defensoria à propositura da Ação civil Pública.

Assim, tal mudança de consagração expressa da Defensoria Pública como legítima à propositura de ação civil pública é decorrência, dentre outros fatores, “[...] de um ‘caminhar’ iniciado em 1985 pela Lei n. 7.347, passando por um avanço legislativo, doutrinário e jurisprudencial [...] de modo a criar um micro Sistema Processual Coletivo no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.”<sup>241</sup>

Frisa-se, por fim, que o centro desse Sistema Processual Coletivo se dá por meio da LACP e do CDC; e a inclusão da Defensoria Pública no seu rol de legitimados, figurando como uma das “coroas” dessa conquista, acaba por alcançar os outros diplomas e microssistemas legislativos (CDC, ECA, Estatuto do Idoso, etc.).

---

<sup>239</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85.

<sup>240</sup>Ibidem, p. 85.

<sup>241</sup>Ibidem, p. 91.

Assim, a limitação à referida legitimidade, por certo, é dada pela diretriz constitucional, “[...] devendo eventual ação civil pública ser norteadada pela proteção dos direitos coletivos dos necessitados econômicos e organizacionais, conforme preconiza o art. 134 da CF/88.”<sup>242</sup>

### 3.2 A ADIN 3.943/DF e suas pretensões

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3.943/DF foi proposta justamente devido a essa mudança legislativa que conferiu legitimidade à Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública.

No entanto, a petição da autora da ação, a CONAMP, traz motivos no mínimo curiosos em seu bojo, pois nos pedidos da exordial, a autora requer a declaração da inconstitucionalidade do II do art. 5º da Lei n. 7.347/85, na redação da Lei n. 11.488/07, ou, alternativamente, sua interpretação conforme a Constituição, para que, sem redução do texto, fosse excluída da referida legitimação a tutela dos interesse ou direitos difusos, uma vez que, por disposição legal, seus titulares são pessoas indeterminadas, cuja individualização e identificação é impossível, impossibilitando a aferição de sua carência financeira.<sup>243</sup>

Assim, qual seria o motivo pelo qual a CONAMP mira a exclusão da Defensoria Pública do rol de legitimados para propor ação civil pública?

A real pretensão ainda não foi exposta pela CONAMP, talvez pelo fato de que o verdadeiro motivo vai na “[...] contramão da História e de forma contrária à evolução da matéria em termos constitucionais e processuais, por fundamentos que mascaram pretensões corporativas.”<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

<sup>243</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542\\_ADI3943\\_pareceradapellegrini.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2016. p. 1.

<sup>244</sup> FENSTERSEIFER, op. cit., p. 112.

No entanto, apesar de a CONAMP ser uma entidade de classe com evidente escopo corporativo, faz-se necessário frisar que esse não parece ser o entendimento dominante no Ministério Público brasileiro de um modo geral.

Tiago Fensterseifer aponta que:

Há, no mesmo sentido e de modo a reforçar tal contesto de fortalecimento institucional mútuo, inúmeras ações civis públicas propostas, tanto por Ministérios Públicos Estaduais quanto pelo Ministério Público da União, pleiteando a criação de cargos e a instalação da Defensoria Pública em diferentes localidades no nosso País. Como símbolo de tal cooperação institucional em prol das pessoas necessitadas, pode-se destacar o parecer lançado pela Procuradoria-Geral da República da ADI 4.636 proposta pelo Conselho Federal da OAB.<sup>245</sup>

Ada Pellegrini Grinover também cita que “[...] o próprio Ministério Público já defendeu a legitimação da Defensoria Pública às ações coletivas, que assim o fez no Recurso Especial 555.111, Rel. Min. Castro Filho, julgado em 20/04/2006.”<sup>246</sup> E, no Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.038978-5, julgado pelo TRF da 1ª Região, julgado aos 6/07/2006, nos termos do parecer favorável do MP, *in verbis*:

Ora, sendo a Defensoria Pública o órgão estatal destinado à promoção do direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) em relação aos necessitados (CF, art. 5º, LXXIV, c/c art. 134), **certamente a ela é permitido valer-se de quaisquer medidas judiciais adequadas à defesa dos direitos metaindividuais das pessoas carentes, podendo, assim, dispor da ação civil pública como legítimo instrumento de atuação.** (grifo nosso).<sup>247</sup>

Nesse sentido, a pretensão da ADIN 3.943/DF segue o caminho inverso do ideal democrático-participativo e da ampliação do acesso à justiça, pois pretende concentrar, e não descentralizar, tal “poder” de intervenção judicial em questões atinentes a direitos difusos. Tiago Fensterseifer assevera que a descentralização do “poder” para ajuizamento da ação civil pública é salutar à manutenção das bases

---

<sup>245</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 113.

<sup>246</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542\\_ADI3943\\_pareceradapellegrini.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2016. p. 15.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 16.

democrático-participativas que alicerçam axiologicamente os instrumentos processuais de tutela coletiva e o sistema processual coletivo como um todo.<sup>248</sup>

Conforme registrou Ada Pellegrini Grinover, em parecer ofertado na ADIN 3.943/DF, “[...] 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.”<sup>249</sup> A autora ainda pondera que:

[...] fica claro, assim, que o verdadeiro intuito da requerente, ao propor a presente ADI, 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>250</sup> (grifo nosso).

Interessante observar que a CONAMP “[...] nunca adotou medida judicial no sentido de suscitar a inconstitucionalidade da legitimidade dos demais entes constantes do rol do art. 5º da LACP, mas apenas agora da Defensoria Pública.”<sup>251</sup> Tiago Fensterseifer pondera que:

[...] é provável que isso tenha ocorrido em razão de que a legitimidade dos demais entes praticamente nunca saiu do papel, sendo que, até hoje, mais de 90% das ações civis públicas são (e sempre foram) ajuizadas pelo *Parquet*. Na prática, consolidou-se um ‘monopólio’, o qual se vê hoje ameaçado pela atuação crescente da Defensoria Pública no âmbito coletivo, especialmente em matérias atinentes a direitos sociais.”<sup>252</sup>

Nesse sentido, entende-se que não há uma concorrência, e sim uma complementaridade entre as duas instituições. Assim “[...] muito embora em algumas situações as temáticas de fundo sejam idênticas (por exemplo, saúde e educação públicas), o foco de atuação de cada instituição terá por escopo o seu perfil

---

<sup>248</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 113.

<sup>249</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542\\_ADI3943\\_pareceradapellegrini.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2016. p. 14.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

<sup>251</sup> FENSTERSEIFER, op. cit., p. 117.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 117.

constitucional.”<sup>253</sup> No caso do Ministério Público, o interesse de toda a coletividade; no da Defensoria Pública, o interesse de indivíduos e grupos sociais necessitados.

Assim, nota-se que os rumos de ambas as instituições são cada vez mais convergentes em matéria coletiva, de modo a atuarem de forma cooperativa na proteção dos direitos dos indivíduos e grupos sociais necessitados, superando quaisquer disputas meramente corporativas e pautando a atuação de cada instituição de acordo com o seu perfil delineado na CF/88.

### 3.3 Apontamentos e análise ao julgamento da ADIN 3.943/DF

Após um longo período de oito anos desde a propositura da ADIN 3.943/DF, o Supremo Tribunal Federal julgou pelo indeferimento do pedido da CONAMP, decidindo pela legitimidade sim da Defensoria Pública no ajuizamento de ações civis públicas, indo ao encontro da tendência jurisprudencial do País.

No entanto, apesar de aprofundados e bem fundamentados, os Ministros poderiam aproveitar o ensejo e, com o voto, darem maior amplitude e visibilidade à Defensoria Pública, instituição essa que só vem crescendo e conquistando cada vez mais espaço no âmbito jurídico-social, sendo a verdadeira instituição pela qual se concretiza o acesso à justiça dos mais necessitados.

#### 3.3.1 Fundamentos da decisão

A relatora do julgamento da ADIN 3.943/DF foi a Ministra Cármen Lúcia. E ela iniciou seu voto ao destacar que a Emenda Constitucional n. 80/2014, que incluiu o termo “[...] dos direitos individuais e coletivos” ao art. 134 da CF/88, foi um reflexo da mudança legislativa (Lei Complementar n. 132/2009) à Lei Complementar n. 80/1994 (LONDP), afirmando que “[...] o constituinte, de forma inusitada, constitucionalizou, sob o ponto de vista formal, o que já era materialmente

---

<sup>253</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 116.



constitucional.”<sup>254</sup> Assim, a relatora já demonstrava qual seria a perspectiva do seu voto.

A Ministra continuou asseverando que “[...] a legitimidade estatuída no art. 5º, II, da Lei n. 7.347/1985 é fundada nos princípios da máxima efetividade da Constituição e da dignidade da pessoa humana (acesso à justiça) [...]”<sup>255</sup>, convergindo com o voto proferido pela Ministra Nancy Andrighi no Recurso Especial n. 555.111, como a seguir exposto:

De fato, se a Constituição impõe, por um lado, ao Estado o dever de promover a defesa dos consumidores (art. 5º, LXXIV) e de prestar assistência jurídica *integral* (e aqui repiso o *integral*) aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV) e, por outro, que a execução de tal tarefa cabe à Defensoria Pública (cfr. Art. 134 da CF c/c o art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar n. 80/94), **o âmbito de atuação destanão pode ficar restrito, pela vedação ao manejo de tão importante instrumento de tutela do direito do consumidor e de fortalecimento da democracia e da cidadania como a ação civil pública, sob pena de não se dar máxima efetividade aos referidos preceitos constitucionais.**” (O itálico é do texto; os grifos são acrescentados).<sup>256</sup>

A relatora entendeu, assim, que a norma impugnada pela CONAMP (Lei n. 11.488) era constitucional desde a sua promulgação em 2007, sendo coerente com as novas tendências e crescentes demandas sociais, confirmando o movimento surgido na década de 1960 de ampliação de garantia de acesso integral à Justiça.<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 12.

<sup>255</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 12.

<sup>256</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 555.111/RJ*. Terceira Turma. Recorrente: Núcleo de Defesa do Consumidor - NUDECON. Recorrido: Ford Factoring Fomento Comercial Ltda. Relator: Min. Castro Filho. Brasília, 06 de novembro de 2006. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2361435&num\\_registro=200301163609&data=20061218&tipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2361435&num_registro=200301163609&data=20061218&tipo=3&formato=PDF)>. Acesso em: 26 ago. 2016.

<sup>257</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. op. cit., p. 14.

Quanto ao acesso à Justiça, esse foi mais um argumento para fundamentar o voto da Ministra, afirmando o que já foi bastante reiterado neste trabalho, no sentido de que “[...] a Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em situação de vulnerabilidade de ter acesso à justiça, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade.”<sup>258</sup>

Na mesma esteira, e sobre a efetivação do acesso à Justiça, declarou:

Desde o advento da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), passando-se pela promulgação da Constituição, até a presente data, não foram poucas as leis aprovadas com o objetivo de regulamentar as chamadas ações civis públicas voltadas para a tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos (Lei n. 7.853/1989 – pessoas com deficiências; Lei n. 8.069/1990 – crianças e adolescentes; Lei n. 8.078/1990 – consumidores; Lei n. 8.429/1992 – probidade da administração; Lei n. 8.884/1994 – da ordem econômica; e Lei n. 10.741/2003 – interesses das pessoas idosas). A percepção de que essas leis não seriam aplicadas sem que as medidas nelas previstas pudessem ser tomadas e exigidas por quem de direito justificou o movimento de ampliação do rol de legitimados inicialmente excluídos.<sup>259</sup> (grifo nosso).

A relatora também reconheceu que a Ação Civil Pública é um ótimo instrumento à tutelar direitos supraindividuais que surgiram em larga escala na sociedade de massa provocada pelo capitalismo, como outrora já foi frisado neste trabalho. Sobre o assunto, pontuou:

[...] Para a Autora (CONAMP), a Defensoria Pública não poderia defender, por ação civil pública, direitos coletivos (difusos e coletivos estrito senso – transindividuais) tampouco direitos individuais homogêneos porque a atuação da Defensoria está condicionada à identificação dos que comprovarem a insuficiência de recursos.”

Partindo da afirmativa de que, em ação civil pública, não são identificáveis e individualizáveis os hipossuficientes que poderiam se beneficiar dos

---

<sup>258</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 07.

<sup>259</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 24.

serviços da Defensoria, esse instrumento processual não se adequaria aos limites impostos à instituição pela Constituição da República, pelo que a norma impugnada deveria ser declarada inconstitucional.

Parece-me equivocado o argumento, impertinente à novaprocessualística das sociedades de massa, supercomplexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciários convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo.<sup>260</sup> (grifo nosso).

E mais:

[...] Estado no qual as relações jurídicas importam em danos patrimoniais e morais de massa devido ao desrespeito aos direitos de conjuntos de indivíduos que, consciente ou inconscientemente, experimentam viver nessa sociedade complexa e dinâmica, o dever estatal de promover políticas públicas tendentes a reduzir ou suprimir essas enormes diferenças passa pela criação e operacionalização de instrumentos que atendam com eficiência as necessidades dos seus cidadãos.

Em um Estado de direito, como já se referiu, não basta a consagração normativa: é preciso existir uma autoridade que seja capaz de impor coativamente a obediência aos comandos jurídicos.<sup>261</sup> (grifo nosso).

Então veio o questionamento retórico da Ministra Cármen Lúcia, “[...] a quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?”, ao qual ela mesma concluiu, afirmando que “[...] a ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito.”<sup>262</sup> No mesmo raciocínio, Antonio Gidi comenta a postura da CONAMP, afirmando que a ADIN

---

<sup>260</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 25-26.

<sup>261</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 33.

<sup>262</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 26.

representa a “[...] demonstraco pública de falta de cidadania, ao criar empecilhos técnicos artificiais à legitimidade da Defensoria Pública.”<sup>263</sup>

A CONAMP alegou que a Defensoria Pública, no exercício das suas atribuices, não poderia defender direitos coletivos *lato sensu*, pois em meio a este grupo, poderiam existir beneficiários ricos, indo de encontro à limitao de atuao da Defensoria.

No entanto, a melhor exegese dos dispositivos constitucionais, bem como a análise dos princípios que norteiam a assistência judiciária aos necessitados, de forma a maximizar o acesso à Justica, é a de que a Defensoria Pública não pode ser tolhida na sua atribuico de defesa dos hipossuficientes, mesmo que nesse grupo haja pessoas mais abastadas, mas que igualmente tiveram seus direitos violados. Essa foi a linha adotada pela Ministra, conforme se verifica:

[...] a exegese que conduz à conclusão mais efetiva das atribuices da Defensoria Pública é aquela segundo a qual sua legitimidade para o ajuizamento de aes coletivas está presente quando, entre os eventuais beneficiados, haja necessitados [...]. Contrariamente, restringir a legitimidade sob exame seria inviabilizar o próprio acesso à justica dos hipossuficientes que, possuindo interesses convergentes com os dos demais cidadãos, não poderiam ser assistidos em pleito coletivo pela Defensoria Pública. [...] Na verdade, a máxima efetividade com que deve ser interpretada a implementao dos direitos fundamentais realiza-se quando o Poder Público protege os mais pobres, mesmo que seus interesses sejam indissociáveis ou estejam agrupados aos de pessoas mais abastadas.

À luz dos princípios orientadores da interpretao dos direitos fundamentais, acentuados nas manifestaes do Congresso Nacional, da Advocacia-Geral da União e da Presidência da República, a presuno de que, no rol dos afetados pelos resultados da ao coletiva, constem pessoas necessitadas é suficiente a justificar a legitimidade da Defensoria Pública, para não “esvaziar, totalmente, as finalidades que originaram a Defensoria Pública como funo essencial à Justica”<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> GIDI, Antnio apud FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ao civil pública*. São Paulo: Saraiva. 2015. p. 116-117.

<sup>264</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ao Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associao Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associao Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 41- 42.

E continuou, asseverando que:

[...] a melhor interpretação que se pode dar a qualquer direito ligado ao acesso à justiça é aquela que não cria obstáculo à sua efetivação. Que o torne elástico a ponto de alcançar o maior número de pessoas possíveis; que solucione os conflitos de massa da sociedade moderna.

O dever do Estado de prestar assistência integral, como posto nas informações do Presidente da República, passa “pela assistência incondicional aos necessitados, ainda que, de forma indireta e eventual, essa atuação promova a defesa de direitos de indivíduos economicamente bem estabelecidos.”<sup>265</sup>

Outro importante argumento trazido pela relatora foi a de que inexistente norma de exclusividade, em favor do Ministério Público, para o ajuizamento de ação civil pública. Ada Pellegrini Grinover, em seu parecer dado nesta mesma ação, destaca dispositivo constitucional (art. 129, §1º, CF/88) ao lembrar que a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, segundo o disposto na Constituição e na lei.<sup>266</sup> Aliás, não somente se constata a inexistência de norma de exclusividade, como a legitimidade da Defensoria Pública em nada afeta a atribuição e a atividade do Ministério Público, como exposto a seguir:

[...] Assim sendo, a legitimação do MP não é exclusiva, mas concorrente e autônoma, no sentido de que cada órgão ou entidade legitimados podem mover a demanda coletiva, independentemente da ordem de indicação.

Por outro lado, não se percebe como essa legitimação, concorrente e autônoma, poderia afetar aquela do MP, impedindo ao *parquet* exercer plenamente suas atividades, conforme alega a requerente em relação à Defensoria Pública. A inclusão desta no rol dos diversos legitimados em nada interfere com o pleno exercício das atribuições do MP, que continua a detê-las. E tanto assim é, que diversos órgãos públicos que se manifestaram sobre esta demanda chegam até à conclusão de falta de pertinência temática em relação à requerente.<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 43 e 58.

<sup>266</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542\\_ADI3943\\_pareceradapellegrini.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 10.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 10.

Sobre o tema, Carlos Alberto Salles ensina que:

As opções relativas à legitimidade para defesa dos interesses difusos e coletivos devem ter por norte a maior ampliação possível do acesso à justiça. Deve-se ter em mente que, tendo em vista a anatomia social dos interesses em questão, o problema será sempre de sub-representação, não o de um número exacerbado de litígios jurisdicionalizados. Cabe, dessa forma, ampliar ao máximo a porta de acesso desses interesses à justiça e, ainda, criar mecanismos de incentivo para sua defesa judicial.<sup>268</sup>

E sobre esse ponto, Hugo Nigro Mazzilli afirma ser:

[...] da essência da legitimação do MP, no campo da ação civil pública, que sua iniciativa não seja exclusiva, mas concorrente. Assim, enquanto detém o monopólio da ação penal privada subsidiária, em caso de inércia sua legitimação para ações civis públicas não exclui a de terceiros, como, aliás, o assegurara a CR (art. 129, § 1º).<sup>269</sup>

Por fim, a Ministra alertou que:

O custo social decorrente da negativa de atendimento de determinada coletividade ao argumento de hipoteticamente estar-se também a proteger direitos e interesses de cidadãos abastados é infinitamente maior que todos os custos financeiros inerentes à pronta atuação da Defensoria Pública nas situações concretas que autorizam o manejo da ação civil pública, conforme previsto no ordenamento jurídico.<sup>270</sup>

É salutar a qualquer sistema democrático que sempre exista um aparato de controle da atuação do poder público, e que também se estimule a criação de

---

<sup>268</sup> SALLES, Carlos Alberto apud GRINOVER, *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542\\_ADI3943\\_pareceradapellegrini.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 11/12.

<sup>269</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro apud Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 27 ago. 2016. p. 58.

<sup>270</sup> Voto da Min. Rel. Cármen Lúcia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 26 ago. 2016. p. 58.

instrumentos tendentes à sua descentralização e transparência.<sup>271</sup> E a Ministra Cármen Lúcia entendeu que esse foi o espírito do Legislador ao conferir legitimidade à Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública.

Essa não só foi a vontade do Legislador, como também do Constituinte, pois nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., “[...] esta é a vontade da Constituição, esta é a sua direção. Inconstitucional, ao contrário, é a interpretação que restringe a legitimação conferida de maneira adequada.”<sup>272</sup>

Portanto, conclui-se que a concentração de poder num determinado ente estatal é contrário ao ideal democrático-participativo aplicado ao Sistema de Justiça, bem como aos novos rumos de acesso à Justiça que nossa jurisprudência e doutrina têm adotado.

Assim, não é mais admissível se conceber a ideia de concentração de legitimidade somente ao Ministério Público (na prática 90% das ações civis públicas são ajuizadas por ele) e negar esta mesma legitimidade a outros entes, inclusive à Defensoria Pública, instituição essa tão essencial a função jurisdicional.

### 3.3.2 *Perspectivas convergentes e divergentes verificadas no julgamento*

Importante também é anotar os votos dos demais Ministros que participaram do julgamento. Conforme teor da ata de julgamento, o Ministro Marco Aurélio foi vencido quanto à questão preliminar de legitimidade ativa da CONAMP, e o Ministro Teori Albino Zavascki também foi vencido quanto à preliminar de prejudicialidade da ação.

Mas atendo-se ao mérito da questão e à temática deste trabalho, os votos dos Ministros e a discussão feita em plenário foi bem construtiva, e por unanimidade, o pedido da ADIN 3.943/DF foi julgado improcedente.

---

<sup>271</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 117-118.

<sup>272</sup> DIDIER JR., Fredie.; HERMES JR., Zaneti, apud FENSTERSEIFER, Tiago. *Ibidem*, p. 119.

O Ministro Luís Roberto Barroso acompanhou o voto da relatora, afirmando considerar que a “[...] necessidade de estruturação da Defensoria Pública nos Estados da Federação é um mandamento constitucional o qual não pode mais ser retardado.”<sup>273</sup> E na mesma esteira deste trabalho, o Ministro asseverou que a “[...] Defensoria Pública é um diferencial brasileiro de inclusão social, de defesa dos interesses dos necessitados.”<sup>274</sup>

Por fim, o Ministro Luís Roberto Barroso fez importante observação:

[...] É que observo também, ao julgar improcedente o pedido, que o fatode se estabelecer que exista uma legitimação em tese não exclui a possibilidade de, num eventual caso concreto, não se reconhecer como setem feito com o Ministério Público. Quando o Ministério Público, porexemplo, por via de ação coletiva, pretendeu tutelar interessesindividuais que não eram indisponíveis, como exige a Constituição, opróprio Supremo já rechaçou essa possibilidade, por exemplo, emalgumas questões, em matéria tributária, antes da mudança legislativa. O mesmo pode acontecer com a Defensoria Pública, se entrar com ação coletiva em defesa dos sócios do late Clube, talvez não seja o caso, ou dostitulares de contas no Itaú *Personnalité*. Mas, fora essas situações extremas, a legitimação, em tese, parece-me evidentemente existente.<sup>275</sup>

Antecipando o voto, o Ministro Teori Albino Zavascki concordou com a relatora colacionando julgado do Superior Tribunal de Justiça, ao qual apresentou voto-vista quando participava desta Corte, nos seguintes termos:

[...] 2. As normas infraconstitucionais de legitimação ativa da Defensoria Pública devem ser interpretadas levando em consideração as funções institucionais estabelecidas na Constituição. Nos termos do art. 134 da CF,

---

<sup>273</sup> Voto do Min. Luís Roberto Barroso. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. p. 80.

<sup>274</sup> Voto do Min. Luís Roberto Barroso. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. p. 80.

<sup>275</sup> Voto do Min. Luís Roberto Barroso. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. p. 80.



"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". Esse dispositivo a que se reporta a norma estabelece, por sua vez, que "O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". Considerado o princípio da máxima efetividade da Constituição e, especialmente, dos instrumentos de tutela dos direitos por ela criados, não há dúvida de que os dispositivos transcritos conferem a Defensoria Pública legitimação ativa ampla no plano jurisdicional, tanto sob o aspecto material, quanto no instrumental. Não há razão para, no plano material, excluir as relações de consumo ou de, no âmbito processual, limitar seu acesso ao mero plano das ações individuais. Portanto, e legítima, do ponto de vista constitucional, a disposição do art. 4º, XI, da Lei Complementar 80, de 1994, segundo a qual "São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras (...) patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado". E nada impede que, para o adequado exercício dessa e das suas outras funções institucionais, a Defensoria Pública lance mão, se necessário, dos virtuosos instrumentos de tutela coletiva.

3. Se é certo que a Defensoria Pública está investida desses poderes, também é certo que a Constituição estabelece, sob o aspecto subjetivo, um limitador que não pode ser desconsiderado: a Defensoria cumpre a defesa "dos necessitados" (CF, art. 134), ou seja, dos "que comprovarem insuficiência de recursos" (art. 5º, LXXIV). Essa limitação, que restringe a legitimidade ativa a ações visando a tutela de pessoas comprovadamente necessitadas, deve ser tida por implícita no ordenamento infraconstitucional, como, v.g., no art. 4º da LC 80/94 e no art. 5º, II da Lei 7.347/85. Sustentamos esse entendimento também em sede doutrinária (Processo Coletivo, 2ª ed., SP: RT, p.77). E foi justamente assim que entendeu o STF quando apreciou a constitucionalidade do art. 176, § 2º, V, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que trata de legitimação dessa natureza (Adin-MC 558-8, Pleno, Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26.03.93).<sup>276</sup>

Também antecipando o voto, a Ministra Rosa Weber acompanhou a relatora, julgando improcedente o pedido, bem como o Ministro Gilmar Mendes.

O Ministro Marco Aurélio, juntamente com o presidente da Suprema Corte, o Ministro Ricardo Lewandowski, adotou o mesmo pensamento da relatora, frisando uma passagem do parecer apresentado por Ada Pellegrini Grinover na ADIN, e que já foi citada neste trabalho, qual seja: "[...]seria até mesmo um contrassenso a existência de um órgão que só pudesse defender necessitados

---

<sup>276</sup> Voto do Min. Teori Albino Zavascki. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADIN 3.943/DF. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. p. 82-83.

individualmente, deixando à margem a defesa de lesões coletivas, socialmente muito mais graves.”<sup>277</sup>

Por sua vez, o Ministro Celso de Mello também acompanhou o voto da relatora, repisando o que já foi bem frisado neste trabalho, no sentido de que:

[...] a norma legal ora impugnada **não transgride** a cláusula inscrita no art. 129, III, da Constituição da República, pois, *como se sabe*, a legitimação do Ministério Público para o ajuizamento da ação civil pública, que não é exclusiva do “*Parquet*”, **não impede** que a lei a estenda a *terceiros*, como a Defensoria Pública, nas mesmas hipóteses previstas na legislação processual.<sup>278</sup> (grifo nosso).

O Ministro Dias Toffoli, apesar de estar ausente no dia do julgamento, já demonstrou que concorda com a decisão da Suprema Corte, pois em julgamento recente, assentou o que foi decidido na ADIN 3.943/DF. Segue ementa:

Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. **Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.**<sup>279</sup> (grifo nosso).

---

<sup>277</sup> Voto do Min. Marco Aurélio. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. p. 86.

<sup>278</sup> Voto do Min. Celso de Mello. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Amicus Curie: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016. p. 87.

<sup>279</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário, *RE 733.433/MG*. Segunda Turma. Recorrente: Município De Belo Horizonte. Recorrido: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, Brasília, 04 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4362356>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

Por fim, caso haja alguma dúvida sobre a legitimidade da Defensoria Pública em ajuizar ação civil pública nas situações em que envolvam também não necessitados, colaciona-se a seguinte ementa do Superior Tribunal de Justiça:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL NOS EMBARGOS INFRINGENTES. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE IDOSOS. PLANO DE SAÚDE. REAJUSTE EM RAZÃO DA IDADE TIDO POR ABUSIVO. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFESA DE NECESSITADOS, NÃO SÓ OS CARENTES DE RECURSOS ECONÔMICOS, MAS TAMBÉM OS HIPOSSUFICIENTES JURÍDICOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS.

1. Controvérsia acerca da legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos de consumidores idosos, que tiveram seu plano de saúde reajustado, com arguida abusividade, em razão da faixa etária.

2. A atuação primordial da Defensoria Pública, sem dúvida, é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos, entretanto, também exerce suas atividades em auxílio a necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos econômicos, como é o caso, por exemplo, quando exerce a função do curador especial, previsto no art. 9.º, inciso II, do Código de Processo Civil, e do defensor dativo no processo penal, conforme consta no art. 265 do Código de Processo Penal.

3. No caso, o direito fundamental tutelado está entre os mais importantes, qual seja, o direito à saúde. Ademais, o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por idosos, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal, que dispõe no seu art. 230, sob o Capítulo VII do Título VIII ("Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso"): "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida."

4. "A expressão 'necessitados' (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros – os miseráveis e pobres –, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no WelfareState, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de minushabentes impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana " (REsp

1.264.116/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe 13/04/2012).

5. O Supremo Tribunal Federal, a propósito, recentemente, ao julgar a ADI 3943/DF, em acórdão ainda pendente de publicação, concluiu que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública, na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, julgando improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado contra o art. 5.º, inciso II, da Lei n.º 7.347/1985, alterada pela Lei n.º 11.448/2007 ("Art. 5.º - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: ... II - a Defensoria Pública").

6. Embargos de divergência acolhidos para, reformando o acórdão embargado, restabelecer o julgamento dos embargos infringentes prolatado pelo Terceiro Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar a ação civil pública em questão.<sup>280</sup>

Assim, entende-se que a direção tomada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADIN 3.943/DF foi coerente e justa, acabando com a “fagulha” de ilegitimidade que poderia existir em relação à Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública.

No entanto, com todo o respeito, entende-se que a Suprema Corte poderia ter feito, sem extrapolar os pedidos formulados na exordial, uma melhor análise de ampliação dos horizontes da Defensoria Pública, valendo-se da oportunidade para iniciar discussões construtivas sobre as atuações ou ferramentas de que a Defensoria poderia dispor, como o manejo do inquérito civil para melhor instruir a ação civil pública, tema que será tratado a seguir.

### 3.4 O futuro da Defensoria Pública no Processo Coletivo

Observa-se que a Defensoria Pública tem muito “trabalho à frente” para alcançar o ideal de maximizar sua atuação e, assim, efetivar plenamente a Justiça Social e o acesso à Justiça aos mais necessitados. Mas é inegável também que as áreas já conquistadas pela Defensoria Pública, especialmente no âmbito do

---

<sup>280</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial. *EmbDiv. em REsp* 1.192.577/RS. Embargante: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Embargado: Sociedade Dr. Bartholomeu Tacchini – Plano de Saúde Tacchimed. Relatora: Min. Laurita Vaz, Brasília, 21 de outubro de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=49441576&num\\_registro=201402469723&data=20151113&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=49441576&num_registro=201402469723&data=20151113&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 29 ago. 2016.

processo coletivo, são de valor inexorável, de tal forma que se a legislação, a jurisprudência e a doutrina voltassem atrás, seria um grande e intolerável retrocesso, tanto do ponto de vista social quanto processual. Definitivamente, essa é uma situação inimaginável. A Defensoria Pública alcançou um espaço sem volta.

#### 3.4.1 A Defensoria Pública e o inquérito civil

Algo a se pensar sobre conquistas que a Defensoria Pública ainda pode galgar é um instrumento administrativo para resolução de conflitos coletivos extrajudicial, tal como o inquérito civil. Seria de valiosa utilidade a Defensoria dispor de ferramenta tão importante para instrução de futura ação civil pública.

Tiago Fensterseifer, ao discorrer sobre o tema, afirma que na medida em que a Defensoria Pública atua no sistema de tutela coletiva, notadamente por meio do reconhecimento da sua legitimidade para a propositura da ação civil pública, inexistente razão para ela não ser contemplada como legítima à instauração de procedimento administrativo adequado à instrução de tal medida judicial, nos exatos moldes do inquérito civil.<sup>281</sup>

Não se tem aqui, frisa-se, a pretensão de cumprir o papel do Legislador, pois só ele poderia alterar a legitimidade exclusiva do Ministério Público para presidir o inquérito civil, conforme preceitua o art. 8º, §1º, da LACP. O que se parece viável e plausível, “[...] independentemente de alteração legislativa, é discutir a possibilidade da Defensoria Pública de instaurar procedimento administrativo para a devida apuração de fatos relativos a conflito de natureza coletiva.”<sup>282</sup>

A principal vantagem é que esse aludido procedimento administrativo permitiria a resolução extrajudicial de eventuais conflitos de direitos coletivos, da mesma forma que o inquérito civil potencializa, no âmbito da atuação do Ministério Público, que as questões coletivas sejam resolvidas sem a necessidade de utilização da via judicial. A Defensoria Pública já dispõe de ferramenta semelhante, qual seja, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), mas ampliar os instrumentos de atuação

---

<sup>281</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 165-166.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 166.

para a resolução extrajudicial de conflitos seria o ideal, até mesmo como uma das facetas do princípio do acesso à Justiça, conforme ensina Tiago Fensterseifer.<sup>283</sup>

Como o acesso à Justiça é um dos princípios norteadores do sistema processual coletivo, a instituição de instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e a ampliação da legitimidade dos instrumentos de tutela coletiva são o caminho que se abre no horizonte jurídico-processual da Defensoria Pública.<sup>284</sup>

Se for observada a máxima popular de que “quem pode mais pode menos”, ainda mais quando esse “menos” é corolário e está (na maioria das vezes) no percurso procedimental para se alcançar o “mais”, a Defensoria Pública deveria sim ter titularidade para instaurar e presidir procedimento administrativo de tutela coletiva similar ao inquérito civil, uma vez que a instituição já alcançou a legitimidade à ação civil pública.

Paulo Márcio da Silva ensina no seguinte sentido:

[...] diferentemente do que ocorre em relação à legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública que, além do *Parquet*, foi também estendida a outros entes, **o inquérito civil foi concebido como exclusiva função de servir ao Ministério Público**, possibilitando ao órgão valer-se de instrumental que legitime procedimento de pesquisa preliminar, com objetivo de buscar elementos de convicção acerca de eventuais danos ocasionados aos interesses difusos e coletivos, posto sob a proteção da ação coletiva.<sup>285</sup> (grifo nosso).

Deste modo, se o inquérito civil tem como finalidade investigar e colher provas ou outros elementos de convicção suficientes para alicerçar uma futura ação civil pública, e se a Defensoria Pública tem legitimidade para ajuizar a referida ação, por qual razão o inquérito civil ou um procedimento administrativo similar seriam instrumentos exclusivos do Ministério Público?

Conclui-se, assim, que negar à Defensoria Pública a possibilidade de instaurar tal procedimento administrativo é medida que afronta a garantia

---

<sup>283</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 166-167.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>285</sup> SILVA, Paulo Márcio da. *Inquérito civil e ação civil pública: instrumentos da tutela coletiva*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 98-99.

constitucional do acesso à Justiça e à própria efetividade do nosso Sistema de Justiça, especialmente no tocante à tutela coletiva.

### 3.4.2 O desafio da Defensoria Pública na educação em direitos coletivos

Outro importante desafio que a Defensoria Pública tem é o de “orientação e promoção dos direitos humanos” (art. 1º da LONDP) em prol dos necessitados, bem como promover a “difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” (art. 4º, III da LONDP). Com essas disposições normativas, Tiago Fensterseifer afirma a consolidação do marco normativo da *educação em direitos* na perspectiva da atuação institucional da Defensoria.<sup>286</sup>

No entanto, essa não é tarefa fácil. Primeiro porque a Defensoria tem pouquíssimos membros comparados com a carga de trabalho que se deve lhe dar. Segundo porque a grande parte da população brasileira, apesar de esse quadro já estar se alterando, ainda não usufrui de educação de qualidade, ainda mais quanto aos seus direitos.

Apesar da dificuldade, a instituição está “[...] cumprindo seu papel de assegurar a tais pessoas o exercício do seu ‘*status*’ político-jurídico de cidadão, ou seja, de membro ativo e participativo da nossa comunidade política [...]”.<sup>287</sup> O ideal seria que tais pessoas, em determinadas circunstâncias, tenham condições de fazer valer e reivindicar os seus direitos por conta própria (em face de outros particulares ou mesmo dos entes públicos), independentemente da intervenção da Defensoria Pública.

Para tanto, Tiago Fensterseifer afirma que a Defensoria conta com a realização de campanhas, de cursos de formação e educação em direitos e cidadania, de palestras temáticas proferidas por servidores e Defensores Públicos, ou mesmo a elaboração de material informativo (cartilhas, vídeos, etc.) para a formação de liderança comunitária e para a própria comunidade em si.<sup>288</sup> Com essa

---

<sup>286</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 181.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 182.

forma de atuação a Defensoria Pública traduz e concretiza tal ideário normativo, com nítido caráter democrático-participativo. É um verdadeiro trabalho que permite o “empoderamento” político-jurídico de tais pessoas.

Tiago Fensterseifer relembra que os usuários dos serviços prestados pela Defensoria Pública são também os usuários dos serviços públicos em geral (saúde, educação, assistência social, transporte, etc.), e tendo isso em vista, a adequada compreensão dos seus direitos permite maior poder de diálogo e mesmo de resolução e reivindicação em situações de desrespeito aos seus direitos, independentemente da intermediação da Defensoria Pública.<sup>289</sup>

Esse, portanto, seria um dos maiores objetivos da Defensoria Pública: educar em direitos, ou seja, informar e educar cidadãos para saberem fazer valer a sua cidadania.<sup>290</sup>

Em outros termos, pode-se afirmar que a Defensoria Pública tem um papel central, para além da defesa judicial das pessoas necessitadas e hipervulneráveis, no sentido de educar e informar tais pessoas a respeito dos seus direitos e deveres, sendo esse um desafio enorme, mas não impossível.

Assim, quer por meio da legitimidade conferida à Defensoria Pública para propor ação civil pública, quer por meio da educação em direitos para com os necessitados, essa instituição, altruísta por excelência, exerce um papel fundamental na democratização da sociedade, sendo de fato essencial a Justiça.

---

<sup>289</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 182.

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 182.



## Conclusão

As pesquisas aqui realizadas permitiram concluir que as normas processuais brasileiras sempre se voltaram à resolução de litígios individuais, mas que, felizmente, a começar pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, esse quadro tem mudado. E nas palavras de Ada Pellegrini Grinover, observa-se que após trinta anos de experiência de aplicação da Lei da ACP, quinze de CDC, numerosos estudos doutrinários sobre a matéria, cursos universitários, de graduação e pós-graduação, sobre processos coletivos, inúmeros eventos sobre o tema, tudo autoriza o Brasil a dar um novo passo rumo à elaboração de uma Teoria Geral dos Processos Coletivos, assentada no entendimento de que nasceu um novo ramo da ciência processual, autônomo na medida em que observa seus próprios princípios e seus institutos fundamentais, distintos dos princípios e institutos do direito processual individual.

E como mais nova legitimada a propor ação civil pública contra a violação de direitos coletivos *lato sensu*, tanto de necessitados econômicos, quanto de necessitados organizacionais, encontra-se a instituição constitucional, autônoma, e com função de promover a Justiça Social e a orientação e ascensão dos direitos humanos: a Defensoria Pública Brasileira.

Finalizando este trabalho, pontuam-se as seguintes conclusões:

- A demanda dos ricos e proprietários sempre foi tutelada pelo direito material pátrio (constitucional e ordinário) e pelos procedimentos cíveis cuidadosamente instituídos por lei, ficando à margem de defesa os interesses dos socialmente vulneráveis e hipossuficientes financeiros, que muitas vezes têm seus direitos tutelados somente por meio de ações coletivas, e quando há violação em massa de direitos metaindividuais.
- Pode-se conceituar “litígio coletivo” como um conflito que envolve direitos transindividuais, caracterizados, sob o aspecto subjetivo, como concernentes a um número indeterminado e, pelo menos

para efeitos práticos, indeterminável de sujeitos; sob o aspecto objetivo, é um direito que tem objeto indivisível.

- No Brasil há um microsistema de processo coletivo, conduzido por princípios, institutos e características próprias, e regido pela aplicação conjunta da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, reconhecendo-se, portanto, a sua autonomia científica.
- Entende-se por Justiça Social como a justiça que resulta de uma Sociedade estruturada de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente: (a) a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidade; (b) a redução dos desequilíbrios sociais.
- Com vistas à realização e concretização da Justiça Social, o Estado Democrático de Direito Brasileiro criou instituições constitucionais voltadas à superação das desigualdades sociais, postas à disposição dos cidadãos mais carentes, como a Defensoria Pública Brasileira.
- O fundamento histórico da justiça gratuita e indiretamente da Defensoria Pública começou com as Ordenações Filipinas, sancionadas em 1595, passando de maneira precária pela Constituição Imperial de 1824, e de maneira mais consistente pela Constituição de 1934. A Carta de 1946 também tratou do dever estatal de prestar assistência judiciária, e por meio da Lei Federal n. 3.434 de 1958, foram implementados os serviços de assistência judiciária. Por fim, a Defensoria Pública foi consagrada expressamente no texto constitucional de 1988, como instituição essencial à função jurisdicional.
- A Defensoria Pública não tem natureza jurídica de órgão estatal, e sim de instituição constitucional autônoma, com o fim de promover a Justiça Social e a orientação e ascensão dos direitos humanos.

- Como princípios institucionais, a Defensoria Pública é regida pela unidade, indivisibilidade e pela independência funcional.
- Assistência jurídica é a orientação ao hipossuficiente, em juízo ou fora dele; assistência judiciária é o serviço de postulação em juízo, principalmente, mas não só, exercido pela Defensoria Pública; e a justiça gratuita é isenção do recolhimento de custas e despesas processuais e extrajudiciais.
- Hipossuficiente organizacional é o indivíduo (consumidor, usuário de serviço público, usuário de plano de saúde, etc.) que não tem as mesmas condições organizacionais que a parte adversa, que muitas vezes é um litigante contumaz e bem organizado. Ou seja, o hipervulnerável (hipossuficiente organizacional) se enquadre em situação de vulnerabilidade na sociedade por características não financeiras.
- Conforme preceito legal (art. 5º, II, Lei n. 7.347/85), jurisprudencial (ADIN 3.943/DF) e doutrinário majoritariamente, a Defensoria Pública tem ampla legitimidade para propor ação civil pública e defender direitos coletivos *latu sensu*, mesmo que pessoas abastadas integrem esse grupo, pois sua legitimidade, no essencial, não se guia pelas características ou perfil do objeto de tutela (= critério objetivo), mas pela natureza ou status dos sujeitos protegidos, concreta ou abstratamente defendidos, os necessitados (= critério subjetivo).
- Como pontuado acima, o Supremo Tribunal Federal conferiu plena constitucionalidade à legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública, julgando, de maneira unânime, improcedente o pedido da CONAMP na ADIN 3.943/DF.
- A Defensoria Pública deve ter, a seu dispor, instrumento administrativo que permita a resolução extrajudicial de conflitos coletivos, e que sirva, também, para instruir eventuais ações civis

públicas, tal qual o inquérito civil. Essa seria uma conquista de efetivação do princípio do acesso à Justiça.

- A Defensoria Pública tem um papel central, para além da defesa judicial das pessoas necessitadas e hipervulneráveis, no sentido de educar e informar tais pessoas a respeito dos seus direitos e deveres. O grande desafio da Defensoria Pública é ajudar a formar indivíduos que de fato exercem suas cidadanias.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 20.910, de 06 de janeiro de 1932*. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D20910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 80 de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. 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 maio 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 1.134, de 14 de junho de 1950*. Faculta representação perante as autoridades administrativas e a justiça ordinária dos associados de classes que especifica. Senado Federal, 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1134.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 17 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 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. Brasília, 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: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 21 mar, 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 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: 21 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997*. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9494.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial: [...]. *Resp 1.264.116/RS*, Segunda Turma. Recorrente: Defensoria Pública Da União. Recorrido: Fundação Universidade Federal De Ciências Da Saúde De Porto Alegre – UFCSPA. Relator: Min. Herman Benjamin, Brasília, 13 de abril de 2012. Disponível em:  
<<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201101565299&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial: [...]. *Resp 181.580/SP*, Terceira Turma. Recorrente: Artigos Religiosos São Marcos- LTDA. Recorrido: Procuradoria De Assistência Judiciária. Relator: Min. Castro Filho, Brasília, 09 de dezembro de 2003. Disponível em:  
<<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=199800502491&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial. *Ag Int no Resp 1.573.481/PE*. Segunda Turma. Agravante: Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Pernambuco. Agravado: Defensoria Pública da União. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 26 de abril de 2016. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=59615400&num\\_registro=201503121956&data=20160527&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=59615400&num_registro=201503121956&data=20160527&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 1º set. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental. *AgRg no MS 13505/DF*. Terceira Seção. Agravante: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco Sindical. Agravado: Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão. Relator: Min. Napoleão Nunes. Brasília, 13 de agosto de 2008. Disponível em:  
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=interesse+coletivo+coisa+ju lgada+ultra+partes&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=4>>. Acesso em: 08 abr. 2016

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 555.111/RJ*. Terceira Turma. Recorrente: Núcleo de Defesa do Consumidor - NUDECON. Recorrido: Ford Factoring Fomento Comercial Ltda. Relator: Min. Castro Filho. Brasília, 06 de novembro de 2006. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2361435&num\\_registro=200301163609&data=20061218&tipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2361435&num_registro=200301163609&data=20061218&tipo=3&formato=PDF)>. Acesso em: 26 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial. *Bem Div. Em REsp 1.192.577/RS*. Embargante: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Embargado: Sociedade Dr. Bartholomeu Tacchini – Plano de Saúde Tacchimed. Relatora: Min. Laurita Vaz, Brasília, 21 de outubro de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=49441576&num\\_registro=201402469723&data=20151113&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=49441576&num_registro=201402469723&data=20151113&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário, *RE 733.433/MG*. Segunda Turma. Recorrente: Município De Belo Horizonte. Recorrido: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, Brasília, 04 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4362356>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN 3.943/DF*. Plenário. Autora: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. *Amicus Curie*: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, dentre outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Apelação Cível: [...]. *Acórdão 70014404784*, Quarta Câmara Cível. Apelante: Defensoria Pública Do Estado Do Rio Grande Do Sul. Apelado: Rio Grande Energia S.A. – RGE. Relator: Des. Araken de Assis, Erechim, 12 abr. 2006. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&filter=0&getfields=\\*&aba=juris&entsp=a\\_\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang\\_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as\\_qj=&site=ementario&as\\_epq=LEGITIMIDADE+ATIVA+DA+DEFENSORIA+P%C3%9ABLICA&as\\_oq=&as\\_eq=&requiredfields=crr%3A38&as\\_q=+#main\\_res\\_juris](http://www1.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=LEGITIMIDADE+ATIVA+DA+DEFENSORIA+P%C3%9ABLICA&as_oq=&as_eq=&requiredfields=crr%3A38&as_q=+#main_res_juris)>. Acesso em: 18 abril 2015.

BECKER, L.A. *Qual é o jogo do processo?* Introdução crítica aos procedimentos especiais. São Paulo: Fabris, 2012.

DELITTI, Luana Souza. *O que se entende por hipossuficiência organizacional?* Disponível em: <<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/2170503/o-que-se-entende-por-hipossuficiencia-organizacional-luana-souza-delitti>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

DELLORE, Luiz. *Justiça gratuita no Novo CPC: Lado A*. 2015. Disponível em: <<http://jota.info/justica-gratuita-novo-cpc-lado>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

DESTEFENNI, Marcos. *Manual de processo civil: individual e coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DONIZETTI, Elpídio. *Processo Coletivo*. São Paulo, 2011. Disponível em: <[www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436](http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436)>. Acesso em: 04 abr. 2016.

DUTRA, Nancy. *História da formação da Ciência do Direito Processual Civil no mundo e no Brasil*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11192/historia-da-formacao-da-ciencia-do-direito-processual-civil-no-mundo-e-no-brasil>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

ESTEVEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.

ESTEVEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo. Saraiva. 2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva. 2015.

GASTALDI, Suzana. *A inadequação do processo civil clássico diante dos interesses de massa e as ondas inovatórias de acesso à justiça*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-inadequacao-do-processo-civil-classico-diante-dos-interesses-de-massa-e-as-ondas-inovatorias-de-acesso-a-jus,46234.html>>. Acesso em: 1 fev. 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Direito Processual Coletivo*. Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.448/2007, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública*, 16 set. 2008. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542\\_ADI3943\\_pareceradapellegrini.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/542_ADI3943_pareceradapellegrini.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2016.

JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2005.

LOPES, Hálisson Rodrigues; SILVA, Elson Campos. *Diferença entre gratuidade judiciária ou justiça gratuita e assistência jurídica gratuita*. Disponível



em:<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10152&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10152&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso: 16 abr. 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Guilherme Braga Peña de. *Assistência Jurídica Defensoria Pública: e o acesso à jurisdição no Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

NAZARÉ, Paulo Emílio Dantas. *Autonomia científica do processo coletivo e aspectos comparativos com o processo civil individual*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55130>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

NEGRÃO, Ricardo. *Ações coletivas: enfoque sobre a legitimidade ativa*. São Paulo: Universitária de Direito, 2004.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade apud MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Método. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. único.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo*. São Paulo: Gen; Método, 2013. v. único.

PASSOS, Danielle de Paula Maciel dos. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita: evolução histórica, distinções e beneficiários*. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41157>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

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

SILVA, Paulo Márcio da. *Inquérito civil e ação civil pública: instrumentos da tutela coletiva*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Anotações sobre as ações coletivas no Brasil: Presente e Futuro*. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/263-artigos-mai-2014/6562-anotacoes-sobre-as-aco-es-coletivas-no-brasil-presente-e-futuro>>. Acesso em: 22 set. 2015. p. 1.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.