

A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA CELEBRAR ACORDOS EM PROL DOS GRUPOS DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ENVOLVIDAS EM CONFLITOS COLETIVOS¹

THE LEGITIMITY OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE TO ENTER INTO AGREEMENTS FOR GROUPS OF PEOPLE IN A SITUATION OF VULNERABILITY INVOLVED IN COLLECTIVE CONFLICTS

Carlos Alberto Trhomazelli Penha²
Maria Cristina Vidote Blanco Tárrega³

RESUMO

O presente trabalho tem como tema investigar a legitimidade da Defensoria Pública para celebração de acordos em prol de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade envolvidas em conflitos coletivos. Por sua vez, acompanhando o aumento das relações jurídicas e a natureza que os conflitos assumiram hodiernamente, não se pode olvidar que a resolução adequada passa pela criatividade dos participantes empenhados mutuamente na construção de uma solução justa e eficaz para atender os interesses de todos os envolvidos. Foi realizada pesquisa na bibliografia especializada sobre o tema em análise, além da jurisprudência selecionada do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. Ao final, conclui-se que a Defensoria Pública possui legitimidade para ajuizamento de ações civis públicas em prol da defesa dos direitos coletivos de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, independentemente da comprovação prévia da situação de pobreza dos envolvidos, mesmo quando o conflito coletivo envolver direitos difusos, coletivos em sentido estrito ou individuais homogêneos, razão pela qual, em tais situações, também possui a legitimidade inerente para a celebração de acordos em prol dos grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, notadamente porquanto a atuação extrajudicial da Defensoria Pública deve ser promovida prioritariamente na busca da solução adequada dos conflitos.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Grupos Vulneráveis. Legitimidade. Acordos. Conflitos Coletivos.

ABSTRACT

The present work has as its theme to investigate the legitimacy of the Public Defender's Office to conclude agreements in favor of groups of people in situations of vulnerability involved in collective conflicts. In turn, following the increase in legal relations and the nature that conflicts have assumed today, it cannot be forgotten that the adequate

¹ O presente artigo é realizado com apoio e financiamento da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

² Defensor Público no Estado de Minas Gerais. Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto-UNAERP, com bolsa de fomento pela CAPES. Email: carlos.penha@sou.unaerp.edu.br

³ Mestre e Doutora em Direito pela PUCSP, Professora Titular na Universidade Federal de Goiás e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto, bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Email: mcvidotte@gmail.com

resolution involves the creativity of the participants mutually committed to the construction of a fair and effective solution to meet the interests of all involved. Research was carried out in the specialized bibliography on the subject under analysis, in addition to the selected jurisprudence of the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court. In the end, it is concluded that the Public Defender's Office has the legitimacy to file public civil actions in favor of defending the collective rights of groups of people in situations of vulnerability, regardless of prior proof of the poverty situation of those involved, even when the collective conflict involve diffuse, collective rights in the strict sense or homogeneous individual rights, which is why, in such situations, it also has the inherent legitimacy to enter into agreements in favor of groups of people in situations of vulnerability, notably because the extrajudicial action of the Public Defender's Office must be promoted as a priority in the search for an adequate solution to conflicts.

Keywords: Public defense. Vulnerable Groups. Legitimacy. agreements. Collective Conflicts.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema investigar a legitimidade da Defensoria Pública para celebração de acordos em prol de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade envolvidas em conflitos coletivos.

Nessa perspectiva, busca-se desenvolver as seguintes questões:

- Qual a função atribuída à Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro?

- Qual o papel da Defensoria Pública na proteção dos grupos vulnerabilizados envolvidos em conflitos coletivos?

- Quais as situações em que a Defensoria Pública possui legitimidade para celebrar acordos na defesa dos interesses dos grupos vulnerabilizados envolvidos em conflitos coletivos?

Nos dias atuais, não basta a tutela individual para solução adequada de conflito, considerando que alguns conflitos possuem por sua natureza uma dimensão coletiva, ou seja, quando envolve um número indeterminado de pessoas ou o objeto em litígio seja indivisível entre seus titulares.

Por sua vez, acompanhando o aumento das relações jurídicas e a natureza que os conflitos assumiram hodiernamente, não se pode olvidar que a resolução adequada passa pela criatividade dos participantes empenhados mutuamente na construção de uma solução justa e eficaz para atender os interesses de todos os envolvidos.

Daí a importância de se investigar a legitimidade da Defensoria Pública para a celebração de acordos em prol dos grupos vulnerabilizados envolvidos em conflitos coletivos.

Segundo Adriana Brito, além da defesa dos interesses individuais, a defesa dos direitos metaindividuais também deve ser assegurada em âmbito coletivo para que a prestação jurisdicional seja adequada e capaz de permitir o acesso à ordem jurídica justa (BRITTO, 2008, pág. 25):

Diante da previsão de assistência jurídica integral na nossa Lei Maior, há que se pressupor que, além da defesa dos interesses individuais, deve ser assegurada a defesa dos direitos metaindividuais, a fim de garantir que seja prestada a tutela jurisdicional adequada, capaz de permitir o acesso à ordem jurídica justa. Daí surge a necessidade de redimensionamento das funções da Defensoria Pública, para que possa ocupar um novo espaço institucional, intimamente ligado à tutela coletiva e à superação do individualismo,

relevando as funções atípicas ou “não tradicionais” da Defensoria Pública, o que não significa abandonar a representação dos necessitados individualmente considerados, que continuará sendo fundamental dentro das atribuições da Instituição.

O objetivo primordial do presente estudo, pois, é a investigação da legitimidade da Defensoria Pública para atuar nos conflitos coletivos, notadamente para a celebração de acordos que venham favorecer os grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade que estejam envolvidas.

Para atingir tais objetivos, foi utilizado como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica, a partir da análise dos materiais publicados na literatura, artigos científicos e sítios eletrônicos divulgados na internet.

O texto, por conseguinte, encontra-se fundamentado basicamente nas ideias e concepções de autores como Britto (2008), Silva (2021), Galliez (2007), Penha e Silveira (2022), Mendes, Coelho e Branco (2005), Junkes (2008), Martins (2021), Corgosinho (2014), Rosenblatt (2014) e Mazzilli (2006), além da jurisprudência selecionada do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

2 A DEFENSORIA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No ordenamento jurídico brasileiro, pode-se dizer que a Defensoria Pública foi criada na Constituição Federal de 1988, atendendo ao anseio histórico de diminuição das desigualdades por meio da orientação jurídica e defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva salienta que as Defensorias Públicas têm se mostrado centrais na ampliação do acesso à justiça, uma vez que a histórica desigualdade leva a um encarceramento em massa dos socialmente favorecidos (SILVA, 2021, pág. 517).

De fato, a Constituição Federal de 1988 representou um marco na assistência jurídica aos necessitados, pois além de ter elencado a assistência jurídica e integral entre os direitos fundamentais previstos no art. 5º, sob a égide de cláusula pétrea, ainda atribuiu à Defensoria Pública a sua promoção, enquanto instituição permanente, como expressão e instrumento do regime democrático, entre outras atribuições (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988):

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

Importa esclarecer, por oportuno, que antes da Constituição Federal de 1998 o acesso à justiça observava mais a isonomia formal do que a material, pois no ordenamento jurídico se assegurava o direito de petição e até mesmo a gratuidade de atos processuais para os necessitados, porém não havia uma preocupação com o efetivo acesso à justiça “justa”.

Segundo Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, para a consolidação da democracia e da cidadania ganha especial relevância a efetividade do acesso à justiça, como premissa necessária à consolidação de todos os outros direitos e garantias. Por isso, tanto o ordenamento jurídico como o próprio aparato jurídico-estatal devem ser eficazes

na prestação de uma tutela jurisdicional efetiva e adequada à realidade jurídica e social (TARREGA, 2009):

Sob a ótica da consolidação da democracia e da cidadania, sobleva-se a importância do Estado democrático de direito procurar garantir, sobremaneira, a efetividade do acesso à justiça, como premissa necessária à consolidação de todos os outros direitos e garantias. Dessa forma, o ordenamento normativo e o aparato jurídico-estatal devem se mostrar eficazes na prestação de uma tutela jurisdicional efetiva e adequada à realidade jurídica e social.

Paulo Galliez, porém, ressalta que, desde os primórdios da civilização até o presente, a prática da defesa ainda é objeto de luta para o seu aperfeiçoamento, não obstante a importância dada à prestação da assistência jurídica aos necessitados pela Constituição Federal, a ponto de elenca-la, pela primeira vez, como sendo considerada inclusive função essencial à justiça. Apesar da resistência do poder econômico que tem levado o Estado, ao longo do tempo, a investir mais no aprimoramento da Magistratura e do Ministério Público, na medida em que o clamor público exigir, verificar-se-á o processo de consolidação de instituições com tal vocação para reduzir a desigualdade social (GALLIEZ, 2007, pág. 15).

Foi com a Constituição Federal de 1988, aliás, que a Defensoria Pública ganhou o *status* de cláusula pétrea, intangível, protegida inclusive do próprio legislador contra possíveis e eventuais retrocessos.

Com a Emenda Constitucional n. 45/2004, a importância da Defensoria Pública foi ainda mais acentuada no ordenamento jurídico, eis que lhe foram asseguradas também garantias institucionais para consecução de seu escopo constitucional, como a autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de proposta orçamentária.

Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco salientam (MENDES, 2005, pág. 1000):

Os economicamente hipossuficientes têm a previsão de serem defendidos em juízo e orientados juridicamente por profissionais do Direito, ocupantes de cargo de Defensor Público, que a ele ascendem por meio de concurso de provas e títulos e que, para a eficiência da sua relevante função, têm garantida a inamovibilidade e vedada a advocacia fora das atribuições institucionais. A importância das Defensorias Públicas foi acentuada com a atenção que lhe votou a Emenda Constitucional n. 45/2004. As Defensorias Públicas estaduais, desde 2004, têm asseguradas a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária, dentro dos limites aplicáveis.

Por isso, tratando-se de uma instituição constitucional com a vocação para assegurar o acesso à justiça aos vulnerabilizados, Carlos Alberto Thomazelli Penha e Ricardo dos Reis Silveira salientam em artigo científico que a Defensoria Pública constitui uma “garantia das garantias”, já que não se trata de uma instituição com fim em si mesma, mas que tem entre suas atribuições institucionais a promoção dos direitos humanos mediante a instrumentalização do acesso à justiça pelos vulnerabilizados, para assegurar os demais direitos fundamentais conferidos no ordenamento jurídico (PENHA, 2022).

Nota-se, assim, que a Defensoria Pública, enquanto instituição elencada entre as funções essenciais à Justiça, não é um fim em si mesma, mas uma forma de proporcionar a efetivação de outros direitos previstos na Constituição, inclusive o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da justiça social.

Nessa esteira, destaca-se o escólio de Sérgio Luiz Junkes, segundo o qual, assim como os demais órgãos estatais, a Defensoria Pública e seus membros têm a atuação

condicionada ao cumprimento do princípio da justiça social (JUNKES, 2008, pág. 105).

Portanto, no ordenamento jurídico brasileiro, encontramos a Defensoria Pública elencada entre as cláusulas pétreas, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe, 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.

3 O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROTEÇÃO DOS GRUPOS VULNERABILIZADOS

Como visto, incumbe à Defensoria Pública, entre outras funções, a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988).

Neste ponto, para fins do presente trabalho, impende trazer à baila a distinção entre “assistência jurídica integral”, “assistência judiciária” e “justiça gratuita”.

Segundo Sérgio Luiz Junkes, as expressões não se confundem, pois a assistência judiciária, que também pode ser oferecida pelo Estado por meio de advogados particulares (mediante convênio com o Poder Público ou por determinação judicial), diz respeito apenas aos atos processuais, ou seja, à defesa dos interesses do necessitado dentro do processo judicial, mas não abrange a esfera extrajudicial.

Já, a justiça gratuita, por sua vez, é ainda mais limitada, pois representa somente a isenção das custas e despesas processuais ou extrajudiciais, atinentes a um processo judicial, não abrangendo o patrocínio dos interesses propriamente dito (JUNKES, 2008, pág. 81-82):

Existe certa distinção entre as expressões “assistência jurídica integral”, “assistência judiciária” e “justiça gratuita”. A “assistência judiciária” é um benefício estatal que consiste na defesa técnica gratuita dos interesses da pessoa assistida perante o Poder Judiciário. Apesar de oferecido pelo Estado, tal serviço pode ser exercido por particulares, desde que em convênio com o Poder Público ou por determinação judicial. Já a “assistência jurídica integral” abrange não só o patrocínio judicial como também o extrajudicial. Isto é, através desse benefício, o Estado é incumbido não só de propiciar a defesa gratuita em juízo dos interesses do assistido em juízo, como também prestar-lhe orientação e aconselhamento jurídico gratuito. O benefício da assistência jurídica, portanto, é mais amplo que o da assistência judiciária, englobando-a. Já o benefício da “justiça gratuita” implica a gratuidade de custas e despesas, tanto judiciais como extrajudiciais, atinentes a um processo judicial.

Assim, a função institucional atribuída à Defensoria Pública é a mais ampla até então estabelecida para viabilizar o acesso à justiça, abrangendo não só a gratuidade de custas e despesas, como também o oferecimento da defesa técnica no âmbito judicial – e extrajudicial – por meio de profissionais (membros) de uma instituição específica, com garantias constitucionais específicas para o exercício de sua missão com independência perante os demais órgãos públicos, sejam integrantes dos próprios Poderes da República ou dos entes federativos.

Da mesma forma, Flávio Martins (citando Ana Carvalho Ferreira Bueno de Moraes), salienta que se atende ao dever estatal de prestar auxílio jurídico ao hipossuficiente da maneira mais ampla possível, como por exemplo a educação em direitos, mediante a prestação de informação e conscientização dos indivíduos acerca de seus direitos, assim como a orientação jurídica, além da realização de atividades extrajudiciais que busquem prevenir a constituição do conflito ou a busca de sua

composição extrajudicial, mediante a representação dos interesses individuais ou coletivos (MARTINS, 2021, pág. 1493).

Percebe-se, assim, que o papel da Defensoria Pública é prestar assistência jurídica gratuita e integral aos necessitados, o que não se limita à mera gratuidade da justiça ou à atuação processual específica, pois abrange também desde a mera orientação jurídica até a busca efetiva de uma composição extrajudicial dos litígios, sejam individuais ou coletivos.

Antes, porém, de desenvolvermos o estudo da composição extrajudicial dos conflitos coletivos, faz-se mister tecer, ainda que brevemente, algumas considerações sobre o conceito de “necessitado” para fins da assistência jurídica integral e gratuita.

Conforme salienta Virgílio Afonso da Silva, o conceito de insuficiência de recursos previsto no art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal tem sido interpretado diversamente em cada unidade federativa, havendo critérios que definem um patamar fixo baseado na renda ou propriedade da família, bem como diferentes combinações e critérios socioeconômicos (SILVA, 2021, pág. 517).

Com efeito, a primeira ideia que se tem é a de que o conceito de “necessitados” se limitaria à hipossuficiência econômica. Contudo, a insuficiência de recursos financeiros para custear o processo ou seu patrocínio postulatório é apenas uma das facetas da referida expressão.

José Augusto Garcia de Sousa, citado por Adriana Britto, esclarece que essa expressão constitui uma cláusula constitucional indeterminada, de tal forma que a carência jurídica não se confunde com a carência econômica (BRITTO, 2008, pág. 17):

De acordo com JOSÉ AUGUSTO GARCIA DE SOUSA, o dispositivo constitucional em comento, que fala em “necessitados”, constitui uma “cláusula constitucional dotada de razoável largueza e indeterminação, tanto que já está consagrada a tese de que a carência jurídica não se confunde com a carência econômica”. Isso porque a conexão com a situação econômica do assistido seria relativa em razão do “sem prejuízo próprio ou de sua família”, sobre o que deveria ser construído o conceito de necessitado juridicamente, que não guardaria correspondência rígida com o conceito de necessitado economicamente, mas deveria ser definido sob o aspecto axiológico, lastreado no parâmetro da relevância social.

Seguindo nesse diapasão, Adriana Britto anuncia outros conceitos de necessitado, como o de “necessitado jurídico”, amparando-se no termo hipossuficiente jurídico esposado por Ada Pellegrini Grinover. Neste caso, a prestação da assistência jurídica pelo Estado, por meio da Defensoria Pública, de certa forma, ainda estaria vinculada ao critério econômico, mas se afastando de um conceito limitado à miserabilidade ou a determinado limite de renda. (BRITTO, 2008, pág. 17).

Prosseguindo nessa análise, referida autora esclarece que o conceito de assistência judiciária se renovou, tomando dimensões mais amplas e dilatando o sentido do termo “necessitados”. Ao lado dos *necessitados tradicionais* (carentes de recursos econômicos), estariam os *necessitados jurídicos* – carentes de recursos jurídicos, como é o caso do acusado revel no processo penal, a quem é assegurada a defesa independentemente da sua capacidade econômica (*Op. cit.*).

Ainda acerca da ampliação do conceito de necessitados, Adriana Britto apresenta os “carentes organizacionais”, referindo-se a Mauro Cappelletti, neste caso um conceito ligado à questão da vulnerabilidade das pessoas em face das relações sociojurídicas existentes na sociedade contemporânea, o que atende aos conflitos emergentes, próprios da sociedade de massa (*Op. cit.*, pág. 18).

De fato, a garantia constitucional tem sido interpretada com vistas à sua

máxima efetividade, para abranger dentro do conceito de hipossuficiente não apenas quem tenha “insuficiência de recursos” como também os hipervulneráveis, ou seja, “os socialmente estigmatizados ou excluídos”, entre outros, conforme se verifica na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ, Recurso Especial 1.264.116/RS – relator Min Herman Benjamin, 2ª Turma, 18.10.2011):

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

Portanto, constata-se que o papel da Defensoria Pública em relação aos grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade é promover o acesso à justiça, da forma mais ampla possível, por meio da assistência jurídica integral e gratuita, afastando todo e qualquer obstáculo, seja econômico, jurídico ou organizacional, a fim de atender ao Princípio da Justiça Social.

4 A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS EM PROL DOS GRUPOS VULNERABILIZADOS ENVOLVIDOS EM CONFLITOS COLETIVOS

Conforme já salientado alhures, a Defensoria Pública é uma instituição com incumbência constitucional para prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

A assistência integral e gratuita abrange não só a atuação judicial, com gratuidade de custas e despesas processuais, como também a atuação extrajudicial, seja na esfera individual ou coletiva.

O conceito de necessitados, por sua vez, tem sido interpretado de forma ampla, para alcançar, além dos necessitados econômicos, os hipervulneráveis, afastando, assim, toda e qualquer situação que possa constituir obstáculo ao acesso à justiça, de forma justa, efetiva e adequada.

Doravante, cumprindo o objetivo almejado no presente trabalho, analisa-se a legitimidade da defensoria pública para celebrar acordos em prol dos grupos vulnerabilizados envolvidos em conflitos coletivos.

Nessa esteira, destacamos as seguintes funções institucionais expressamente consignadas na lei que organiza a Defensoria Pública no Brasil: a) a prestação jurídica e o exercício da defesa dos necessitados, em todos os graus; b) a promoção, prioritariamente, da solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflitos de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; c) a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; d) a promoção de 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; e) o exercício da defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor; f) 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; e g) o exercício da defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado (Lei Complementar n. 80/94, art. 4º).

Esse mesmo dispositivo legal acrescenta que “as funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público”, além de que “o instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público” (Lei Complementar n. 80/94, art. 4º, §§ 2º e 4º).

Nota-se, pois, que o legislador preocupou-se em dar ampla efetividade à garantia constitucional, elencando detalhadamente as funções institucionais da Defensoria Pública e dotando-a de instrumentos eficazes para a efetiva tutela dos vulnerabilizados, inclusive em face do próprio Poder Público.

Especificamente sobre a atuação extrajudicial da Defensoria Pública, Gustavo Corgosinho explica que se trata de uma atribuição com vital importância para uma ordem jurídica justa, ao passo que a judicialização de ações deve ocorrer apenas na última hipótese. Com isso, também se propõe viabilizar o Poder Judiciário, que ficará menos assoberbado com ações que poderiam ser evitadas, podendo oferecer maior celeridade aos casos em que não tenha sido possível a composição inicial (CORGOSINHO, 2014, pág. 105).

Portanto, a Defensoria Pública deve buscar prioritariamente a composição consensual como forma de solução mais adequada dos conflitos, promovendo assim a efetiva assistência jurídica integral aos seus assistidos, na promoção do acesso à justiça “justa”.

Ana Rosenblatt, a propósito, salienta como a composição consensual tem o condão de reestabelecer o diálogo entre os envolvidos no conflito, alterando as possibilidades tradicionais em que uma das partes logra sucesso total em sua pretensão enquanto a outra, simplesmente sucumbe em seus interesses. Como é público e notório, o processo judicial não possibilita nem facilita a comunicação entre as partes, que ocupam polos opostos na demanda (ROSENBLATT, 2014, pág. 115).

Antônio Hélio Silva, por seu turno, aponta o avanço dos meios alternativos de solução de conflitos, demonstrando claramente a aspiração social para a resolução dos conflitos fora do Poder Judiciário (SILVA, 2008, pág. 21):

O avanço dos mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias é inegável no nosso país. A partir da vitoriosa experiência dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), ficou clara a aspiração social por métodos que pudessem servir para a resolução dos conflitos sociais fora dos meandros do Poder Judiciário, cujos órgãos estão sabidamente sobrecarregados e cuja atuação dificilmente consegue a pacificação das partes.

Dessa forma, uma vez que a utilização dos métodos adequados para a solução dos conflitos encontra consonância com a função institucional da Defensoria Pública em promover o acesso à justiça aos vulneráveis, também se revela viável no âmbito dos

conflitos coletivos, com vistas a alcançar a tutela mais efetiva e adequada ao caso concreto.

Por sua vez, embora a Lei da Ação Civil Pública tenha sido editada em 1985, a Defensoria Pública só veio a ser incluída no rol dos legitimados ativos posteriormente, pela Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007.

Referida alteração, como visto, atende ao escopo perseguido em todo ordenamento na medida em que amplia o acesso à justiça, agora também expressamente em relação aos hipossuficientes organizacionais.

Por fim, impende trazer à baila o entendimento jurisprudencial nos tribunais superiores, que reconhecem a legitimidade da Defensoria Pública, embora haja certa divergência em razão da natureza do direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, em razão da missão constitucional conferida à instituição.

Como é cediço, os direitos metaindividuais dividem-se em difusos, coletivos ou individuais homogêneos, pois o que os caracteriza pode ser a indivisibilidade do objeto ou as circunstâncias de sua origem comum, que justificam o tratamento em conjunto de determinado grupo ou categoria de interessados.

Essa classificação dos direitos coletivos *lato sensu* encontra-se adotada expressamente no art. 81, parágrafo primeiro, do Código de Defesa do Consumidor: I - interesses ou direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos também são os transindividuais, de natureza indivisível, porém de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e III - interesses ou direitos individuais homogêneos os decorrentes de uma origem comum (Lei n. 8.078/90, art. 81, parágrafo único).

Conforme aponta Hugo Nigro Mazzilli, sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais não é apenas o fato de possuírem diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um processo coletivo, cuja finalidade não é apenas evitar decisões conflitantes, mas principalmente buscar uma solução mais eficiente da lide, já que o processo coletivo é exercido uma única vez em proveito de todo o grupo lesado (MAZZILLI, 2006, pág. 48).

No Superior Tribunal de Justiça, a Quarta Turma chegou a buscar uma compatibilização entre a atuação em prol dos necessitados com a natureza do direito em disputa, no afã de limitar a legitimidade da Defensoria Pública, nos direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, aos casos em que houvesse pertinência subjetiva com o grupo vulnerabilizado, conforme salienta Flávio Martins (MARTINS, 2021, pág. 1497):

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, em se tratando de interesses difusos (que pertencem a uma coletividade indeterminável de pessoas), basta a alegação de que necessitados podem se beneficiar da demanda da Defensoria Pública. Todavia, em se tratando de interesses coletivos ou individuais homogêneos, deverá a Defensoria Pública representar apenas os que são necessitados. Segundo o STJ: “Diante das funções institucionais da Defensoria Pública, há, sob o aspecto subjetivo, limitador constitucional ao exercício de sua finalidade específica – ‘a defesa dos necessitados’ (CF, art. 134), devendo os demais normativos serem interpretados à luz desse parâmetro. A Defensoria tem pertinência subjetiva para ajuizar ações coletivas em defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, sendo que no tocante aos difusos, sua legitimidade será ampla (basta que possa beneficiar grupo de pessoas necessitadas), haja vista que o direito tutelado é pertencente a pessoas indeterminadas. No entanto, em se tratando de interesses coletivos em sentido estrito ou individuais homogêneos, diante de grupos determinados de lesados,

a legitimação deverá ser restrita às pessoas notadamente necessitadas” (REsp 1.192.577-RG, rel. Min. Luiz Felipe Salomão, Quarta Turma, por unanimidade, 15-5-2014).

Porém, é importante ressaltar que esse entendimento não prevaleceu na Corte Especial, que reformou referido acórdão quando do julgamento dos respectivos Embargos de Divergência que o impugnaram. Na ocasião, ressaltou-se que a atuação primordial da Defensoria Pública é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos, sem prejuízo, entretanto, de também exercer suas atividades em auxílio a necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos econômicos, conforme o respectivo trecho da ementa (EREsp n. 1.192.577/RS, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 21/10/2015, DJe de 13/11/2015):

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

Esclarecendo ainda mais a amplitude da legitimidade da Defensoria, prossegue o V. Acórdão resgatando o conceito de *hipervulneráveis*, apresentado anteriormente pelo Ministro Herman Benjamin, “isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras” (REsp 1.264.116/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2011, DJe 13/04/2012).

No Supremo Tribunal Federal, por sua vez, a questão encontra-se pacificada inclusive no Tema 607 da Repercussão Geral, com o seguinte enunciado: “A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas”.

Especificamente acerca da legitimação para atuar quando houver confusão entre os beneficiários do direito envolvido na lide, o Ministro Relator do *leading case* também foi expresso no sentido de que, estando presentes interesses individuais ou coletivos da população necessitada, haverá legitimidade ativa da Defensoria Pública mesmo nas hipóteses em que a tutela extrapole esse público (STF, RE 733.433).

Saliente-se, por derradeiro, que o Supremo Tribunal Federal também julgou improcedente a ADI 3.943, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP, a qual visava a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, inc. II, da Lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da lei n. 11.448/2007.

No voto proferido pela Ministra Relatora Carmén Lúcia pode-se constatar inclusive uma ressalva acerca da presunção de que, quando constar no rol dos afetados pelos resultados da ação coletiva pessoas necessitadas, já é suficiente para justificar a legitimidade da Defensoria Pública, razão pela qual não se pode condicionar o ajuizamento da ação civil pública à comprovação prévia da pobreza do público-alvo (STF, ADI 3.943):

À luz dos princípios orientadores da interpretação dos direitos fundamentais, acentuados nas manifestações do Congresso Nacional, da Advocacia-Geral da União e da Presidência da República, a presunção de que, no rol dos afetados pelos resultados da ação coletiva, constem pessoas necessitadas é suficiente para justificar a legitimidade da Defensoria Pública, para não “esvaziar, totalmente, as finalidades que originaram a Defensoria Pública como função essencial à

Justiça” (fl. 550, manifestação da Advocacia-Geral da União).

Condicionar a atuação da Defensoria Pública à comprovação prévia da pobreza do público-alvo diante de situação justificadora do ajuizamento de ação civil pública (conforme determina a Lei n. 7.347/1985) parece-me incondizente com princípios e regras norteadores dessa instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, menos ainda com a norma do art. 3º da Constituição da República.

Portanto, constata-se que a Defensoria Pública é legitimada para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos grupos vulnerabilizados, por meio da propositura de Ação Civil Pública, inclusive quando o direito extrapole os interesses dos necessitados, não se podendo exigir demonstração prévia da situação de vulnerabilidade do público alvo.

5 CONCLUSÃO

Concluindo o presente trabalho, nota-se que a Defensoria Pública é uma instituição com incumbência constitucional para prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

A assistência integral e gratuita abrange não só a atuação judicial, com a gratuidade de custas e despesas processuais, como também a atuação extrajudicial, seja na esfera individual ou coletiva.

O conceito de necessitado, por sua vez, tem sido interpretado de forma ampla, para alcançar, além dos necessitados econômicos, os hipervulneráveis, afastando, assim, toda e qualquer situação que possa constituir obstáculo ao acesso à justiça, de forma justa, efetiva e adequada.

A Defensoria Pública possui legitimidade para ajuizamento de ações civis públicas em prol da defesa dos direitos coletivos de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, independentemente da comprovação prévia da situação de pobreza dos envolvidos, mesmo quando o conflito coletivo envolver direitos difusos, coletivos em sentido estrito ou individuais homogêneos.

Por conseguinte, em tais situações, a Defensoria Pública também possui a legitimidade inerente para a celebração de acordos em prol dos grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, notadamente porquanto a atuação extrajudicial da Defensoria Pública deve ser promovida prioritariamente na busca da solução adequada dos conflitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília 5 de out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 26.9.2022.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília 12 de set. 1990 e retificado em 10.01.2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em 26.9.2022.

_____. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências**. Diário Oficial da União.

Brasília 13 de jan. 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acesso em 26.9.2022.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.192.577/RS, Órgão julgador: Corte Especial, Relator(a): Min. Laurita Vaz, Julgamento: 21/10/2015, Publicação: 13/11/2015. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402469723&dt_publicacao=13/11/2015>. Acesso em 05.11.2022.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial 1.264.116/RS, Órgão julgador: 2ª Turma, Relator(a): Min. Herman Benjamin, Julgamento: 18/10/2011, Publicação: 13/04/2012. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1097533&num_registro=201101565299&data=20120413&formato=PDF>. Acesso em 05.11.2022.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 9.343, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Carmén Lúcia, Julgamento: 07/05/2015, Publicação: 06/08/2015. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307366526&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2022.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 733.433, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Julgamento: 04/11/2015, Publicação: 07/04/2016. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309141503&ext=.pdf>>. Acesso em 05.11.2022.

BRITTO, Adriana. **A Evolução da Defensoria Pública em Direção à Tutela Coletiva**. In SOUZA, José Augusto Garcia de (coord). *A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro de 2007*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CORGOSINHO, Gustavo. **Defensoria Pública: princípios institucionais e regime jurídico**. 2ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

GALLIEZ, Paulo. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

PENHA, Carlos Alberto Thomazelli; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. **A Defensoria Pública como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos: uma garantia do**

direito fundamental de acesso à justiça. Artigo jurídico apresentado no X Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, realizado pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, em 28.10.2022.

ROSENBLATT, Ana (et al). **Curso de Mediação para Defensoria Pública.** 1ª ed. Brasília/DF: Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014.

SILVA, Antônio Hélio. **Arbitragem, Mediação e Conciliação.** In: LEITE, Eduardo de Oliveira (coord). *Grandes Temas da Atualidade: mediação, arbitragem e conciliação.* Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **A legitimidade da defensoria pública para propor ação civil pública.** Revista IOB de direito civil e processual civil. v. 9, n. 59, p. 94–115, maio/jun., 2009. Resumo disponível em <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2009;2000819677>>. Acesso em 09.11.2022.

Submetido em 02.10.2022

Aceito em 25.10.2022