



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

KARINA DE CARVALHO VASCONCELLOS

**A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E A TUTELA COLETIVA DE DIREITOS:
UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO OFÍCIO REGIONAL DE DIREITOS
HUMANOS NO ESTADO DO CEARÁ.**

FORTALEZA

2017

KARINA DE CARVALHO VASCONCELLOS

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E A TUTELA COLETIVA DE DIREITOS: UM
ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO OFÍCIO REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS NO
ESTADO DO CEARÁ.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira
Feitosa.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- V447d Vasconcellos, Karina de Carvalho.
A Defensoria Pública da União e a tutela coletiva de direitos : um estudo sobre a atuação do Ofício Regional de Direitos Humanos no estado do Ceará / Karina de Carvalho Vasconcellos. – 2017.
63 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2017.
Orientação: Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa.
1. Defensoria Pública. 2. Tutela coletiva. 3. Acesso à justiça. 4. Hipossuficiência. I. Título.

CDD 340

KARINA DE CARVALHO VASCONCELLOS

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E A TUTELA COLETIVA DE DIREITOS: UM
ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO OFÍCIO REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS NO
ESTADO DO CEARÁ.

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 21/06/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Gretha Leite Maia de Messias
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Daniel Teles Barbosa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, que cobre de bênçãos o meu caminho.
Aos meus pais, Tarcísio e Keila, responsáveis
por todas as minhas conquistas.
Aos meus irmãos, Karla e Tarcísio Neto, meus
maiores companheiros e incentivadores.
Ao meu namorado, por todo amor e paciência.
A minha família e amigos, meu alicerce.

AGRADECIMENTOS

Chegando ao fim de uma importante etapa como o é a conclusão do meu curso de graduação, me sinto compelida a agradecer a todos que, de certa forma, contribuíram para que isso fosse possível.

Agradeço primeiramente a Deus, por me cobrir de bênçãos e sempre iluminar o meu caminho, me agraciando com saúde e resiliência para enfrentar todos os obstáculos que me foram impostos.

Sou igualmente grata aos meus pais, Tarcísio e Keila, meus maiores exemplos de amor e proteção, que fizeram e fazem o possível e o impossível pela minha felicidade.

Agradeço aos meus irmãos, Karla e Tarcísio Neto, meus melhores amigos, que, juntamente com meus pais, são meu porto seguro, minha âncora.

Tenho, também, imensa gratidão a todos meus familiares, avós, tios e primos que torcem pelo meu sucesso e pelo meu crescimento.

Agradeço ao meu namorado, por ser um grande companheiro e incentivador, estando ao meu lado nos momentos bons e ruins.

Sou grata as minhas amigas de infância, Thaís, Mariana, Fernanda e Beatriz, que desde o colégio acompanham minha vida acadêmica e vibram a cada conquista minha.

Da mesma forma, agradeço aos amigos que a faculdade me trouxe, Breno, Gabriel, Laura, Lucas, Marcos, Marina, Rafael e Walisson, não poderia ter melhor companhia nesses cinco anos!

Agradeço ainda a todos os docentes que contribuíram para minha formação, desde o colégio até a faculdade, bem como aos profissionais com os quais tive a oportunidade de trabalhar como estagiária.

Sou grata especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Raposo, pelos ensinamentos e esclarecimentos, essenciais à realização da presente pesquisa.

“Se você quiser alguém em quem confiar,
confie em si mesmo. Quem acredita sempre
alcança.” (Renato Russo)

RESUMO

O presente trabalho monográfico busca analisar o papel da Defensoria Pública da União na tutela coletiva de direitos, a fim de compreender como se desenvolve esta atuação e avaliar os seus resultados e a eficácia na proteção dos hipossuficientes. Para a compreensão do tema, foram expostas as principais características da instituição e a evolução de sua atuação na tutela coletiva de direitos, bem como foram analisadas questões como o acesso à justiça e o conceito de hipossuficiência, além de serem pormenorizados os principais instrumentos processuais coletivos. A metodologia utilizada foi eminentemente bibliográfica, consultando-se livros, teses, dissertações, artigos, convenções internacionais, notícias e relatórios sobre os temas abordados. Utilizou-se, ainda, como meio de atingir o objetivo desta pesquisa, a análise realizada sobre os processos coletivos com intervenção da Defensoria Pública da União no Ceará, com a formação de um banco de dados sobre as ações coletivas inauguradas no órgão até o primeiro trimestre de 2017, classificando-as quanto ao ano de abertura da demanda, ao tipo de atuação da DPU, à posição da DPU na demanda, à matéria discutida, à fase na qual a demanda se encontra e ao resultado obtido. Com o mesmo fito, foi feita entrevista com a defensora responsável pelas tutelas coletivas da DPU/CE. Verificou-se que grande parte das ações coletivas da DPU no Ceará foram inauguradas a partir de 2016 e que o órgão atua, em sua maioria, na posição de autor da demanda e valendo-se preferencialmente da via extrajudicial. Constatou-se que a matéria mais discutida nas demandas coletivas é o direito à moradia e a reintegração de posse e que mais da metade do acervo coletivo da DPU/CE encontra-se em fase pré-processual e sem resultado definido. Concluiu-se, por meio da conjugação de todos os resultados obtidos da análise do banco de dados formado, pela efetividade do papel desempenhado pela Defensoria Pública da União na tutela coletiva de direitos, apesar do caráter recente de grande parte das demandas, uma vez que a sua atuação se mostrou, em sua maioria, benéfica aos vulneráveis.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Tutela Coletiva. Acesso à justiça. Hipossuficiência.

ABSTRACT

The present monographic work seeks to analyze the role of the Public Defender of the Union in the collective tutelage of rights, in order to understand how this action is developed and evaluate its results and effectiveness in protecting the hyposufficient. In order to understand the theme, the main features of the institution and the evolution of its action in collective tutelage of rights were discussed, as well as issues such as access to justice and the concept of hyposufficiency, as well as details of the main collective procedural instruments. The methodology used was eminently bibliographical, referring to books, theses, dissertations, articles, international conventions, news and reports on the topics addressed. It was also used, as a means to achieve the objective of this research, the analysis performed on the collective processes with intervention of the Public Defender of the Union in Ceará, with the formation of a database on collective actions inaugurated in the organ up to the first Quarter of 2017, classifying them as to the year of demand opening, the type of DPU performance, the DPU position in the demand, the matter discussed, the phase in which the demand is and the result obtained. In the same way, an interview was made with the defender responsible for the collective tutations of the DPU / CE. It was verified that a great part of the collective actions of the DPU in Ceará were inaugurated from 2016 and that the body acts, in the majority, in the position of author of the demand and being preferentially based on the extrajudicial route. It was verified that the most discussed subject in the collective demands is the right to housing and the reintegration of tenure and that more than half of the collective collection of the DPU / CE is in a pre-procedural phase and with no defined result. It was concluded, through the combination of all the results obtained from the analysis of the database formed, by the effectiveness of the role played by the Public Defender of the Union in the collective tutelage of rights, despite the recent nature of most of the demands, since their performance was mostly beneficial to the vulnerable.

Keywords: Public Defender. Collective Tutelage. Access to justice. Hyposufficiency.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das demandas do ORDH com base no ano de sua abertura	37
Gráfico 2 – Distribuição das demandas do ORDH com base no tipo de atuação do ORDH	39
Gráfico 3 – Distribuição das demandas do ORDH com base na posição da DPU na demanda	46
Gráfico 4 – Distribuição das demandas do ORDH com base na matéria discutida na demanda	49
Gráfico 5 – Distribuição das demandas do ORDH com base na fase da demanda	52
Gráfico 6 – Distribuição das demandas do ORDH com base no resultado obtido	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CRFB/88	Constituição Federal de 1988
DPU/CE	Defensoria Pública da União no Ceará
LACP	Lei de Ação Civil Pública
NCPC	Novo Código de Processo Civil
ORDH	Ofício Regional de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E A DEFENSORIA PÚBLICA	16
2.1	Lineamentos constitucionais e legais da Defensoria Pública	17
2.2	Acesso à justiça e o conceito de hipossuficiente	20
3	DIREITOS COLETIVOS E A DEFENSORIA PÚBLICA	25
3.1	Lei de Ação Civil Pública e as inovações do Novo Código de Processo Civil	26
3.2	A evolução da atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos coletivos	30
4	A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO CEARÁ NA TUTELA COLETIVA DE DIREITOS	36
4.1	Do ano de abertura das demandas	37
4.2	Do tipo de atuação da DPU/CE na demanda	39
4.3	Da posição da DPU/CE na demanda	46
4.4	Da matéria de demanda	49
4.5	Da fase da demanda	52
4.6	Do resultado da demanda	55
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

A grande expansão dos direitos coletivos e difusos ocorrida ao longo do século XX, em especial após a Segunda Guerra Mundial, acarretou a necessidade de criação de instituições e ferramentas jurídicas processuais compatíveis com estes. Trata-se de um tipo de direito que foge aos padrões da sociedade liberal, pautada por valores individualistas, sendo típico da sociedade de massa, na qual as lesões aos direitos transcendem a esfera individual, atingindo toda a coletividade.

Surgia aí a necessidade da prestação de uma tutela coletiva, voltada para a proteção dos direitos de natureza fluida, cuja titularidade não pertence a um só indivíduo, mas a um grupo composto por diversas pessoas.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), que preza pela garantia de direitos como saúde, educação, cultura, segurança e meio ambiente sadio, direitos esses de natureza difusa, atribuindo-se sua titularidade a todo e qualquer cidadão, aumentou-se a necessidade de implementação das tutelas coletivas.

Algumas das peculiaridades dos direitos coletivos podem oferecer obstáculos ao alcance do acesso à justiça, como é o caso da sua titularidade difusa, que, por vezes, dificulta a propositura de ação para sua tutela. Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988) inseriram à coletivização do processo como a segunda onda renovatória essencial à transposição das barreiras ao efetivo acesso à justiça.

Para que fossem devidamente prestadas as tutelas transindividuais, fazia-se necessária a atribuição de legitimidade a certos órgãos para atuar em nome da coletividade, o que, no Brasil, ocorreu com a edição das Leis 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

A Defensoria Pública é um dos órgãos ao qual se conferiu a legitimidade para requerer a prestação das tutelas coletivas pelo Estado.

Nos termos da CRFB/88, a defensoria é a instituição incumbida de prestar a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. É órgão essencial à função jurisdicional do Estado e expressão do regime democrático, atuando como importante instrumento ao acesso à justiça para os hipossuficientes.

Pela leitura dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 que tratam da Defensoria Pública, define-se que a assistência prestada aos necessitados pelo órgão deve se

dar em correspondência com o art. 5º, LXXIV da CRFB/88, ou seja, àqueles que comprovem insuficiência de recursos.

Para se compreender, contudo, o perfil dos assistidos da Defensoria Pública, não se deve proceder a uma interpretação literal do texto constitucional, que pode levar a falsa conclusão de que os necessitados seriam apenas aqueles de ordem econômica.

Consoante definição de Grinover (2011), as ideias de “necessitado” e de “insuficiência de recursos” contidas na Constituição transcendem o seu significado gramatical, sendo termos vagos, não significando, necessariamente, que os assistidos da defensoria são apenas os pobres na forma da lei, mas sim todos aqueles que, de alguma forma, se encontram em situação de vulnerabilidade.

Assim, deve-se entender por hipossuficientes, além daqueles de ordem econômica, os de ordem organizacional, quais sejam os vulneráveis do ponto de vista social, como os consumidores, as minorias étnicas, religiosas ou sexuais e os estrangeiros.

Sendo o Brasil um país marcado pelas desigualdades sociais e pela discriminação, no qual muitas pessoas se veem à margem da sociedade, sofrendo constantes violações aos seus direitos mais básicos, a Defensoria Pública assume relevante atribuição na defesa dos necessitados, especialmente na seara coletiva.

Constantemente em evolução, as relações jurídicas cada vez mais apresentam um caráter transindividual, excedendo o típico litígio entre dois indivíduos, o que demonstra a importância das tutelas coletivas para a pacificação dos conflitos na atualidade.

Com a edição do Novo Código de Processo Civil, foram ampliadas as hipóteses de cabimento das ações coletivas e dado especial papel à defensoria quando se tratar de demanda coletiva envolvendo hipossuficientes.

Torna-se relevante o estudo acerca do papel desempenhado pela Defensoria Pública na tutela coletiva de direitos, tanto pela atualidade do tema, quanto pelos reflexos sociais gerados pela atuação do órgão, que age em nome da porção mais vulnerável da sociedade.

Responsável pela defesa dos direitos dos necessitados, surge a questão sobre a efetividade do papel exercido pela defensoria no âmbito coletivo. Representaria o órgão um instrumento de acesso à justiça aos hipossuficientes? Ou sua atuação é insuficiente para resguardar os direitos coletivos dos vulneráveis?

O objetivo da presente pesquisa é, portanto, analisar a efetividade da atuação da Defensoria Pública da União na tutela coletiva de direitos.

A fim de atingir o intento acima, foi analisada a Defensoria Pública como

instituição, bem como foram tratadas questões como o acesso à justiça e o conceito de hipossuficiência, essenciais à compreensão do tema.

Ademais, para atingir o objetivo dessa pesquisa, foram estudadas as leis mais relevantes no que tange aos direitos e ações coletivos, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC), a Lei de Ação Civil Pública (LACP) e o Novo Código de Processo Civil (NCPC), além de ser exposta a evolução do papel da Defensoria na propositura das tutelas coletivas.

Analysaram-se, ainda, os processos coletivos com atuação da Defensoria Pública da União no Ceará, para averiguar se há a efetiva proteção dos hipossuficientes por meio da utilização dos instrumentos processuais coletivos pela Defensoria.

Assim, no primeiro capítulo dessa monografia, foi abordado o tema da Defensoria Pública e a prestação da assistência judiciária, sendo exposto breve histórico sobre o órgão, destacando-se seus objetivos e funções institucionais, além de tratar dos temas do acesso à justiça e do conceito de hipossuficiência, os quais se encontram intimamente ligados à análise do papel da defensoria na tutela coletiva de direitos.

No segundo capítulo foram expostas as diferentes espécies de direito coletivo e realizada análise da LACP e das inovações do NCPC quanto às tutelas coletivas e à defensoria. Discorreu-se, igualmente, sobre a evolução da intervenção da Defensoria Pública nas ações coletivas, dando-se especial enfoque à ação civil pública.

Já no último capítulo, foi promovida a análise processual das demandas coletivas com atuação da Defensoria da Pública da União no Ceará sob os aspectos do ano de abertura dos processos, do tipo de atuação da defensoria, da posição do órgão na demanda, da matéria em litígio, da fase da demanda e do resultado do processo. Com isso, espera-se chegar a uma melhor compreensão sobre o papel da Defensoria Pública na tutela coletiva de direitos.

2 ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E A DEFENSORIA PÚBLICA

Na história constitucional brasileira, o surgimento da assistência judiciária ocorreu com o advento da Constituição Federal de 1934, que previa a obrigação da União e dos Estados de criar tal serviço (LIMA, 2010, p. 17).

A Constituição de 1937, em claro retrocesso, não conferiu especial relevo à assistência judiciária aos necessitados, não estando o serviço previsto no rol de direitos individuais, não havendo obrigação dos entes estatais em oferecê-lo.

Com a promulgação da Constituição de 1946, a assistência judiciária voltou a ser elencada como um direito constitucionalmente garantido, tendo o constituinte delegado ao legislador infraconstitucional o dever de regular tal serviço em lei ordinária.

Assim, foi editada a Lei 1.060 de 1950, momento no qual houve a implantação do sistema de assistência judicial.

Com o advento da Constituição de 1967, não houve grandes mudanças, uma vez que o serviço de assistência judiciária continuou a ser garantido pela Constituição e regulado por lei ordinária.

Antes do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a assistência judiciária se encaixava como mais um serviço público incluído no rol das competências administrativas dos entes políticos, assim como o eram a saúde, a educação, a segurança pública etc. Inexistia, à época, uma instituição pública incumbida especificamente da prestação gratuita da assistência judiciária. (LIMA, 2010, p.72).

Diante dessa omissão constitucional, cabia a cada Estado estabelecer de que maneira seria prestado o serviço assistencial judiciário, o que poderia ser feito por algum órgão estatal já existente ou por meio da criação de um novo órgão para tanto.

Contudo, após a promulgação da Constituição de 1988, com a superação do paradigma liberal-individualista e sua substituição por um modelo jurídico-social, foi criada, à nível constitucional, a Defensoria Pública, instituição responsável exclusivamente pela prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, a qual deveria ser implementada por todo o território nacional.

Destaque-se que, no Brasil, não há exclusividade do serviço jurídico-assistencial pela Defensoria Pública, sendo possível o patrocínio advocatício privado, ainda que condicionado o pagamento de honorários apenas ao final do litígio ou em caso de sucesso da demanda.

Hoje, o modelo de assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública no país passou a ser, inclusive, reconhecido como referência no âmbito internacional pela Organização dos Estados Americanos (OEA). (GONÇALVES FILHO, 2016, p. 22).

2.1 Lineamentos constitucionais e legais da Defensoria Pública

A CRFB/88, na Seção “Das Funções Essenciais à Justiça”, trouxe a previsão da Defensoria Pública, aduzindo, em sua redação original, que esta “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. ”

Para Gonçalves Filho (2016, p. 32):

[...] a Defensoria Pública configura, a um só tempo, direito e garantia fundamental. É direito, pois cabe ao Estado propiciar assistência jurídica integral a quem demonstre insuficiência de recursos, mediante a prévia disponibilização do serviço de assistência em todo o país. É, ainda, garantia, voltada à implementação do acesso à justiça, o que se conclui da leitura dos artigos 134 e 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal de 1988.

De acordo com os ditames da Constituição, lei complementar (LC) organizaria a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios, além de prescrever normas gerais para sua organização nos Estados.

Em 1994, foi editada a Lei Complementar 80, intitulada de Lei Orgânica da Defensoria Pública, que, em sua redação inicial, definiu a Defensoria Pública como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.”. Como se percebe, tal definição pouco acrescentou ao que já se encontrava previsto no art. 134 da CRFB/88.

Nos termos da lei, a Defensoria Pública abrange a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e as Defensorias Públicas dos Estados.

Quando de sua criação, não foi outorgada à Defensoria Pública a autonomia funcional e administrativa, estando as Defensorias Públicas da União e do Estado subordinadas aos referidos entes federativos, respectivamente.

Tal situação criava, de certa forma, uma incongruência, já que, ao prestar a assistência jurídica aos necessitados, muitas vezes a Defensoria Pública precisava litigar diretamente contra o ente ao qual era subordinada.

Em 2004, com a edição da emenda constitucional (EC) 45, foi outorgada às Defensorias dos Estados a autonomia funcional e administrativa, deixando de existir a subordinação destas em face do ente estatal respectivo.

Com essa autonomia, ficou garantido à instituição a sua não subalternidade a qualquer outro órgão ou poder, podendo esta, por exemplo, estabelecer os seus próprios critérios de renda para fins de atendimento no órgão. Além disso, a Defensoria estadual passou a ter poder para gerir seus bens e recursos.

A reforma constitucional operada com a edição da EC 45, contudo, não se estendia à Defensoria Pública da União, a qual só teve sua autonomia funcional e administrativa garantida constitucionalmente por meio de da EC 74, editada em 2013.

Sobre a importância da autonomia para a Defensoria Pública, Gonçalves Filho (2016, p. 48):

[...] a autonomia é vital para esses órgãos. Sem ela o corpo institucional fica parcialmente paralisado, hiperdependente de fatores externos. Retirá-la de instituições como a Defensoria Pública ou o Ministério Público equivaleria a esfacela-las, enfraquecendo-as ao ponto de impedir que alcancem a missão constitucional que lhes é atribuída, comprometendo, ao cabo, o gozo de direitos fundamentais por considerável parcela da população.

Em 2009, foi editada a Lei Complementar 132, a qual ampliou os objetivos e as funções institucionais da Defensoria Pública, passando esta ser definida, nos termos da atual redação do art. 1º da Lei Orgânica da Defensoria Pública, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Sobre as mudanças promovidas pela LC 132/09, destaca Lima (2010, p. 96):

Dentre muitas das medidas adotadas, destacam-se a expansão das atribuições da Defensoria Pública, a instituição de novas prerrogativas para os seus membros, além da regulamentação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública dos Estados.

Com a inovação legislativa, foram instituídos os objetivos da Defensoria Pública, quais sejam a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; a afirmação do Estado Democrático de Direito e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Ademais, foram garantidas importantes prerrogativas aos seus membros, a fim de

melhor possibilitar a consecução dos objetivos do órgão defensorial. Exemplos disso são a garantia de intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, inclusive, quando necessário, mediante entrega dos autos com vista; a contagem em dobro todos os prazos; a possibilidade de comunicar-se, pessoal e reservadamente, com seus assistidos, ainda quando esses se acharem presos ou detidos, mesmo incomunicáveis, tendo o defensor o livre ingresso em estabelecimentos policiais, prisionais e de internação coletiva, independentemente de prévio agendamento e de examinar, em qualquer repartição pública, autos de flagrantes, inquéritos e processos, assegurada a obtenção de cópias e podendo tomar apontamentos.

As funções institucionais do órgão também foram ampliadas, tanto pela mudança na redação já existente, quanto pela adição de novas previsões.

Restou assente a função da Defensoria de prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; de representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; de patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública, bem como de exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei.

Foi consignado, ainda, de forma literal e como uma das funções institucionais do órgão defensorial, a possibilidade de promover da ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

Está incluída também dentre as funções institucionais da Defensoria Pública a promoção da mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. Com isso, reforçou-se a legitimidade da Defensoria Pública para propositura de ações coletivas, especialmente a ação civil pública.

Assim, com a previsão constitucional específica acerca da Defensoria Pública, bem como pela pormenorização de suas funções e objetivos na LC 80, resta claro que a atividade desta é única, marcada por traços distintivos, a exemplo da promoção de direitos humanos e da educação em direitos, o que a distingue, inclusive, da advocacia pública e privada. (GONÇALVES FILHO, 2016, p. 41).

2.2 Acesso à justiça e o conceito de hipossuficiente

Questão intimamente ligada à criação da Defensoria Pública diz respeito ao acesso à justiça como um direito fundamental.

Inicialmente, “o direito à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9). Nesse sentido, não se exigia do Estado qualquer atuação positiva a fim de propiciar a proteção dos direitos naturais, tal qual era considerado o acesso à justiça.

Sendo assim, apenas aqueles que pudessem arcar com os custos de um processo tinham o direito ao acesso à justiça, de modo que este era um direito meramente formal, não estando materialmente disponível a todos.

Contudo, com a gradativa evolução da sociedade e o conseqüente aumento da complexidade das relações interindividuais, o caráter individualista do acesso à justiça passou a ser substituído por uma visão mais social deste, passando-se a exigir do Estado uma posição mais ativa no que tange à proteção dos direitos fundamentais, como o direito à saúde, à segurança e à educação.

Sobre o assunto, aduzem Cappelletti e Garth (1988, p. 11-12):

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encontrado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

De acordo com a análise de Cappelletti e Garth sobre o acesso efetivo à justiça (1988, p. 15-29), alguns obstáculos precisam ser transpostos para a sua consecução.

O primeiro deles está no custo do processo. Judicializar um conflito requer das partes o dispêndio de um montante considerável de recursos, os quais servirão para arcar, por exemplo, com os honorários advocatícios e as custas judiciais.

Com isso, especialmente aquelas causas de pequeno valor enfrentam uma barreira a sua propositura, uma vez que os custos advindos do processo podem superar o bônus que poderia ser gerado com o desenrolar do processo.

Some-se a isso os efeitos do tempo, considerando-se especialmente os índices de inflação, que podem aumentar demasiadamente os custos do processo, tornando deveras desinteressante a procura do judiciário para a resolução de conflitos, principalmente por

aqueles com poucos recursos.

Outro obstáculo ao efetivo acesso à justiça diz respeito às possibilidades das partes. Nesse jaez, pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas, pois, além de poderem pagar para litigar, podem suportar as delongas dos litígios.

A aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa também traduzem uma barreira ao acesso à justiça. Muitas vezes, as pessoas não reconhecem a existência de um direito juridicamente exigível, questão que não necessariamente está ligada apenas aos desprovidos de recursos financeiros. Trata-se aqui de uma vulnerabilidade técnica, e não meramente econômica.

Sobre o tema, Mayhew (apud CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 23) afirma que:

Na medida em que o conhecimento daquilo que está disponível constitui pré-requisito da solução do problema da necessidade jurídica não atendida, é preciso fazer muito mais para aumentar o grau de conhecimento do público a respeito dos meios disponíveis e de como utilizá-los.

Saliente-se, também, que a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais pode constituir outro obstáculo ao efetivo acesso à justiça. A desconfiança no sistema judiciário, os procedimentos complicados, o formalismo e a intimidação causada por ambientes como os dos tribunais podem constituir empecilhos psicológicos, os quais tendem a afastar as pessoas da judicialização dos conflitos.

Destaque-se, ainda, a existência das figuras dos litigantes eventuais e habituais. Os primeiros possuem clara desvantagem, uma vez que possuem contatos isolados e pouco frequentes com o sistema judicial. Já o segundo grupo de litigantes, consoante os ensinamentos de Galanter (apud CAPPELLETTI; GARTH, 1988), possui numerosas vantagens, como a possibilidade de melhor planejamento do litígio, tendo em vista a sua maior experiência com o Direito; a sua economia de escala, por possuir mais casos; a sua oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória; a possibilidade de diluir os riscos da demanda por um maior número de casos e de testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em casos vindouros.

Sendo assim, há uma barreira maior em face daqueles que necessitam esporadicamente dos serviços do Poder Judiciário.

O terceiro obstáculo ao efetivo acesso à justiça diz respeito aos problemas especiais dos interesses difusos. Para Cappelletti, “interesses difusos são interesses

fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao meio ambiente saudável, ou à proteção do consumidor.” (1988, p. 26).

O problema central a seu respeito é que, em razão de sua natureza difusa, não existe um titular certo e individualizado de tal direito, o que, por vezes, torna dificultosa a propositura de uma ação em sua defesa, uma vez que o bônus individual pode ser pequeno demais, tornando o processo desvantajoso.

Além disso, ainda que as inúmeras partes interessadas se organizem e litiguem em conjunto, estas podem estar dispersas, carecer da necessária informação ou apenas serem incapazes de combinar uma estratégia comum.

Destaque-se que todos os obstáculos supracitados existem de maneira concomitante, devendo buscar-se, para alcançar o efetivo acesso à justiça, soluções que os afastem em conjunto.

Nas palavras de Gonçalves Filho (2016, p. 21):

Diante desses desafios, Cappelletti formula soluções, chamando-as de “ondas renovatórias” do processo, quais sejam: assistência jurídica aos pobres, coletivização do processo (representação de direitos difusos em juízo) e amplo acesso à justiça.

A primeira onda renovatória traduz-se na adoção, por parte dos Estados, de mecanismos capazes de fornecer a assistência jurídica àqueles sem recursos financeiros, o que poderia ser feito por advogados particulares pagos pelo Estado, por um advogado remunerado pelos cofres públicos ou pela combinação dos dois modelos.

A segunda onda diz respeito à representação dos interesses difusos em juízo, por meio da outorga da legitimação ativa a uma entidade coesa, capaz de litigar a favor dos direitos coletivos, independentemente das vantagens individuais obtidas com o ingresso da ação.

Já a terceira onda renovatória consiste no amplo acesso à justiça, cujo enfoque central dá-se no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Por meio desta, atua-se judicial ou extrajudicialmente, utilizando-se dos mais diversos procedimentos, os quais são adotados de acordo com a peculiaridades de cada demanda.

A Defensoria Pública, portanto, surgiu com a primeira onda renovatória, com a função primordial de oferecer assistência jurídica aos necessitados.

Tal instituição, porém, encontra-se igualmente inserida nas demais ondas renovatórias, na medida que possui legitimidade para litigar em defesa dos direitos difusos e utiliza dos mais variados procedimentos para garantir o efetivo acesso à justiça aos seus

assistidos, conforme se demonstrará a seguir.

É inequívoco, pela leitura dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 que tratam da Defensoria Pública, que esta possui o papel de orientar juridicamente os necessitados e que a sua assistência deve ser prestada em correspondência com o art. 5º, LXXIV da CRFB/88, ou seja, àqueles que comprovem insuficiência de recursos.

Pela interpretação literal do texto constitucional, pode-se levar a crer que as atribuições da defensoria estariam reservadas apenas aos economicamente necessitados, denominados de hipossuficientes financeiros ou econômicos.

Contudo, as ideias de “necessitado” e de “insuficiência de recursos” contidas na Constituição transcendem o seu significado gramatical, de modo que os assistidos da Defensoria Pública não se cingem aos hipossuficientes de cunho econômico.

Nas palavras de Lima (2010, p. 164):

A compreensão dos arts. 5º, LXXIV e 134, da Constituição, no entanto, deve ser feita não a partir de um exame literal, mas sim consoante um enfoque *jurídico-teleológico*. Com efeito, a junção das expressões *insuficiência de recursos* (art. 5º, LXXIV, CF) e *necessitado* (art. 134, CF) não resulta obrigatoriamente na fórmula *insuficiência de recursos econômicos*. O sistema jurídico e a realidade social contemporânea apresentam outros tipos de necessidade e outras espécies de insuficiência de recursos, que também reclamam a especial proteção do Estado.

Tome-se como exemplo a atuação da Defensoria como curadora especial em processo penal, defendendo réu que não constituiu advogado. Na situação, ainda que o réu não seja pessoa carente, o simples fato deste não possuir o patrocínio de um advogado autoriza a atuação da defensoria, uma vez que a somente a autodefesa não se harmoniza com os princípios albergados pela CRFB/88, sendo essencial a defesa técnica.

A Lei Orgânica da Defensoria, inclusive, prevê, como função institucional do órgão, o exercício da curadoria especial nos casos previstos em lei, corroborando, assim, a maior abrangência do perfil dos assistidos da defensoria, que não necessariamente se esgota naqueles carentes de recursos financeiros.

A hipossuficiência pode dizer respeito a aspectos outros que não econômicos, podendo ser técnica, organizacional ou jurídica, por exemplo.

Grinover (2011, p. 13), em parecer elaborado a pedido da Associação Nacional dos Defensores Públicos Estaduais (ANADEP), aduziu:

[...] 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.

[...] afirmei surgir, em razão da própria estruturação da sociedade de massa, uma nova categoria de hipossuficientes, ou seja, a dos carentes organizacionais, a que se referiu Mauro Cappelletti, ligada à questão da vulnerabilidade das pessoas em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea.

A evolução das relações sociais contribuiu para o surgimento de novos tipos de hipossuficientes, os quais, embora possuam condições financeiras, se encontram em situação de vulnerabilidade em face da outra parte da demanda.

Tal vulnerabilidade pode se dar pela falta de conhecimento técnico sobre as questões em litígio, pela posição de acusado em determinados processos, pela caracterização como minoria étnica, bem como por qualquer situação que ponha uma parte em exacerbada desvantagem em face da outra ou do Estado.

Mesmo que se pretenda enquadrar as funções da Defensoria Pública no campo da defesa dos necessitados e dos que comprovarem insuficiência de recursos, os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento – aderente à ideia generosa do amplo acesso à justiça - de que compete à instituição a defesa dos necessitados do ponto de vista organizacional, abrangendo portanto os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Cabe, portanto, à Defensoria Pública, por força de disposição constitucional, a defesa do necessitado que comprove a insuficiência de recursos, a qual não é apenas de ordem financeira. Tal carência gera vulnerabilidade, sendo a missão constitucional da Defensoria a defesa dos vulneráveis.

Nesse sentido, Gonçalves Filho (2016, p. 86):

A presença (ou indícios dela) de vulneráveis é, portanto, apta a demonstrar a necessidade e legitimidade para atuação da Defensoria. No âmbito de demandas que envolvam coletividades, em razão da *hipossuficiência organizacional*, mostra-se ainda mais imperiosa a intervenção da instituição, com vistas a garantir que os princípios do acesso à justiça, contraditório e ampla defesa, dentre outros, sejam efetivamente garantidos a todos que, de alguma forma, possam ser atingidos, motivo pelo qual, quando já em juízo a questão, deve a Defensoria Pública ser intimada, quando não tenha ainda intervido no processo judicial.

Assim, quando da análise da atuação da Defensoria Pública, deve-se levar em conta a busca pelo efetivo acesso à justiça e a abrangência do perfil dos assistidos do órgão, que ultrapassa a barreira de ordem meramente econômica, muito embora haja um critério de renda estabelecido pelo órgão.

3 DIREITOS COLETIVOS E A DEFENSORIA PÚBLICA

Os interesses transindividuais ou coletivos são aqueles que excedem o âmbito estritamente individual, mas não constituem propriamente interesse público.

Para Renato Alessi (apud MAZZILLI, 2007), existiriam duas subespécies de interesse público, quais sejam o primário e o secundário. A primeira se refere ao bem geral, ao interesse da coletividade como um todo, e a segunda ao modo pelo qual os órgãos da administração veem o interesse público. Com efeito, nem sempre os governantes atendem ao real interesse da sociedade em suas decisões.

Assim, estaria o interesse coletivo inserido na ideia de interesse público primário, uma vez que diz respeito ao interesse da própria coletividade, e não da administração.

Nas palavras de Mazzilli (2007, p. 48):

Sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas, mais do que isso, é a circunstância que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um processo coletivo, que não apenas deve ser apto a evitar decisões contraditórias como ainda deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide, porque o processo coletivo é exercido de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado.

No Brasil, a defesa dos interesses de grupos passou a ser sistematizada com o advento da Lei 7.347/85 (LACP) e, em seguida, com a Lei 8.078/90 (CDC), que distinguiu os interesses transindividuais em difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Consoante definição contida no parágrafo único do artigo 81 do CDC, os interesses ou direitos difusos seriam aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Os interesses ou direitos coletivos se refeririam aos transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Já os interesses ou direitos individuais homogêneos são entendidos como aqueles decorrentes de origem comum.

Para Nelson Nery Júnior (1995, p. 112), é o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando da propositura da ação que define o que determina seja classificado um direito como difuso, coletivo em sentido estrito, individual puro ou individual homogêneo, de modo que um mesmo fato pode dar ensejo à pretensão difusa, coletiva *stricto sensu* e individual.

Já Mazzilli (2007, p. 48) entende que os direitos coletivos em sentido amplo se diferenciam de acordo com sua origem. Se o que une interessados determináveis é a mesma situação de fato, estar-se-ia diante de direitos individuais homogêneos, como nos casos em que consumidores adquirem produtos fabricados em série com defeito. Sendo a circunstância de compartilharem a mesma relação jurídica o que une interessados determináveis, estar-se-ia diante de um direito coletivo em sentido estrito, como os consumidores que se submetem à mesma cláusula ilegal em contrato de adesão. Por fim, se o que une interessados indetermináveis é a mesma situação de fato, trata-se de direito difuso, tal qual ocorre com aqueles que assistem pela televisão à uma mesma propaganda enganosa.

A tutela coletiva apresenta diversos traços distintivos da individual. O fato de possuir como objeto da lide controvérsias sobre interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas, de ter sua defesa judicial realizada por meio de legitimação extraordinária, de possuir, muitas vezes, conflitualidade dentro do próprio grupo de pessoas atingido pela lesão ao direito em litígio e de ser pautada por princípios de economia processual são exemplos disso.

Tratando-se de direitos coletivos em sentido amplo, o que existe é uma pluralidade de titulares, o que, por vezes, torna dificultosa a propositura de uma ação em sua defesa, uma vez que o ônus individual pode ser pequeno demais, tornando o processo desvantajoso. Tal problemática foi definida, inclusive, como uma das barreiras ao efetivo acesso à justiça por Cappelletti (1988, p. 26-28).

Para superação desse obstáculo, portanto, faz-se necessária a outorga da legitimidade ativa das tutelas coletivas a uma entidade coesa, capaz de litigar a favor dos direitos coletivos, independentemente das vantagens individuais obtidas com o ingresso da ação, sendo essa a segunda onda renovatória proposta por Cappelletti para o alcance do acesso à justiça.

3.1 Lei de Ação Civil Pública e as inovações do Novo Código de Processo Civil

A sistematização dos interesses transindividuais, no Brasil, teve início com a edição da Lei 7.347/85, intitulada de Lei de Ação Civil Pública (LACP).

Com o advento da CRFB/88, a ação civil pública passou a ser constitucionalmente garantida, consoante o art. 129, III, que definiu como uma das funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública (ACP), para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A LACP passou a significar o marco histórico de verdadeira transformação do ordenamento jurídico brasileiro no sentido da implementação de meios jurisdicionais de tutela dos direitos ou interesses da massa. (ALMEIDA, 2003, p. 334)

No bojo do art. 1º da LACP está delimitado o seu objeto, qual seja as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica e à ordem urbanística.

Nas palavras de Mazzilli (2007, p. 209):

A LACP cuida da defesa de interesses metaindividuais. Assim, em que pese mencionar o cabimento da ação de responsabilidade por danos causados ao consumidor, não se quer referir à sua proteção individualmente considerada, enquanto consumidor determinado, e sim enquanto a lesão atinja uma coletividade ou um número disperso ou indeterminado de pessoas, reunidas por circunstâncias de fato comuns ou pela mesma relação jurídica básica.

Ademais, a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sem prejuízo da à reparação do dano, nos termos do art. 3º da LACP.

No que diz respeito à competência, esta será, via de regra, da justiça estadual, uma vez que o foro competente é aquele do local do dano, consoante aduz o art. 2º da LACP. Contudo, quando a lide envolver a União ou alguma autarquia ou empresa pública em qualquer dos polos da ação, a competência será da justiça federal, por força do que dispõe o art. 109, I da CRFB/88.

A justiça federal será competente para julgar a ação civil, também, quando a ação estiver fundada em tratado ou convenção internacional dos quais o Brasil seja signatário, quando a degradação ambiental resultar de atividade exercida em terras indígenas e a questão envolver direitos indígenas.

Segundo aduz Abelha (2004, p. 67), a legitimidade nas ações de caráter metaindividual, não pode ser classificada como a pertinência subjetiva autônoma em que figura exclusivamente o titular do direito material discutido, já que, em tais demandas, a tutela dos interesses não deve passar pelo crivo de concepções individualistas. Os interesses em debate não pertencem a um único titular, mas a vários grupos, determináveis ou indetermináveis.

O art. 5º da LACP determina que tem legitimidade para propor a ação principal e a cautelar o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a

associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Percebe-se, assim, que a legitimidade ativa nas ações civis públicas é extraordinária, atuando as entidades previstas na LACP em nome da coletividade de lesados.

No que toca o polo passivo desta ação, quaisquer indivíduos podem figurar como réus, tanto as pessoas naturais, quanto as pessoas jurídicas, privadas ou públicas. Devem ser demandados todos os envolvidos no potencial evento danoso.

A sentença de procedência na ACP tem efeito *erga omnes*, ou seja, é oponível contra todos, nos termos do art. 16 da LACP.

Ademais, pode o juiz fixar multa para obrigar o causador da lesão ao cumprimento da decisão cautelar ou da decisão definitiva.

A coisa julgada na ACP poderá distribuir reflexos distintos devido a gama de interesses existentes, sendo a sua natureza anômala em razão dos direitos tutelados. Nos interesses difusos, após o trânsito em julgado, a sentença produzirá efeitos *erga omnes*, exceto para o caso de improcedência por ausência probatória. Nas causas envolvendo interesses coletivos, os efeitos serão *ultra partes*, e, portanto, atingirão apenas aos grupos envolvidos. Por fim, quanto aos interesses individuais homogêneos, a sentença terá efeitos *erga omnes*, beneficiando não apenas aos integrantes do processo, mas também aos seus sucessores legítimos, isto em caso de procedência da demanda. (MAZZILLI, 2007, p. 500).

No que tange à execução da ACP, a legitimidade ativa pertence aos mesmos titulares previstos no art. 5º da LACP, sendo esta concorrente, ou seja, qualquer uma das entidades previstas na lei poderá ingressar com a execução. Nada impede que um titular tenha entrado com a ação de conhecimento, e outro com a ação de execução.

Tratando-se de interesses individuais homogêneos, poderá também haver a indenização na pessoa física do lesado, pois é individual o interesse. Ademais, ocorrendo a hipótese da improbidade administrativa, a indenização volta para a pessoa jurídica lesada, pois há interesse público lesado.

A LACP trouxe, ainda, importantes inovações à consecução da defesa dos direitos coletivos em sentido amplo, como o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta (TAC).

O inquérito civil traduz-se em procedimento investigatório realizado pelo

Ministério Público para colher provas para propositura da Ação Civil Pública.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2001, p. 502):

Trata-se de um procedimento administrativo de colheita de elementos probatórios necessários à propositura da ação civil pública. Com ele, o Ministério Público se prepara para a propositura da Ação Civil Pública, apurando os fatos e colhendo elementos probatórios.

Sobre o assunto, Hely Lopes Meirelles (2010, p. 758):

O Inquérito Civil é procedimento administrativo investigatório realizado extrajudicialmente, a cargo do MP. Destina-se a colher elementos para eventual propositura da Ação Civil Pública. Nesse procedimento administrativo investigatório não existe contraditório e nem há a participação do juiz. É procedimento exclusivo do Ministério Público, já que nenhum outro órgão ou instituição pode investigar por meio de inquérito civil. Os outros legitimados podem investigar, mas não por meio de inquérito civil.

Assim, é faculdade do Ministério Público instruir a ACP com o inquérito civil, pois este é procedimento destinado a formar a convicção do Promotor de Justiça, não sendo essencial à promoção do processo.

Outra inovação da Lei de Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei 8.078/90, foi a extensão do alcance do chamado termo de ajustamento de conduta. Originário do Estatuto da Criança e do Adolescente, esse tipo de acordo só era aceito no âmbito da defesa dos interesses da criança e do adolescente.

Apenas com o advento da LACP é que o TAC passou a ser aceito na defesa de outros tipos de interesses transindividuais. Nesse sentido, o artigo 5º, § 6º da Lei de Ação Civil Pública prevê que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, as quais terão eficácia de título executivo extrajudicial.

Existem controvérsias acerca da possibilidade de transação em demandas de interesses coletivos, sendo pacífico, porém, o entendimento de que há casos em que um acordo é conveniente para o interesse coletivo, sendo a melhor opção para a solução do problema.

Nesse sentido explica Mancuso (1997, p. 173):

Imagine-se que a empresa poluente, reconhecendo ser infundada a pretensão inicial, apresente plano para a instalação, em três meses, dos equipamentos necessários, fazendo prova de que estão encomendados. Em casos que tais, a intransigência do autor na recusa ao acordo não se justificaria, porque nas ações coletivas o interesse reside menos em “vencer” a causa, do que em obter, de algum modo, a melhor tutela para o interesse difuso questionado.

Enquanto a LACP inaugurou a sistematização da defesa dos direitos coletivos no Brasil, o Novo Código de Processo Civil (NCPC) trouxe novos meios de garantir à proteção

destes. Dentre as inovações referentes à tutela coletiva estão os artigos 139, X; 185 e 554, § 1º do NCPC.

O artigo 139, inciso X do NCPC aduz que o juiz dirigirá o processo conforme as disposições do Código, incumbindo-lhe, quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da LACP e o art. 82 do CDC, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

O dispositivo acima mencionado amplia o que já se estava contido no art. 7º da LACP, estendendo a notificação sobre as demandas repetitivas a todos os legitimados previstos na LACP e no CDC, e não apenas ao Ministério Público.

Sendo assim, é possível ao juiz provocar a atuação dos legitimados à propositura da ACP, facilitando a estes o conhecimento acerca da existência de direitos coletivos em sentido amplo que necessitam da tutela coletiva.

Já o art. 185 do NCPC, que trata da Defensoria Pública, deixa assente o papel da instituição na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, corroborando a legitimidade do órgão para a propositura da ACP, tal qual previsto na LACP após a mudança promovida pela Lei 11.448/07.

No código de processo civil de 1973, sequer havia previsão específica sobre a Defensoria Pública, tendo a instituição adquirido destaque como um dos auxiliares da justiça somente com a edição do NCPC.

Por fim, o art. 554, § 1º do NCPC, ao tratar das ações possessórias, aduz que, nos casos em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, além de determinar a intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública, se estiverem envolvidas pessoas em situação de hipossuficiência econômica.

Com isso, foi novamente exaltada a participação da Defensoria Pública na promoção da defesa dos direitos coletivos dos necessitados, especialmente na seara das ações possessórias, que muitas vezes esbarram no direito à moradia dos hipossuficientes.

3.2 A evolução da atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos coletivos

Inicialmente, antes da edição das Emendas Constitucionais de números 45 e 74, que conferiram autonomia funcional respectivamente às Defensorias Públicas dos Estados e à do Distrito Federal e União, a Defensoria Pública atuava na defesa dos direitos coletivos

valendo-se da condição de órgão da Administração Pública Direta, enquadrando-se no disposto no art. 82, III do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Aproveitando, assim, o permissivo legal, a Defensoria Pública, ainda como órgão da Administração Pública Direta, passou a propor ações civis públicas em benefício das pessoas carentes, com amplo acolhimento nos tribunais. Nesse sentido, a seguinte decisão:

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

Ademais, com a edição da Lei 11.448/07, que alterou o que dispunha a Lei 7347/85 - Lei de Ação Civil Pública - LACP, a Defensoria Pública passou a ser especificamente considerada como legitimada ativa para propor a Ação Civil Pública.

Inconformada com a mudança legislativa supracitada, contudo, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3943 em face do dispositivo legal que conferia a legitimidade ativa para propositura da ação civil pública à Defensoria Pública.

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

Desde a tramitação do projeto que resultaria na LACP, a postura política do Ministério Público foi no sentido de manter sua legitimação exclusiva para propositura de ações civis públicas. (ARANTES, 2002, p. 51-72).

Durante o curso do processo do controle concentrado de constitucionalidade, a Defensoria Pública recebeu apoio tanto no bojo da própria ADI, com a manifestação do Congresso Nacional, Senado Federal e Advocacia Geral da União pela falta de pertinência temática da CONAMP e pela constitucionalidade do dispositivo impugnado, quanto por grande parte da doutrina. Nesse sentido aduziram Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (2007, p. 731-732):

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

Ainda acerca da legitimidade da Defensoria Pública à propositura de ações civis públicas, Grinover (2011, p. 143-165) estabeleceu que a legitimação do Ministério Público à ação civil pública não é exclusiva, não havendo alteração do pleno exercício de suas atribuições pela igual legitimação da Defensoria Pública.

Não obstante a literalidade da redação contida na Lei 11.448/07, a qual prevê expressamente a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública, diante da controvérsia criada pela propositura da ADI 3943, foi publicada em 2009 a Lei Complementar 132, que mudou profundamente os lineamentos contidos na Lei Orgânica da Defensoria Pública.

Foram incluídos, com a mudança legislativa, os objetivos da Defensoria Pública, quais sejam a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, reafirmando, assim, o papel jurídico-social do órgão.

Ademais, além das diversas mudanças de redação ocasionadas pela nova lei complementar, no que tange às funções institucionais do órgão defensorial, foram incluídas as seguintes: acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; atuar nos Juizados Especiais; participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; e convocar audiências públicas para

discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

Saliente-se, também, que, por meio da mudança da redação promovida pela LC 132, ficou consignada como função institucional da Defensoria Pública a promoção da ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes, corroborando, assim, o que já havia sido estabelecido pelo legislador infraconstitucional quando da elaboração da Lei 11.488/07.

A inclusão de tais funções institucionais, bem como a mudança na redação dada àquelas já existentes, são uma forma de garantir à Defensoria Pública meios para cumprir os seus objetivos, já que não seria possível a efetiva prevalência dos direitos humanos e a redução das desigualdades sociais se não fossem outorgados ao órgão responsável pela defesa dos necessitados a oportunidade de discutir e buscar seus direitos de forma abrangente.

Reforçando, igualmente, a legitimidade da Defensoria Pública para propositura das ações coletivas, o poder constituinte derivado procedeu à emenda constitucional 80 de 2014, a qual alterou a redação original contida no art. 134 da CRFB/88, passando a definir a Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Carta Magna.

Percebe-se, assim, que o constituinte derivado, apropriando-se da definição constante na Lei Orgânica da Defensoria Pública, constitucionalizou, sob o ponto de vista formal, o que já vinha sendo considerado materialmente constitucional pela doutrina e jurisprudência majoritárias.

Nesse sentido, o voto da Ministra Carmem Lúcia, relatora da ADI 3943 (BRASIL, 2007, p.19-20):

O art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994, alterada pela Lei Complementar n. 132/2009, já previa: “A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal”. Cuida-se de norma idêntica à do atual art. 134 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional n. 80/2014. O constituinte derivado, apropriando-se de norma vigente no ordenamento jurídico nacional desde 2009 (art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994, alterado pela Lei Complementar n. 132/2009), de forma inusitada, constitucionalizou, sob o ponto de vista formal, o que já era materialmente

constitucional. Esse contexto evidencia ter sobrevivido a Emenda Constitucional n.80/2014 como reforço máximo da incontestável legitimidade construída pela Defensoria Pública no Brasil, resultado de trabalho responsável e incessante na defesa dos que muito necessitam – em especial da dignidade apregoada no art. 1º da Constituição da República – e normalmente não têm a quem se socorrer quando o desafio é fazer valer os próprios direitos e deveres.

Mesmo após a mudança promovida pela EC 80/2014, que estatuiu, à nível constitucional, a possibilidade de a Defensoria Pública atuar na defesa dos direitos coletivos, judicial ou extrajudicialmente, seguiu em curso a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela CONAMP.

Após cerca de um ano da publicação da referida emenda, o Supremo Tribunal Federal (STF), em maio de 2015, pronunciou-se sobre a suposta inconstitucionalidade do inciso II do artigo 5º da LACP, na redação dada pela Lei 11.488/07, considerando improcedente o pedido formulado na exordial.

A suprema corte, analisando questões como acesso à justiça, conceito de hipossuficiência e efetividade das normas constitucionais, entendeu estar de acordo com a Constituição a legitimidade da Defensoria Pública para propor a ação civil pública, consignando, ainda, não haver qualquer previsão, seja legal ou constitucional, de exclusividade relativa ao Ministério Público para tanto.

Estando a Defensoria Pública e o Ministério Público inseridos no rol constitucional das funções essenciais à justiça, percebe-se que ambos são instituições assecuratórias dos direitos elencados na Carta Magna, podendo atuar de forma autônoma e concorrente, sem que, com isso, haja a prevalência de uma em detrimento da outra.

Ademais, adotando o conceito amplo de necessitado, o STF entendeu descabida a alegação autoral de que a Defensoria Pública estaria impedida de atuar coletivamente, uma vez que não seria possível auferir a insuficiência econômica de cada indivíduo inserido na coletividade afetada. Para a Suprema Corte, seguindo os ensinamentos de Grinover, “necessitado” e “insuficiência de recursos” são conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, não possuem definição concreta em abstrato, devendo ser interpretados de acordo com os objetivos da República, mormente no Processo Coletivo, a fim de garantir o máximo de Justiça Social possível.

Ao fim de seu voto, aduziu a relatora, Ministra Carmen Lúcia (BRASIL, 2007, p.66):

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.

Sendo assim, findaram-se as controvérsias acerca da legitimidade da Defensoria Pública para propositura da ação civil pública, ficando garantida a atuação do órgão defensorial na defesa dos direitos coletivos.

4 A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO CEARÁ NA TUTELA COLETIVA DE DIREITOS

A Resolução 127 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, de 6 de abril 2016, criou a função de Defensor Regional de Direitos Humanos, com o objetivo de incentivar a atuação do defensor na tutela de direitos e interesses comuns de grupos humanos em situação de vulnerabilidade.

Incumbe aos defensores regionais de direitos humanos a difusão e a conscientização dos direitos humanos e da cidadania, a promoção da defesa judicial e extrajudicial coletiva dos grupos vulneráveis, a convocação de audiências públicas, a expedição de recomendações a entidades públicas ou privadas sobre a correção de condutas, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, o ajuizamento de ação civil pública e a interlocução regional com outros órgãos e instituições de defesa dos direitos humanos, entre outras atribuições.

A Resolução 127 dispõe, ainda, que a tutela de direitos e interesses comuns a grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis se dará prioritariamente de forma coletiva, primando-se pela solução extrajudicial de litígios, mediante a utilização de todas as formas e instrumentos legais disponíveis.

Verificando-se a inviabilidade da solução extrajudicial da controvérsia, poderá a Defensoria Pública da União promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar indivíduos vulneráveis integrantes do grupo.

No Ceará, a partir do segundo semestre de 2016, foi inaugurado o Ofício Regional de Direitos Humanos (ORDH), o qual tem a função de atuar em todas as demandas coletivas da Defensoria Pública da União no Ceará (DPU/CE). Com isso, foram redistribuídos ao novo ofício os processos sobre tutelas coletivas que já haviam sido abertos no órgão, bem como as novas demandas coletivas passaram a ser alocadas diretamente no ORDH.

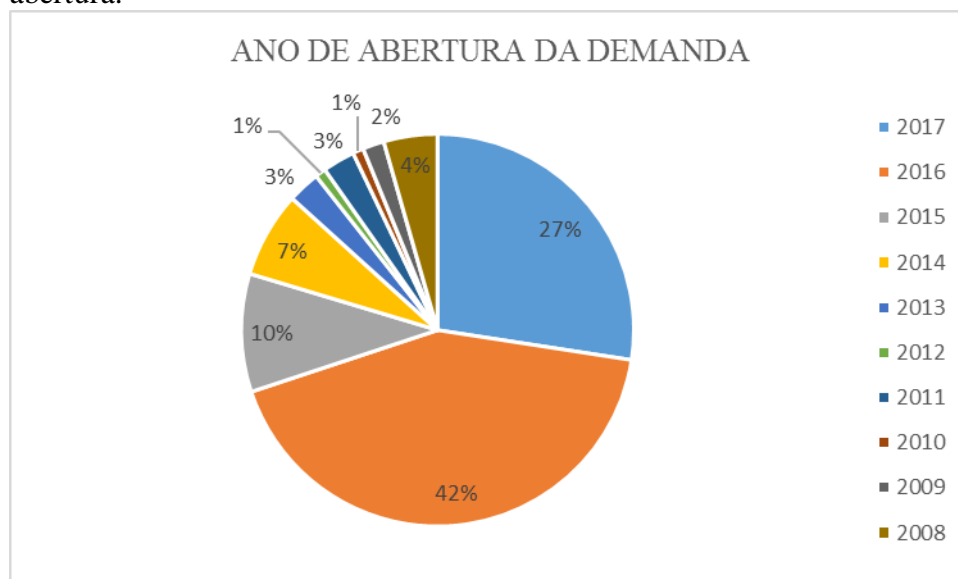
A fim de analisar o papel da Defensoria Pública da União no Ceará na tutela coletiva de direitos, foi realizada pesquisa dentre os processos de atribuição do ORDH. Foram identificados cento e treze processos ou feitos envolvendo tutelas coletivas no órgão. Todos os processos foram analisados individualmente e coletadas informações sobre os seguintes aspectos: ano de abertura dos processos na DPU/CE; tipo de atuação da defensoria; posição do órgão na demanda; à matéria em litígio; fase da demanda e resultado do processo. Os

dados coletados formaram um banco de dados que, após verificação e tabulação, foi analisado nos tópicos que se seguem.

4.1 Do ano de abertura das demandas

Até o dia 10 de abril de 2017, por meio de relatório de inspeção feito no sistema interno da DPU/CE, constatou-se a existência de cento e treze processos cuja atribuição pertence ao Ofício Regional de Direitos Humanos, referentes a demandas coletivas do órgão. Dentre esses processos, existem demandas abertas entre os anos de 2008 e 2017.

Gráfico 1 - Distribuição das demandas do ORDH com base no ano de sua abertura.



Fonte: elaborado pela autora.

Foram inaugurados cinco processos em 2008, o que equivale a aproximadamente 4,42% do total de demandas do ORDH da DPU/CE. Em 2009, foram dois processos (1,76%); em 2010, um processo (0,88%); em 2011, três processos (2,65%); em 2012, um processo (0,88%); em 2013, três processos (2,65%); em 2014, oito processos (7,07%) e em 2015, onze processos (9,73%).

Foi a partir de 2016 que houve o crescimento da abertura de demandas coletivas na DPU/CE, sendo 48 (quarenta e oito) o número de processos inaugurados no órgão no referido ano, o que equivale a 42,47% do acervo total do ORDH.

Até abril de 2017, já foram iniciados 31 processos sobre tutela coletiva, correspondente a 27,43% do montante de demandas do ORDH.

Fazendo-se um paralelo entre as datas de abertura das demandas coletivas na Defensoria Pública da União no Ceará e a evolução do papel da Defensoria Pública na propositura de ações coletivas, é possível perceber que, enquanto ainda controvertida a legitimidade ativa do órgão, pequena era a sua atuação.

Com a edição da Lei 11.448/07, que alterou a redação dada à LACP, foi positivada expressamente a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a ação civil pública. Tal inovação legislativa, contudo, foi prontamente questionada em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3943), mantendo incerta a possibilidade de ajuizamento da ACP pela Defensoria, cenário que pode ter contribuído para a baixa abertura de demandas coletivas na DPU/CE até o ano de 2014.

A partir do julgamento da ADI 3943, em maio de 2015, houve o crescimento de processos coletivos inaugurados no órgão, atingindo este, em 2016, o ápice de sua atuação em demandas coletivas.

A pacificação do entendimento no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2007) sobre a possibilidade de ajuizamento de ações coletivas pela defensoria, bem como a criação de função específica na Defensoria Pública da União para tratar da tutela de direitos e interesses comuns de grupos humanos em situação de vulnerabilidade, refletiu aparentemente no aumento significativo da atuação da DPU/CE em demandas coletivas.

Para Gonçalves Filho (2016, p. 37-48), após as emendas constitucionais de número 45, 74 e 80, de 2004, 2013 e 2015, respectivamente, a Defensoria Pública assumiu novo perfil constitucional. Para o referido autor, o alcance da autonomia funcional e administrativa do órgão representou fator essencial ao seu melhor desempenho na busca da proteção dos direitos dos necessitados, ficando assente a singularidade da atividade prestada pela defensoria.

É possível vislumbrar, nesses termos, uma vez que a Defensoria Pública da União alcançou sua autonomia com a edição da EC 74 em 2013, que o aumento das demandas coletivas no órgão se deveu ao seu fortalecimento como instituição, agora com independência para litigar da maneira mais efetiva à consecução dos seus objetivos, ainda que em face do próprio Poder Público.

Nas palavras da defensora titular do ORDH no Ceará, “o aumento dos processos coletivos a partir de 2016 se deveu à gradativa evolução histórica da defensoria como instituição e, especialmente, à criação do núcleo específico para tratar do assunto, o que ampliou a estrutura da DPU/CE para lidar com demandas mais complexas como são as coletivas.”.

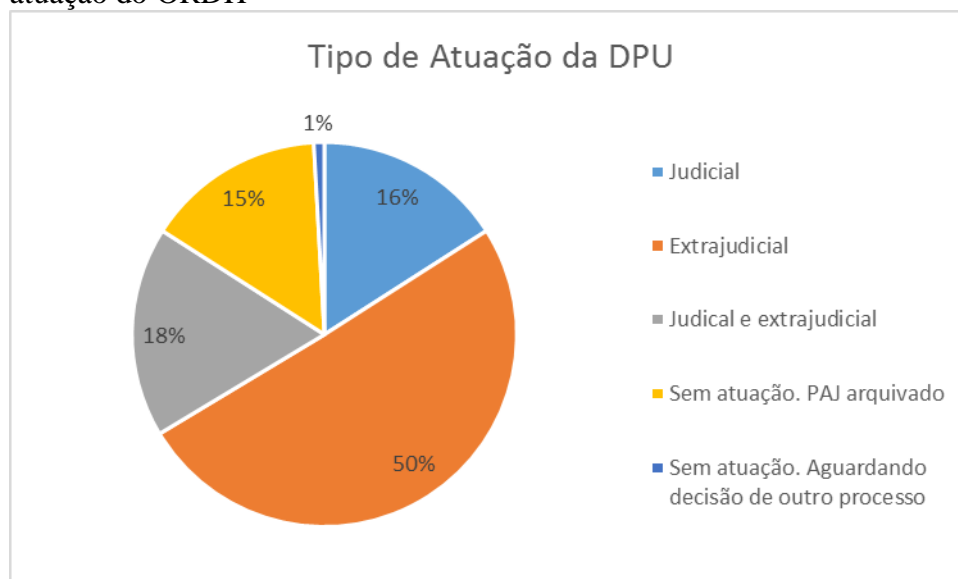
4.2 Do tipo de atuação da DPU/CE na demanda

No que tange ao tipo de atuação da Defensoria Pública da União no Ceará, esta pode se dar pela via judicial, extrajudicial ou pela combinação de ambas. Além disso, é possível que, ainda que aberta a demanda na DPU/CE, não haja a efetiva atuação do órgão, sendo o processo desde logo arquivado.

Do montante de processos constantes no ORDH, dezoito possuem atuação somente judicial do órgão, o que equivale a aproximadamente 15,92%, enquanto cinquenta e sete dizem respeito à atuação somente extrajudicial, correspondente a 50,44% do total de demandas abertas.

Já a combinação das duas formas de atuação está presente em vinte processos, representando 17,69% do total.

Gráfico 2 - Distribuição das demandas do ORDH com base no tipo de atuação do ORDH



Fonte: elaborado pela autora.

Nos termos da Lei Orgânica da Defensoria Pública, é função institucional do órgão a promoção prioritária da solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos.

A Resolução 127 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União igualmente estabelece que o defensor regional de direitos humanos deve primar pela solução

extrajudicial de litígios, mediante a utilização de todas as formas e instrumentos legais disponíveis.

Percebe-se, assim, que a DPU/CE de fato tem dado enfoque à solução extrajudicial dos conflitos, utilizando a forma unicamente judicial de atuação em menos de 20% dos processos constantes no ORDH.

Nos termos do art. 4º, § 4º da LC 80/94 e do art. 785 do NCPC, o acordo realizado com a participação do Defensor Público tem natureza de título executivo extrajudicial, podendo, em caso de descumprimento, ser diretamente executado em juízo, independentemente de propositura prévia de ação de conhecimento.

Nada impede que se proceda a homologação do acordo em juízo, a fim de gerar título executivo judicial.

A opção pela prioridade da via extrajudicial para solução de conflitos visa, certamente, reduzir o volume de demandas judiciais e desafogar a máquina judiciária, combatendo o grande número de judicializações. Pode-se concluir, assim, que seria antieconômica e desnecessária a homologação dos acordos celebrados por Defensores Públicos, os quais já possuem natureza de título executivo, ainda que não haja impeditivo para tanto.

Os meios extrajudiciais utilizados pela DPU/CE para solução dos conflitos são os mais diversos. O envio de comunicação oficial à parte contrária propondo a solução administrativa da contenda, a realização de audiências internas com as partes interessadas e a formalização de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) são exemplos disso.

Cite-se como demonstrativo da atuação extrajudicial exitosa da DPU/CE a demanda dos estudantes do curso de enfermagem da Faculdade Estácio/FIC.

Em breve relato, o processo foi aberto no órgão para acompanhar coletivamente a situação dos estudantes que solicitavam a quebra de pré-requisito de disciplina exigida, mas não ofertada pela Faculdade no semestre letivo correto, gerando prejuízo aos alunos no tocante à continuidade e à finalização do curso.

A fim de resolver o impasse, a DPU/CE encaminhou diversos ofícios e realizou reunião com o setor responsável da faculdade, conseguindo, por esses meios, garantir a matrícula regular de todos os estudantes, evitando o acionamento judicial para a resolução do conflito.

Saliente-se que a busca pela solução extrajudicial não necessita aguardar a apresentação de uma demanda na defensoria. Ciente o Defensor de seu papel como agente de transformação social, responsável pela educação em direitos, pode ele, por iniciativa própria,

buscar os meios de garantir a proteção dos vulneráveis.

Destaque-se que o defensor deve buscar a solução extrajudicial da demanda independentemente da fase na qual esta se encontra, podendo atuar antes do ajuizamento de qualquer ação ou durante o seu curso.

A viabilização da composição amigável deve ser incessante, ainda que não possível em um primeiro momento. Importante é que sempre que se verifique sua viabilidade seja intentada sua consecução, no interesse do assistido, ainda que durante o curso do processo judicial, o que acarretará a extinção deste. (GONÇALVES FILHO, 2016, p. 71)

Do total de cinquenta e sete processos que possuem atuação unicamente extrajudicial, somente 4 destes (7,01%) apresentaram um resultado favorável à DPU/CE, o que traz à tona a indagação acerca da efetividade deste meio de resolução de conflitos no âmbito coletivo.

Diante dos dados acima, a primeira hipótese plausível seria acerca da inefetividade da via extrajudicial, que pouco contribui para a real solução das demandas trazidas à defensoria. Analisando-os, contudo, conjuntamente com as datas de abertura das demandas, pode-se atribuir o baixo índice de sucesso da resolução extrajudicial ao caráter recente dos processos, que se encontram, muitas vezes, ainda em fase de negociação. Some-se a isso a necessidade de atuação pela parte contrária, muitas vezes não diligente, o que pode acarretar na morosidade da solução da demanda.

Dentre os cinquenta e sete processos de atuação exclusivamente extrajudicial, apenas um (0,88%) apresentou resultado desfavorável aos apresentados pela defensoria, corroborando a ideia de que a via extrajudicial se mostra efetiva.

O que se pode concluir, em verdade, é que a busca pela resolução extrajudicial dos impasses coletivos pela DPU/CE pode se estender por um considerável lapso temporal até que haja um resultado real, seja ele favorável ou desfavorável ao órgão. Tal demora pode ser explicada, por exemplo, pela falta de diligência da parte contrária, pelo grande volume de processos tramitando na defensoria ou pela falta de um número maior de defensores para se dedicar ao ORDH.

Sobre a conciliação, importante forma de resolução extrajudicial, aduz Cappelletti (1988, p. 87):

[...] embora a conciliação se destine, principalmente, a reduzir o congestionamento do judiciário, devemos certificar-nos de que os resultados representam verdadeiros êxitos, não apenas remédios para problemas do judiciário, que poderiam ter outras soluções.

Para a titular do ORDH, o baixo índice de soluções efetivamente conquistadas pela via extrajudicial se deve “à complexidade da demanda coletiva, que exige um período maior para as negociações e para o colhimento de acervo probatório, uma vez que depende, em sua maioria, da diligência da parte contrária.”.

Some-se a isso o fato de a via extrajudicial ser, por vezes, uma fase preparatória à via judicial, servindo para colher as provas necessárias à propositura de eventual ação, não ensejando a resolução do impasse.

Nos termos da Resolução 127 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, verificando-se a inviabilidade da solução extrajudicial da controvérsia, poderá a Defensoria Pública da União promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar indivíduos vulneráveis integrantes do grupo.

A atuação judicial da defensoria na tutela coletiva de direitos pode se dar, por exemplo, pela propositura de ação civil pública, de mandado de segurança coletivo e de ação popular. Além disso, a defensoria pública pode encontrar-se no polo passivo da ação coletiva, atuando na defesa processual dos seus assistidos.

É possível, ainda, que a defensoria integre a lide como *custus vulnerabilis*, por meio de intimação judicial, quando houver envolvimento de direitos de hipossuficientes.

No que tange à ação civil pública, resta clara a legitimidade ativa da defensoria, por expressa previsão na LACP, na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Defensoria, bem como por decisão do STF nesse sentido (BRASIL, 2007).

Já em relação ao mandado de segurança (MS) coletivo, remédio constitucional previsto no art. 5º, LXX da CRFB/88, inexistente comando expresso conferindo legitimidade ativa à defensoria. Nos termos da Constituição, podem impetrar MS coletivo o partido político com representação no Congresso Nacional e a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

O rol de legitimados constante na CRFB/88 trata de uma garantia constitucional mínima às entidades ali descritas, não sendo taxativo, de modo que a legitimidade deve ser aferida a partir da situação litigiosa nela afirmada. (DIDIER JR, ZANETI JR, 2013, p. 26-27)

Para Gonçalves Filho (2016, p. 123-124):

[...] o Mandado de Segurança Coletivo é mais um instrumento voltado à consecução dos escopos constitucionalmente destinados à Defensoria Pública, incluindo a tutela coletiva de direitos. É uma espécie de instrumento processual coletivo que pertence ao gênero ação coletiva. Sendo assim, possui os mesmos legitimados das outras

ações coletivas, inclusive a Defensoria Pública.

Em relação à ação popular, sendo essa de titularidade exclusiva do cidadão, cabe a defensoria atuar de forma indireta, representando o assistido em juízo.

Dos dezoito processos que apresentam atuação exclusivamente judicial da DPU/CE, doze (66,67%) dizem respeito à propositura de ACP pela defensoria e três (16,67%) representam a atuação da defensoria no polo passivo da ação, defendendo em juízo os seus assistidos.

Nos demais processos (16,67%), a defensoria ocupa a posição de *custus vulnerabilis* em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, por determinação judicial.

Pelos dados acima descritos, percebe-se que a ação civil pública é a única ação coletiva proposta pela DPU/CE, o que possivelmente pode ser explicado pela garantia expressa de legitimidade ativa dada à defensoria pela LACP, bem como pelo fato de as matérias trazidas à DPU serem totalmente abrangidas pelo objeto da ação civil pública, qual seja a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social.

O perfil dos assistidos da DPU/CE, em grande maioria pessoas humildes e de pouca formação, pode contribuir para a inexistência da propositura de ação popular pelo órgão, uma vez que estes não possuem sequer o conhecimento acerca dos seus direitos como cidadãos.

Já a inexistência de mandados de segurança coletivos impetrados pela defensoria pode ser explicada pela falta de legitimidade ativa expressa do órgão nos dispositivos constitucionais, bem como pela amplitude do objeto da ação civil pública, que abrange grande parte das demandas trazidas pelos assistidos à DPU/CE.

Sobre a o fato de a ACP ser a única ação coletiva proposta pela DPU, aduz a defensora do ORDH que esta “é a via mais ampla, capaz de abranger o pleito dos assistidos da DPU, além de ser incontroversa a legitimidade da defensoria para sua propositura, ao contrário do que acontece com o mandado de segurança coletivo, por exemplo.”.

É possível aferir, ainda, a posição judicial ativa da DPU/CE, que atuou coletivamente no polo passivo da ação ou mediante intimação judicial em apenas cerca de 30% dos processos.

Dentre os dezoito processos com atuação judicial, 4 (22,23%) apresentaram resultado favorável à defensoria, 2 (11,12%) correspondem a resultados parcialmente favoráveis e 3 (16,67%) foram desfavoráveis. Os demais processos (50%) encontram-se ainda sem resultado definido.

Analisando-se, assim, aqueles processos que já apresentam um desfecho, há um índice de 66,67% de sucesso para a Defensoria, o que demonstra a eficiência do órgão no que tange à utilização dos meios processuais coletivos.

No que tange ao expressivo número de processos ainda sem resultado, pode ser atribuído ao caráter recente das demandas do ORDH ou à morosidade do judiciário a explicação desse dado.

Para a titular do ORDH “além do fato de a grande maioria das demandas coletivas da DPU terem sido inauguradas recentemente, as ações coletivas são mais complexas, exigindo dos juristas uma dedicação maior para o seu deslinde, estando os profissionais, muitas vezes, despreparados para lidar com o seu rito, o que pode influenciar no tempo de resolução do impasse. Ademais, as ações coletivas possuem um custo mais alto e se encontram sob forte pressão política, levando alguns magistrados a serem ainda mais cautelosos no que diz respeito à prolação de uma decisão.”.

Existem vinte processos (17,69%) que possuem a atuação mista da DPU/CE, ou seja, pelas formas judicial e extrajudicial.

Surge aí a questão acerca da simultaneidade desses meios de atuação. Havendo o início do uso da via judicial para resolução dos conflitos, continua a via extrajudicial a ser utilizada? Ou a tentativa de resolução extrajudicial é completamente abandonada quando do acionamento do judiciário?

Dentre os processos com atuação mista da defensoria, 18 (90%) representam a combinação entre as vias judicial e extrajudicial, as quais são utilizadas concomitantemente na tentativa de solução da contenda. Apenas 2 processos (10%) indicam a completa superação da procura pela resolução extrajudicial, atuando a defensoria somente pela via judicial, já que frustrado o outro meio de atuação.

Percebe-se, diante do cenário acima, que a DPU/CE persiste na tentativa das soluções extrajudiciais dos conflitos, mesmo quando já proposta alguma ação na via judicial. Coaduna-se, assim, com a sua função institucional de promover prioritariamente a solução extrajudicial dos litígios, consoante dispõe o art. 4º, II da Lei Orgânica da Defensoria Pública.

Do montante de processos com os dois meios de atuação pela DPU/CE, oito (40%) se deram com a defensoria na posição de autora, oito (40%) com esta atuando na defesa dos

seus assistidos em ações promovidas por outros entes e quatro (20%) com a defensoria na posição de *custus vulnerabilis* em ações coletivas propostas pelo Ministério Público Federal.

Demonstra-se pela análise acima que a DPU/CE, ainda quando integra uma lide já em curso, como ocorre nos casos de atuação na defesa técnica de seus assistidos e no papel de *custus vulnerabilis* (60%), procede à tentativa de resolução extrajudicial do litígio. É desnecessário que a defensoria seja a autora/promovente da ação para que esta procure solucionar amigavelmente o impasse.

No que tange ao resultado dos processos com atuação mista da defensoria, existem quatro processos (20%) favoráveis ao órgão, dois (10%) parcialmente favoráveis e um (5%) desfavorável. No restante (65%), não há resultado definido.

Dentre os sete processos com algum desfecho existente, 71,42% apresentam resultado favorável à defensoria, seja ela total ou parcial, enquanto 28,58% dos processos possuem resultado desfavorável ao órgão.

É possível perceber que a conjugação das vias judicial e extrajudicial configura meio vantajoso de atuação para a defensoria, que atingiu resultados favoráveis em mais de 70% dos processos.

Acerca do número considerável de demandas ainda sem solução definida, é plausível explicar-lhe pela data de abertura recente de grande parte do acervo do ORDH. Há ainda a questão da morosidade do judiciário e da necessidade de cooperação da parte contrária quando se trata de tentativa de solução extrajudicial, o que pode levar à demora no andamento da demanda, com a conseqüente falta de resultados definidos.

O procedimento de abertura de demandas na DPU/CE se dá, prioritariamente, pelo atendimento realizado aos assistidos na sede do órgão, momento no qual os interessados narram os impasses nos quais estão envolvidos, para que seja dado conhecimento ao defensor. A partir daí, é analisada a melhor maneira para atuação do órgão, escolhendo-se a via judicial, extrajudicial ou a combinação de ambas.

Pode haver a abertura de demandas, também, por intimação judicial encaminhada à Defensoria Pública, bem como por despacho do próprio defensor, caso entenda necessária sua atuação, ainda que a pretensão não tenha sido trazida pelos assistidos.

Em dezessete processos, não houve qualquer atuação do órgão, o que representa 15,04% das demandas inauguradas. Processos abertos em duplicidade, inviabilidade jurídica do pedido e a não compatibilidade do pretense assistido com o perfil de atendimento da DPU são alguns dos motivos do arquivamento da demanda, com a conseqüente falta de atuação do órgão.

Há, ainda, um processo (0,88%) aguardando a decisão em outro litígio para que a DPU/CE possa dar início a sua atuação, estando a demanda provisoriamente arquivada.

Do acima exposto, pode-se concluir pela efetividade do procedimento de abertura de demandas realizado na Defensoria Pública da União no Ceará, uma vez que apenas 15,04% das demandas que chegam ao órgão não encontram a atuação defensorial, sendo arquivadas sem solução.

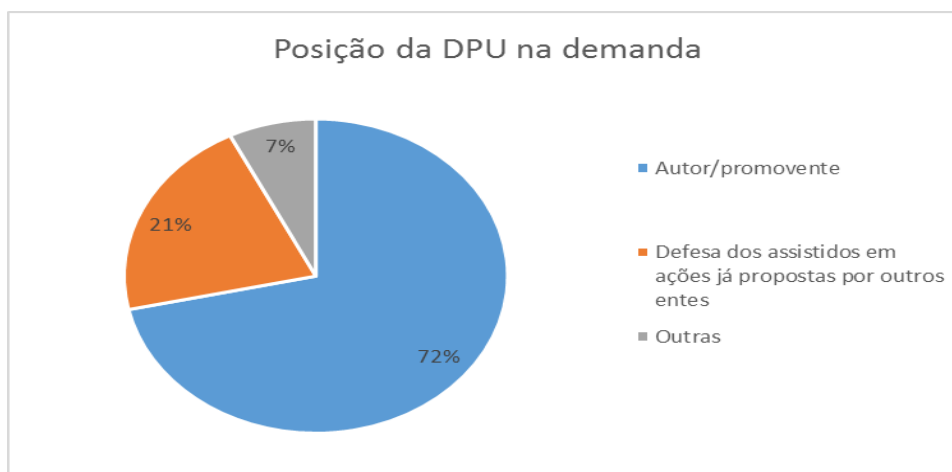
Sobre o assunto, a titular do ORDH informa que “o procedimento de atendimento vem sofrendo gradativa melhora no que tange aos processos coletivos. Inicialmente, havia uma dificuldade na percepção dos atendentes acerca do caráter coletivo da demanda, o que gerava algumas incongruências no sistema. Hoje, foi criado e-mail específico para o recebimento de denúncias diretamente pelo ORDH e o atendimento feito na sede da defensoria, quando houver algum indício de coletividade, deve ser repassado a algum membro do ofício especializado para que seja dado o direcionamento correto aos assistidos.”.

4.3 Da posição da DPU/CE na demanda

Dentre as noventa e cinco demandas que apresentam algum tipo de atuação da DPU/CE, sessenta e oito (71,57%) dizem respeito a processos nos quais a defensoria atua na posição de autora/promovente, vinte (21,05%) se referem a atuação da DPU/CE na defesa dos seus assistidos em ações já propostas por outros entes e sete (7,36%) representam outro tipo de posição da defensoria, que não é autora ou ré do processo.

O expressivo número de demandas nas quais a DPU/CE figura como autora levanta questão acerca do motivo pelo qual o órgão apresenta uma posição mais ativa no que tange a tutela coletiva de direitos.

Gráfico 3 - Distribuição das demandas do ORDH com base na posição da DPU na demanda



Fonte: elaborado pela autora.

Uma possível explicação para tanto pode ser traduzida pelo tipo de necessidade de seus assistidos.

Nos termos da Constituição Federal, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Assim, sendo a defesa dos necessitados a incumbência constitucional imposta à defensoria, é plausível inferir que o órgão assumirá a posição mais adequada à efetiva proteção de seus assistidos, assumindo posição mais ativa ou passiva de acordo com as necessidades destes.

As pessoas atendidas pela defensoria são, em sua maioria, indivíduos de poucos recursos e mínima formação, as quais se veem tolhidas dos seus direitos mais básicos, como saúde, moradia e educação. Por isso, raramente possuem relações jurídicas que as coloquem como polo passivo de um possível litígio.

Os assistidos da defensoria necessitam, na verdade, de ações que busquem assegurar os direitos que lhes são constitucionalmente garantidos, o que justifica a posição ativa da DPU/CE em mais de 70% dos processos coletivos que atua.

Sobre o papel ativo da DPU/CE, explica a defensora do ORDH que “os próprios meios de consecução da tutela coletiva conferem um caráter mais ativo aos seus legitimados, estando a atuação passiva em ações coletivas ainda em fase de avanço, especialmente com as inovações trazidas no Novo Código de Processo Civil, especialmente no que tange às ações possessórias.”.

Em relação às demandas nas quais a DPU/CE atua em processos propostos por outros entes, destaque-se que 90% destas (18 demandas) dizem respeito a processos de reintegração de posse movidos em face dos assistidos ou de ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal que afetam diretamente o direito à moradia destes.

Pelos dados acima, afere-se que os atendidos pela DPU/CE, no que tange a tutela coletiva, são demandados basicamente por questões ligadas à moradia, seja por ocuparem terrenos cuja posse/propriedade esteja controvertida, seja por se encontrarem alojados em locais que deveriam encontrar-se inabitados, por exemplo, por motivo de proteção ao meio ambiente.

Além de atuar nas posições ativa e passiva da demanda, é possível à defensoria ocupar um terceiro papel no processo, qual seja o de *custus vulnerabilis*.

Nestes casos, o órgão defensorial atua não como representante judicial da parte ou como parte propriamente dita, mas sim como interveniente na tutela de interesses de necessitados, ainda que eventualmente representados judicialmente por advogado particular.

Nas palavras de Maurílio Casas Maia (2015, p. 187):

[...] a intervenção do defensor público, enquanto representante do Estado Defensor, vai muito além da substituição do advogado privado, sendo possível – além da já conhecida legitimidade coletiva –, a intervenção institucional com lastro em seu interesse institucional.

A atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* não se confunde com a do órgão ministerial como *custus legis*, por mais que ambas as atuações possam possuir, eventualmente, algum ponto de convergência. Ao Ministério Público cabe atuar na qualidade de fiscal da ordem jurídica e tutor dos interesses sociais indisponíveis, enquanto cabe à Defensoria Pública atuar na qualidade de defensora dos interesses dos necessitados.

Cite-se como exemplo desta divergência a demanda da DPU/CE referente à Comunidade Tradicional dos Moradores e Nativos da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba.

Em breve relato, trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da comunidade, ante ocupação irregular de área ambientalmente protegida. A atuação da Defensoria Pública em tal processo se dá no intuito de democratizar o cenário jurídico, tutelando os interesses do grupo de necessitados, ainda que o interesse social, representado pelo MPF, seja de desalojá-lo.

Percebe-se que o papel da defensoria como *custus vulnerabilis* transcende, inclusive, a defesa do interesse social, muitas vezes contraposto à proteção dos hipossuficientes.

Saliente-se que o Novo Código de Processo Civil, em seu art. 554, § 1º, estabeleceu importante forma de atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* ao prever que, nas ações possessórias em que figure no polo passivo grande número de pessoas, deverá ser a intimada a Defensoria Pública sempre que estiverem envolvidas pessoas em situação de hipossuficiência econômica.

Entre os noventa e cinco processos com atuação da DPU/CE, apenas sete (7,36%) se dão na posição de *custus vulnerabilis*, o que demonstra que o artifício é ainda pouco utilizado pelo órgão e pelo judiciário.

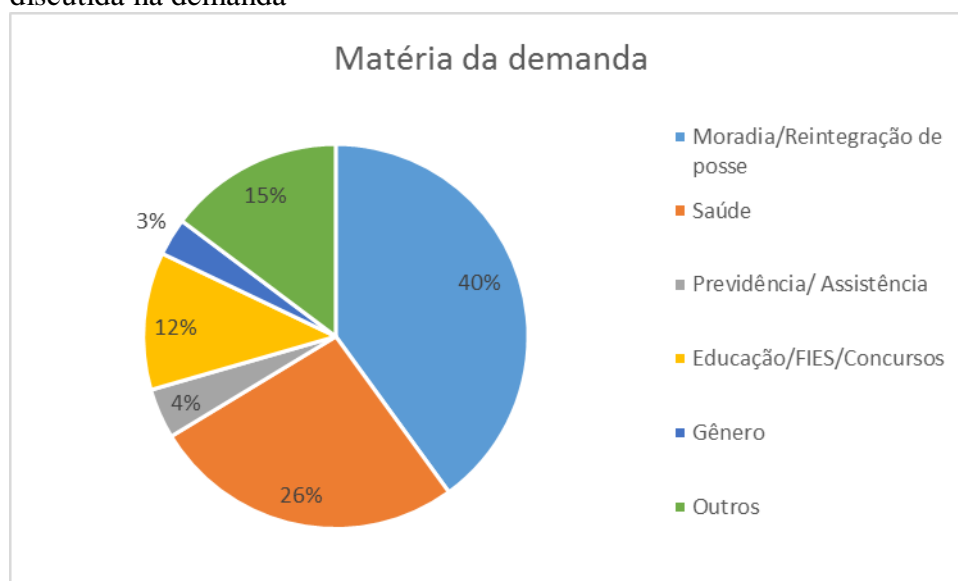
4.4 Da matéria da demanda

Dentre as matérias tratadas pela DPU/CE em ações coletivas, destacam-se o direito à moradia e a atuação em reintegrações de posse, que perfazem o total de trinta e oito processos, equivalente a 40% do acervo com atuação do ORDH.

O direito a saúde é a segunda matéria mais demandada coletivamente pela DPU/CE, totalizando vinte e cinco processos (26,31%) sobre o assunto. Em seguida, estão as demandas ligadas ao direito à educação e a financiamentos estudantis e concursos, com onze processos (11,57%) de atuação do ORDH.

Outra matéria tratada nas ações coletivas pela DPU/CE diz respeito a questões ligadas à Previdência e à Assistência Social, perfazendo o montante de quatro processos (4,21%).

Gráfico 4 - Distribuição das demandas do ORDH com base na matéria discutida na demanda



Fonte: elaborado pela autora.

Tema que recentemente vem ganhado destaque nas demandas coletivas é o relativo às questões de gênero, havendo três processos (3,15%) discutindo o assunto no ORDH.

Os outros quatorze processos (14,73%) com atuação do Ofício Regional de Direitos Humanos no Ceará dizem respeito aos mais diversos assuntos, como a proteção de crianças e adolescentes, a situação de estrangeiros no Brasil e questões sobre segurança

pública.

O direito à moradia, caracterizado como direito social, está garantido no art. 6º da CRFB/88 e foi inserido pelo constituinte derivado a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Tal dispositivo possui relevante importância como norma de ordem pública e consagra o direito à moradia como verdadeira liberdade positiva de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes.

Nas palavras de Rui Viana (2000, p. 9):

Direito humano rotulado de direito social, como se quis qualificar o instituto, inserindo-o no art. 6º da Constituição, como se de menor expressão fosse do que os elencados no art. 5º, sua relevância, entretanto, o qualifica como imprescritível, irrenunciável, inviolável, universal e, sobretudo, dotado de efetividade.

Os direitos econômicos, sociais e culturais têm eficácia plena, gerando a obrigação imediata ao Brasil para estabelecer as medidas necessárias e efetivar esses direitos, dentre os quais se inclui o direito à moradia, em razão principalmente da Constituição Federal e dos tratados internacionais de direitos humanos.

Essa obrigação não significa que o Estado deve prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas que este deve constituir políticas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não têm acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e de vida. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 71).

No sentido de ver garantida essa atuação estatal positiva, demanda a defensoria, sendo o direito à moradia a matéria mais tratada pela DPU/CE em suas ações coletivas.

Para a defensora do ORDH isso se explica pelo fato de “haver déficit de moradia e conflitos fundiários bastante acentuados no Ceará, o que leva à constante necessidade de os assistidos buscarem o seu direito pela via judicial. Além disso, os movimentos sociais que tratam do direito à moradia são bastante organizados, facilitando a chegada dos pleitos à DPU.”.

Os processos de reintegração de posse representam, junto ao direito de moradia, o maior índice de atuação da DPU/CE em tutelas coletivas.

A reintegração de posse é típica ação possessória, nos termos do art. 560 do NCPC, a qual é promovida por aquele que se viu esbulhado, ou seja, privado do exercício de seus direitos de possuidor.

Em ações dessa natureza, a DPU atua coletivamente no polo passivo da ação ou

como *custus vulnerabilis*, nos termos do art. 554, § 1º do NCPC.

O direito à saúde, assim como o direito à moradia, se insere na órbita dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Trata-se de um direito público subjetivo, uma prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas.

Nos termos do art. 196 da CRFB/88, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A lei 8.080/90, em seu artigo 2º, complementando a previsão constitucional, estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Das demandas coletivas com atuação do ORDH, mais de 25% se referem ao direito a saúde, o que, nas palavras da titular do ofício, ocorre “por a DPU/CE apresentar uma forte atuação individual nas questões relativas à saúde, como o requerimento de leitos de UTI e medicamentos de alto custo, propiciando ao defensor identificar com maior facilidade os impasses sobre o assunto que tem impacto coletivo, levando à consequente propositura de ação coletiva.”.

Em relação ao direito à educação, direito social garantido na Constituição Federal, é possível vislumbrar que a atuação significativa da defensoria, especialmente nas contendas envolvendo financiamentos estudantis, se deve ao fato de aqueles que se beneficiam destes se enquadram, em sua maioria, no perfil de assistido da Defensoria Pública, o que torna o órgão um importante legitimado para tratar dos efeitos coletivos destes contratos.

Já no que tange à Previdência e à Assistência Social, igualmente previstas na CRFB/88, a competência para discutir judicialmente impasses a estas relacionadas é sabidamente federal, o que pode justificar a atuação da DPU/CE nas demandas coletivas sobre o assunto. Ademais, os assistidos da defensoria, pessoas humildes que muitas vezes dependem dos benefícios da previdência ou da assistência para o seu sustento, são coletiva e diretamente afetados pelos problemas sobre a tema supracitado, sendo este um motivo plausível para a atuação do ORDH.

Conforme já explicitado anteriormente, cabe à defensoria a promoção da defesa dos necessitados, os quais são representados não são apenas pelos hipossuficientes econômicos, mas por todos aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido é possível se justificar a atuação do ORDH em demandas coletivas relativas a questões de gênero.

O grupo de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT) são considerados minoria perante a sociedade, o que os posiciona em situação de vulnerabilidade.

Vítimas de preconceito e muitas vezes impedidos de exercer seus direitos mais básicos por redação legal que já não se coaduna com a evolução social, como o direito a um nome digno e ao casamento, os integrantes do grupo LGBT encontram na Defensoria Pública a legitimidade para requerer a garantia de sua igualdade perante aos demais.

Nas palavras da defensora titular do ORDH “as demandas coletivas dos grupos LGBT são crescentes, especialmente na seara coletiva, uma vez que os seus pedidos muitas vezes impactam o grupo como um todo, sendo a via da ação coletiva a mais adequada para a consecução do que procuram.”.

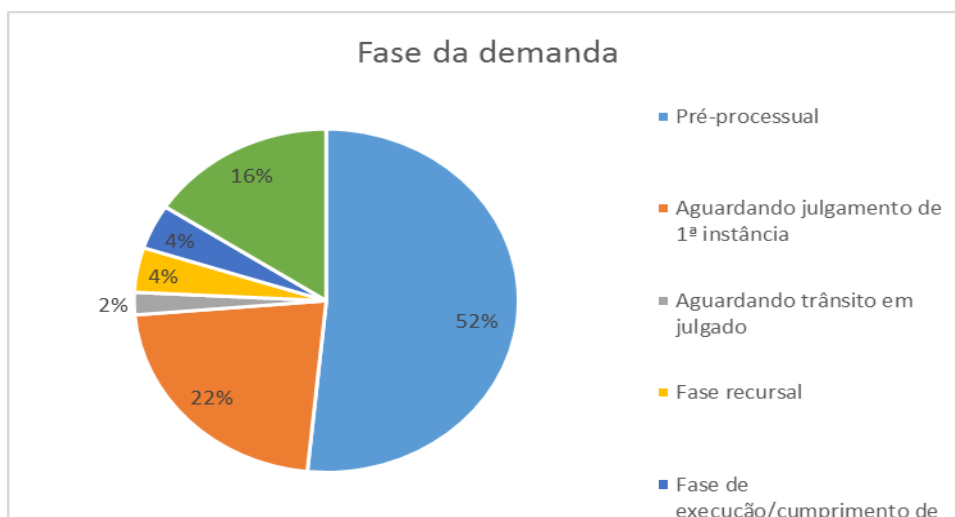
4.5 Da fase da demanda

Os noventa e cinco processos com atuação do ORDH encontram-se distribuídos em seis fases distintas. Quarenta e nove demandas (51,57%) estão na fase pré-processual, vinte e uma (22,10%) aguardam julgamento de primeira instância, duas (2,10%) já tiveram sentença prolatada e aguardam o trânsito em julgado da decisão.

Oito processos (8,42%) encontram-se igualmente divididos entre as fases recursal e de execução/cumprimento de sentença, enquanto os quinze processos (15,81%) restantes estão arquivados.

Afere-se, dos dados acima, que mais da metade do acervo das tutelas coletivas da DPU/CE está em fase pré-processual, o que leva à indagação dos motivos que justificam esse cenário.

Gráfico 5 - Distribuição das demandas do ORDH com base na fase da demanda



Fonte: elaborado pela autora.

Seria a atuação do órgão muito lenta? Há pouco uso da via judicial? Ou são outros os fatores determinantes desse quadro?

Analisando-se os dados referentes ao ano de abertura das demandas em conjunto com a fase em que estas se encontram, é plausível alegar que o caráter recente dos processos do ORDH tem influência direta na existência do grande acervo ainda em etapa pré-processual.

Some-se a isso a função institucional da Defensoria Pública de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, o que pode explicar o expressivo número de processos em fase anterior à judicial.

Destaque-se, ainda, a complexidade inerente às ações coletivas, especialmente à ação civil pública, que necessita de um período considerável para o colhimento de acervo probatório para sua propositura, o que pode justificar o acervo de mais de 50% dos processos em estágio pré-processual.

Para a Defensora Regional de Direitos Humanos do Ceará, “o caráter recente das demandas do ORDH e a complexidade das ações coletivas são determinantes para a existência do grande acervo ainda em fase pré-processual. O procedimento de colhimento de provas é essencial à propositura da ação civil pública, justificando o desenrolar mais lento do estágio anterior à via judicial.”.

Sobre a importância do acervo probatório para o sucesso da ação coletiva, aduz Gonçalves Filho (2016, p. 68):

A resolução extrajudicial é cabível tanto em demandas individuais quanto coletivas. Nestas últimas é importante observar que o ajuizamento de ação coletiva exige robusto acervo probatório. Sua judicialização precoce pode representar o insucesso da ação, causando prejuízo aos direitos da coletividade atingida.

Dentre os processos ainda ativos e que inauguraram a via judicial (31 processos), apenas dez (32,25%) já apresentaram julgamento em primeira instância, demonstrando uma morosidade da resolução dos conflitos coletivos.

Essa demora no julgamento pode se dar pela maior complexidade das demandas coletivas, que exige maior dedicação do magistrado para seu deslinde.

Acrescenta a titular do ORDH que “algumas varas trabalham com a metodologia de produtividade, dando enfoque à quantidade de processos julgados, e não à complexidade destes. Assim, como as ações coletivas demandam mais tempo para serem julgadas, muitas vezes estas são preteridas e terminam por aguardar longo período para sua resolução.”.

A existência de quatro processos em fase de execução/cumprimento de sentença levanta a questão acerca da amplitude da legitimidade da Defensoria Pública nessa fase.

Segundo Didier e Zaneti (2013, p. 222-223), não é necessário que a coletividade seja composta exclusivamente por pessoas necessitadas para que se legitime a atuação da Defensoria Pública, seja na propositura da ação ou em sua execução, podendo a decisão beneficiar a todos, indistintamente, hipossuficientes ou não.

A LACP não faz qualquer condicionamento à legitimidade da defensoria, ao contrário do que ocorre com as associações, por exemplo, que precisam estar constituídas há mais de um ano e incluir a matéria em litígio dentre as suas finalidades, corroborando a ideia de que o legislador quis conferir legitimidade ampla à Defensoria Pública.

Sobre a execução das ações coletivas pela defensoria, explica Gonçalves Filho (2016, p. 106):

Uma vez julgada procedente a ação ajuizada pela Defensoria, nas fases de liquidação e execução individual de sentença - quando houver, a instituição somente poderá atuar em representação aos necessitados. Nada impede, porém, que outras vítimas, representadas por advogado, possam beneficiar-se da sentença decorrente do processo coletivo ajuizado por Defensor Público [...]

Sendo a tutela coletiva indivisível, não há que se impedir a atuação da defensoria, em nome dos necessitados, na fase de execução pelo simples fato de a decisão beneficiar grupo além dos hipossuficientes.

Nesses casos, cabe à defensoria executar a sentença em favor de seus assistidos, podendo aqueles se beneficiem igualmente da decisão buscar, por representação de advogado particular, a execução e liquidação da sentença.

No que tange aos quinze processos atualmente inativos na DPU/CE, dez (66,67%) foram arquivados por haver decisão definitiva resolvendo a contenda, três (20%) foram encaminhados a outro órgão para continuidade da demanda e dois (13,3%) perderam seu objeto antes de uma resolução efetiva do processo.

Diante disso, pode-se concluir que a DPU procede ao arquivamento das demandas, em sua maioria, por já terem se esgotado as tentativas de solução extrajudicial e/ou judicial do processo, atuando o órgão durante todo o desenrolar da ação.

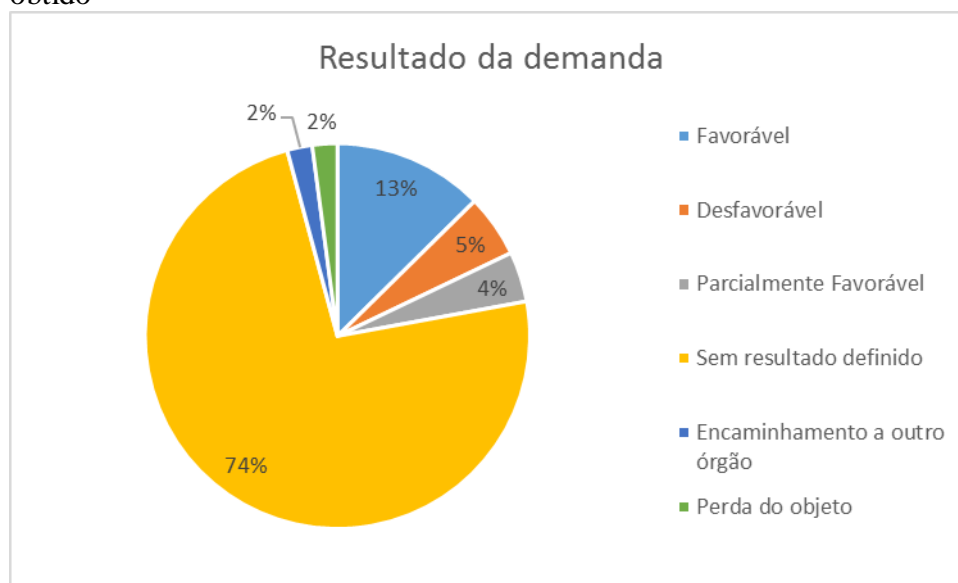
Apenas em 33,3% das demandas houve a interrupção da atuação do ORDH, seja pela necessidade de encaminhamento do processo a outro órgão, seja pela perda do objeto da ação proposta.

4.6 Do resultado da demanda

Dentre os noventa e cinco processos com atuação do ORDH, doze (12,63%) apresentaram resultado favorável à DPU, quatro (4,21%) mostraram-se parcialmente favoráveis ao órgão e cinco (5,26%) foram desfavoráveis.

Existem, ainda, setenta demandas (73,68%) sem resultado definido, duas (2,10%) que foram encaminhadas a outro órgão e duas (2,10%) que perderam seu objeto.

Gráfico 6 - Distribuição das demandas do ORDH com base no resultado obtido



Fonte: elaborado pela autora.

Da análise dos dados acima, surge o questionamento sobre a efetividade da atuação da DPU/CE nas tutelas coletivas. A existência de apenas dezesseis processos com algum tipo de decisão favorável ao órgão indica que o seu papel na proteção dos direitos coletivos dos necessitados é insatisfatório?

Conjugando-se as informações sobre o ano de abertura e a fase da demanda, bem como acerca do tipo de atuação da DPU/CE, conclui-se que baixo índice (16,84%) de decisões benéficas ao órgão não se deve à mera inefetividade de sua atuação.

Mais da metade do acervo do ORDH é composta por processos recentes, que foram inaugurados a partir de 2016, o que explica o grande volume de demandas ainda em fase pré-processual e, conseqüentemente, sem resultado definido.

Considerando-se somente as demandas que foram judicializadas (38 processos), constata-se que apenas dezessete (44,73%) ultrapassaram a fase de julgamento de primeira instância, havendo vinte e um processos (55,27%) ajuizados ainda sem qualquer decisão, o

que indica uma morosidade do próprio judiciário em promover o deslinde das causas que tratam de direitos coletivos.

Some-se a isso o fato de a atuação extrajudicial dever ser utilizada de forma prioritária pelo órgão, nos termos do art. 4º, II da LC 80/90 e do art. 2º da Resolução 127 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Com isso, o andamento da demanda fica sujeito, muitas vezes, à diligência da parte contrária, o que pode ocasionar a morosidade de sua resolução, levando à conseqüente falta de um resultado definido.

A própria atuação judicial da defensoria nas tutelas coletivas depende, em grande parte, de prévia atuação extrajudicial para o colhimento de acervo probatório apto a subsidiar à propositura da ação coletiva, fato que possivelmente estende o período necessário à resolução da demanda, explicando o expressivo número de processos do ORDH sem resultado definido.

Contraopondo-se os resultados que de fato foram alcançados, percebe-se que a atuação da DPU/CE se mostrou, em sua maioria, benéfica. O índice de sucesso da defensoria, seja total ou parcial, corresponde a 76,19% (16 processos), enquanto os resultados desfavoráveis aos assistidos dizem respeito a 23,81% (5 processos) do montante.

É possível alegar, assim, que a análise isolada dos dados referentes aos resultados alcançados nas demandas do ORDH gera a falsa conclusão da inefetividade da atuação do órgão nas tutelas coletivas.

Para que se tenha a real dimensão do papel exercido pela defensoria nas demandas coletivas, faz-se necessária a conjugação de todos os aspectos aqui analisados, de modo a estabelecer uma visão ampla de sua atuação.

Dentre os dezesseis resultados favoráveis à DPU/CE, seis se deram pela via judicial, quatro pela via extrajudicial e seis pela combinação de ambas, o que indica que os tipos de atuação utilizados pelo ORDH podem ser considerados equivalentemente efetivos à consecução dos seus objetivos. Há um equilíbrio entre os resultados benéficos obtidos pelas três vias, inexistindo uma via de atuação que se sobreponha expressivamente sobre a outra.

Analisando-se a posição que a defensoria ocupava nessas demandas com resultado favorável, em quatorze processos (87,5%) o órgão estava na posição de autor e em apenas dois (12,5%) encontrava-se no polo passivo, indicando que o índice de sucesso da DPU/CE é consideravelmente maior quando esta é o polo ativo da demanda.

Para a defensora do ORDH “a atuação da defensoria na defesa dos assistidos em ação proposta por outros entes é mais dificultosa pela maior fragilidade do direito em questão e pelo exíguo prazo que se tem para a formação de um acervo probatório robusto, já

que o processo se encontra em curso.”.

No que tange aos processos com resultado desfavorável à DPU, três se deram pela via judicial, um pela via extrajudicial e um pelo uso de ambas as vias.

Corrobora-se, com tais dados, a importância da fase extrajudicial preparatória para a propositura das ações coletivas, já que o maior índice de decisões desvantajosas à defensoria se deu pelo uso exclusivo da via judicial.

Acerca da posição da DPU/CE nas demandas com resultado desfavorável, em três processos (60%) esta se encontrava no polo ativo do processo e em dois (40%) atuava na defesa dos assistidos em processos propostos por outros órgãos, o que demonstra certo equilíbrio entre as formas de atuação quanto à ocorrência resultados desvantajosos.

O que se pode concluir é que, enquanto autora da ação, a DPU/CE encontrou resultados favoráveis (87,35%) em maior monta que desfavoráveis (17,65%). Já atuando no polo passivo da demanda, a defensoria obteve, em proporções iguais, resultados vantajosos e desvantajosos ao órgão.

5 CONCLUSÃO

O advento da Constituição Federal de 1988 incentivou a necessidade da prestação de tutelas coletivas pelo Estado ao garantir, em seu corpo normativo, direitos de natureza fluida, cuja titularidade é atribuída a todo e qualquer cidadão, precisando o processo evoluir e tomar lineamentos específicos para pacificar a nova espécie de conflito surgida pela inobservância de tais direitos.

Nesse jaez, no Brasil, a defesa dos interesses de grupos passou a ser sistematizada com o advento da Lei 7.347/85 (LACP) e, em seguida, com a Lei 8.078/90 (CDC), que distinguiu os interesses transindividuais em difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Importante instrumento para persecução, em juízo, dos direitos coletivos em sentido amplo diz respeito à legitimidade extraordinária concedida a determinados órgãos, que devem atuar em nome da coletividade.

Criada à nível nacional pela CRFB/88, a Defensoria Pública é um dos entes com legitimidade ativa para propositura das ações coletivas.

Definida como a instituição incumbida de prestar a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, cabe à defensoria litigar em busca da garantia dos direitos coletivos de seus assistidos, utilizando-se de todos os meios, judiciais ou extrajudiciais, para sua consecução.

O reconhecimento da legitimidade ativa da Defensoria Pública para demandar uma tutela coletiva estatal, contudo, encontrou percalços durante a evolução histórica do órgão.

Na redação original da Lei de Ação Civil Pública, não havia a expressa previsão de legitimidade à defensoria, a qual se valia, muitas vezes, da condição de órgão integrante da Administração Pública Direta para a propositura da ação coletiva, diante do permissivo legal contido no CDC.

Com a edição da Lei 11.448/07, que alterou a redação do art. 5º da LACP, passou a haver expressa disposição legal acerca da legitimidade ativa da Defensoria Pública no que tange à ação civil pública.

Essa alteração, pouco tempo após sua edição, foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3943), o que manteve incontroversa a possibilidade de propositura da ação coletiva pela defensoria.

Durante o período de julgamento da ADI, importantes inovações legislativas corroboraram a possibilidade de atuação da Defensoria Pública como autora das ações coletivas. Exemplo disso é a Lei Complementar 132, editada em 2009, que incluiu a promoção da ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes como uma das funções institucionais do órgão. Igualmente, o constituinte derivado incluiu, por meio da Emenda Constitucional 80 de 2014, a incumbência expressa da Defensoria Pública de promover a defesa dos direitos coletivos dos necessitados, tornando formalmente constitucional a legitimidade da instituição de propor ações coletivas.

Ainda com a referida constitucionalização, procedeu-se ao julgamento da ADI, posicionando-se o Supremo Tribunal Federal a favor da constitucionalidade do art. 5º, II da LACP, findando as controvérsias acerca da legitimidade ativa da Defensoria Pública na ação civil pública.

Após o julgamento da ADI, houve ainda a edição do Novo Código de Processo Civil, que atribuiu destaque à defensoria e criou novas hipóteses de cabimento das tutelas coletivas.

Sem empecilhos à sua atuação, resta à defensoria promover, por todos os meios necessários, a efetiva proteção dos direitos coletivos dos hipossuficientes.

Surge daí o intento de analisar o papel da Defensoria Pública na tutela coletiva de direitos, a fim de averiguar se a atuação do órgão é efetiva na defesa dos direitos de seus assistidos.

Como forma de atingir o objetivo acima, foi exposto, no bojo dessa pesquisa, a análise, sob diferentes aspectos, das demandas com atuação do Ofício Regional de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União do Ceará, responsável pelas tutelas coletivas do órgão.

Por meio do banco de dados formado, constatou-se que mais de 70% das demandas do ORDH foram inauguradas a partir de 2016, em face, provavelmente, do fim da controvérsia sobre a legitimidade da Defensoria Pública para propositura da ACP e da criação de ofício especializado para tratar das demandas coletivas do órgão.

Já pela análise do tipo de atuação da DPU/CE, conclui-se que o órgão prioriza a via extrajudicial, seja como forma de resolução do impasse, seja como meio de garantir um acervo probatório robusto para a propositura da ação judicial, coadunando-se com uma de

suas funções institucionais, qual seja a de promover prioritariamente a resolução extrajudicial dos conflitos.

No que tange à posição da DPU na demanda, verificou-se que o órgão atua mais como autor do procedimento, o que pode ser explicado pelo tipo de necessidade dos seus assistidos e pela própria natureza das ações coletivas, que, em sua maioria, exigem uma posição mais ativa dos seus legitimados.

Quanto à matéria discutida nos processos do ORDH, constatou-se que os direitos mais invocados em sede coletiva são o direito à moradia e à saúde.

Consignou-se, ainda, que mais da metade das demandas do ORDH ainda se encontram em fase pré-processual, o que pode ser explicado pelo caráter recente da grande maioria destas.

Já em relação aos resultados obtidos pelo órgão, verificou-se que o índice de sucesso é superior ao dobro dos processos desfavoráveis aos assistidos da DPU/CE, muito embora mais de 70% das demandas ainda se encontrem sem um resultado definido.

Após a contraposição de todos os dados aferidos pela pesquisa, percebe-se que a análise sobre efetividade da atuação da defensoria pública é complexa, devendo ser realizada sob diferentes aspectos.

Tomando por base apenas os resultados favoráveis de fato alcançados pelo órgão, gera-se a falsa conclusão da inefetividade de sua atuação nas tutelas coletivas.

Conjugando-se, porém, os dados referentes ao ano de abertura das demandas, ao tipo de atuação da defensoria e à fase do processo, é possível perceber que os benefícios gerados pela intervenção da Defensoria Pública sobrepõem-se sobremaneira aos resultados desfavoráveis.

Conclui-se, portanto, pela efetividade da atuação da Defensoria Pública da União na proteção dos direitos coletivos dos hipossuficientes, apresentando o órgão relevante papel na tutela coletiva de direitos.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**. Ed. Saraiva, 2003.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e a Política no Brasil**. Editora Sumaré- IDESP-EDUC, 2002.
- ARAUJO, Paula Regina. **As ações coletivas como instrumento eficaz de acesso à justiça**. Fortaleza, CE, 2007. 78 f.; TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2007.
- BELINETTI, Luis Fernando. **Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos**. In: Estudos de Direito Processual Civil, Ed. RT, 2005, p. 666/671
- BENTEMULLER, Rodrigo Parente Paiva; UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. FACULDADE DE DIREITO. **Acesso à justiça e processo coletivo**. Fortaleza, CE: 2008. 59 f. TCC (graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2008. Disponível em:
<<http://www.repositoriobib.ufc.br/000004/000004D6.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; 1988.
- BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3943**, CONAMP, 16/08/2007.
- BUENO, Cássio Scarpinella. **Projetos de Novo Código de Processo Civil comparados e anotados**: Senado Federal (PLS n. 166/2000) e Câmara dos Deputados (PL n. 8.046/2010) São Paulo: Saraiva, 2014.
- CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Sergio A. Fabris editor, 1988.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. Ed. Lumen Juris. 3ª ed. 2001.
- CRUZ, Carlos Wagner Araújo Nery da. **Ação coletiva passiva: possibilidade de aplicação para tutela dos direitos metaindividuais**. 2015. 149 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em:
<<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6477>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Processo Coletivo Passivo**. Revista de Processo, São Paulo, n.165, 2008.
- DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 4v.8ed.Salvador:Juspodivm, 2013.
- FONSECA, Bruno Gomes Borges da; LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Acesso à justiça e**

- ações pseudoindividuais: (i) legitimidade ativa do indivíduo nas ações coletivas.** Revista de Processo - RePro, São Paulo, ano 37, n. 203, jan. 2012.
- GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria pública e a tutela coletiva de direitos – teoria e prática.** Salvador: Juspodivm. 2016.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública.** In: Revista da Defensoria Pública. Ano 4, nº 2, jul./dez, 2011.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **A tutela dos interesses difusos.** São Paulo: Editora Max Limonad, 1984.
- JÚNIOR, Arilson Thomaz Júnior; SILVA, José Felipe Bodemüller da Silva. **Ação civil pública: origem, conceito e principais reflexos jurídicos.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5009, 19 mar. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56335>>. Acesso em: 20 maio 2017.
- Lei 7.347/2007 – Lei de Ação Civil Pública
- Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor
- Lei 13.105/2015 – Código de Processo Civil.
- LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública.** Salvador: Juspodivm. 2010.
- MAIA, Maurílio Casas. **A segunda onda de acesso à justiça e os necessitados constitucionais: por uma visão democrática da Defensoria Pública.** In Direitos e Garantias Fundamentais, org. André Costa Correa *et. alii*, Birigui: Ed. Boreal, 2015.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública.** Ed. Rev. Dos Tribunais. 15ª ed. 1997.
- MARINONI e ARENHART, **Curso de Processo Civil**, v. 2, 6ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.
- MAZZILLI, Hugro Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos.** 20ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36 ed. Malheiros, São Paulo, 2010.
- NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal.** 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante.** 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- NOYA, Felipe Silva. **Representatividade e atuação adequada nas ações coletivas.** Rio de

Janeiro: Lumen Juris, 2014.

PONTES, Viviane Aparecida Fernandes. **A tutela jurisdicional coletiva como instrumento do acesso à justiça**. 2009. 152 F. Dissertação (Doutorado) – Faculdade de Direito,

Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009. Disponível em:

<<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1244>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. **Processo civil coletivo e sua efetividade**. São Paulo: Malheiros, 2012.

ROLO, Rafael Felgueiras. **Pressupostos processuais da tutela coletiva: a contribuição da filosofia política a partir de Hannah Arendt**. In: DIDIER JR. (org.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. 2ª série. Salvador: Juspodivm, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro**. Caderno de Pesquisa do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análises e Planejamento, n. 7, 1997.

SCARPARO, Eduardo. **Controle da representatividade adequada em processos coletivos no Brasil**. Revista de Processo – Repro, São Paulo, Ano 37, n. 208, jun. 2012.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O direito à moradia**. Revista de Direito Privado. 2000

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em <<http://www.ufrgs.br>>. Acesso em 16 jan. 2017.