

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO – UNAERP
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”
DOUTORADO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA

LUCIANO DAL SASSO MASSON

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA
SOCIOAMBIENTAL

RIBEIRÃO PRETO
2023

LUCIANO DAL SASSO MASSON

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA
SOCIOAMBIENTAL

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, Campus Ribeirão Preto/SP, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito. Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania. Linha de Pesquisa: Concreção da Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Lucas de Souza Lehfeld

RIBEIRÃO PRETO
2023

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

MASSON, Luciano Dal Sasso,

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA
SOCIOAMBIENTAL/ Luciano Dal Sasso Masson.

- Ribeirão Preto, 2023.
fls. 176.

Orientador: Prof. Dr. Lucas de Souza Lehfeld.

Tese de Doutorado - Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP,
Direito. Ribeirão Preto, 2023.

1. Defensoria Pública; 2. Tutela coletiva; 3. Vulnerabilidade; 4.
Socioambiental. I. Título.

CDD 340

LUCIANO DAL SASSO MASSON

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA
SOCIOAMBIENTAL**

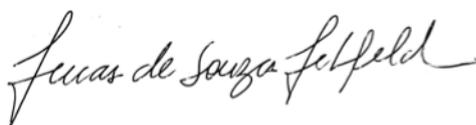
Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto, para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 06 de dezembro de 2023

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Lucas de Souza Lehfeld
Presidente/Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP



Prof. Dr. Edilson Vitorelli Diniz Lima
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

**DIRCEU PEREIRA
SIQUEIRA**

Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira

UNICESUMAR

CAIO JESUS
GRANDUQUE
JOSE:31782300848

Assinado de forma digital por
DIRCEU PEREIRA SIQUEIRA
Dados: 2024.03.26 09:23:43 -03'00'

Assinado de forma digital por CAIO
JESUS GRANDUQUE
JOSE:31782300848
Dados: 2024.02.06 13:49:57 -03'00'

Prof. Dr. Caio Jesus Granduque José
Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**RIBEIRÃO PRETO
2023**

Muitos são aqueles que, mesmo sem saber, contribuíram para a presente tese: Flávia e Malú, meus referenciais de amor – vocês são co-autoras desse trabalho e partícipes de todas as minhas conquistas. Aos meus pais, Luiz e Rita, bem como meus irmãos e sobrinhos – obrigado por todo o apoio.

Ao meu orientador, Doutor Lucas Lehfeld, muito obrigado pelos ensinamentos e auxílio.

Minha gratidão também à Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, na pessoa do Doutor Sebastião Silveira, por me proporcionar o desenvolvimento do conhecimento e estímulo à pesquisa. Tenho um orgulho tremendo de fazer parte dessa Instituição.

RESUMO

A Defensoria Pública é instituição estatal responsável pela defesa do regime democrático e atuação individual ou coletiva em prol de pessoas ou grupos vulneráveis, conforme delineado na Constituição Federal e legislação de regência. Em última análise, representa o Estado-defensoria atuando em benefício de pessoas ou grupos que sofram violações de direitos. Nesse contexto, é possível pensar atualmente estarmos vivenciando o chamado Estado pós-social de direito, em que necessário se faz repensar a implementação de direitos socioambientais buscando sua concretização por meio de atores competentes à tanto, na busca da chamada justiça socioambiental. São muitos os indicadores que denotam um verdadeiro esvaziamento dos comandos constitucionais, o que justifica um “virar a página” no contexto social vivenciado no país. Nesse sentido, a cidadania plena, nas suas perspectivas políticas, sociais e ambientais só será alcançada se, a partir da ordem constitucional vigente, os direitos de índole ambiental e social forem alcançados pelas pessoas ou grupos localizados nas franjas sociais e que deles parecem estar distantes. O tema central da tese, nessa perspectiva, será descortinar o papel de revelo da Defensoria Pública na tutela de interesses socioambientais dentro do modelo político-jurídico atual, correlacionando-se os principais aspectos desses pontos: Defensoria Pública, justiça socioambiental e a abordagem evolutiva do tema. O Brasil é signatário de inúmeros tratados internacionais, bem como assumiu compromissos junto à ONU – Organização das Nações Unidas para enfrentar adequadamente questões relacionadas a proteção ambiental e diminuição das desigualdades e misérias, o que também autoriza o estudo do tema, sempre com vistas ao papel da Defensoria Pública como agente colaborativo para alcance dos objetivos referidos, tendo-se como norte, além a evolução legislativa sobre a temática, a análise de decisões de nossos Tribunais superiores, bem como o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da paradigmática ADI nº 3.943. Por fim, para entender a necessidade de avanços legislativos na busca de referidos direitos coletivos, propõe-se a abordagem sobre o microsistema de processo coletivo e o Projeto de Lei nº 1.641/2021 – que trata sobre a nova lei de ação civil pública.

Palavras-chave: defensoria pública. socioambiental. microsistema. processo coletivo.

ABSTRACT

The Public Defender's Office is a state institution responsible for defending the democratic regime and acting individually or collectively on behalf of vulnerable people or groups, as outlined in the Federal Constitution and governing legislation. Ultimately, it represents the defense state acting on behalf of people or groups that suffer violations of rights. In this context, it is possible to think that we are currently experiencing the so-called post-social state of law, in which it is necessary to rethink the implementation of socio-environmental rights, seeking their realization through competent actors to do so and the pursuit of socio-environmental justice. There are many indicators that denote a true emptying of constitutional commands, which justifies turning the page in the social context experienced in the country. In this sense, full citizenship, in its political, social and environmental perspectives, will only be achieved if, based on the current constitutional order, environmental and social rights are achieved by people or groups located on the social fringes and which seem to be far from them. . Brazil is a signatory to numerous international treaties, as well as assuming commitments with the UN - United Nations, to adequately address issues related to environmental protection and the reduction of inequalities and miseries, which also authorizes the study of the subject, always with a view to role of the Public Defender's Office as a collaborative agent to achieve the referred objectives, having as a guide, in addition to countless other decisions of our superior Courts, which was decided by the Federal Supreme Court in the judgment of ADI n° 3.943. Finally, to understand the need for legislative advances in the pursuit of said collective rights, the approach on the collective process microsystem and Bill No. current moment experienced.

Keywords: public defense. socio-environmental rights. Microsystem. Collective process.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comunidades quilombolas no Brasil.	115
Figura 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda de 2030 da ONU.	155

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O PROJETO DE FLORENÇA E A DEFENSORIA PÚBLICA	16
2.1 DOS MODELOS DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA.....	21
2.1.1 Do modelo <i>pro bono</i>	22
2.1.2 Do modelo <i>judicare</i>	22
2.1.3 Do modelo <i>salaried staff</i>	24
2.2. O GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT: A PESQUISA MUNDIAL SOBRE O MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA.....	25
3 DA PREVISÃO HISTÓRICO-NORMATIVO DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA	30
3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	30
3.2 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ATUAL (LEI Nº 13.105/2015), A DEFENSORIA PÚBLICA E SUA APLICAÇÃO SUPLETIVA ÀS AÇÕES COLETIVAS	35
3.2.1 Do direito jurisprudencial e a tutela coletiva.....	43
3.3 O MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO E O PROJETO DE LEI Nº 1.641/2021: A NOVA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA	52
4 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO PÓS-SOCIAL DE DIREITO E A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DE DIREITOS PARA A ADEQUADA TUTELA COLETIVA SOCIOAMBIENTAL.....	66
4.1 O ESTADO LIBERAL DE DIREITO	67
4.2 O ESTADO SOCIAL DE DIREITO.....	70
4.3 O ESTADO PÓS-SOCIAL DE DIREITO E A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DE DIREITOS PARA A ADEQUADA TUTELA COLETIVA SOCIOAMBIENTAL.....	75
4.3.1 O DIREITO E O AMBIENTE SOCIAL EM NIKLAS LUHMANN E O ESTADO PÓS-SOCIAL DE DIREITO	86
5 DA LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AÇÕES COLETIVAS.....	90
5.1 DA DISCRIMINAÇÃO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO DAS MINORIAS EXCLUÍDAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA.....	106

5.1.1 Das comunidades indígenas.....	111
5.1.2 Dos quilombolas.....	115
5.1.3 Das pessoas com deficiência.....	117
5.2 A DEFENSORIA PÚBLICA E A REPRESENTAÇÃO ADEQUADA PARA A TUTELA COLETIVA SOCIOAMBIENTAL.....	123
5.2.1 DA NECESSIDADE DE DIÁLOGO ENTRE DEFENSORIA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A EFETIVAÇÃO DA TUTELA COLETIVA.....	132
5.3 DOS MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....	135
5.4 DA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.....	146
5.5 A AGENDA 2030 DA ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A DEFENSORIA PÚBLICA.....	152
6 CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS.....	170

1 INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública é instituição estatal responsável pela defesa do regime democrático e atuação individual ou coletiva em prol de pessoas ou grupos vulneráveis, conforme delineado na Constituição Federal e legislação de regência. Em última análise, representa o papel do Estado (Estado-defensoria) atuando em benefício de pessoas ou grupos que sofram violações de direitos.

Antes de termos o modelo acabado atual de fortalecimento e expansão da Instituição e sua legitimação para a tutela coletiva disposta em lei, notadamente no artigo 5º da Lei nº 7.347/85 e na Constituição Federal, conforme atual redação do artigo 134, um amplo cenário de evolução normativa e jurisprudencial foi percorrido, e sobre ele pretende-se debruçar.

Entende-se que fazer esse caminho evolutivo é indissociável para conhecer adequadamente o conceito de acesso à justiça e após de justiça socioambiental, em benefício das pessoas ou grupos sociais mais vulneráveis na sociedade brasileira. Aqui evolui-se conceitualmente pois segundo as 100 Regras de Brasília – do ano de 2008, a vulnerabilidade é conceito amplo que não se restringe apenas a insuficiência econômica do sujeito para arcar com os custos do processo, inclusive esse conceito ampliativo vem sendo reconhecido pela doutrina e jurisprudência nos dias que correm.

Na presente pesquisa pretende-se demonstrar e entender o seguinte fenômeno jurídico-social: *Como se dá a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva socioambiental?*

O tema central da tese, nessa perspectiva, será descortinar o papel de revelo da Defensoria Pública na tutela de interesses socioambientais dentro do modelo político-jurídico atual de Estado conhecido como pós-social, correlacionando-se os principais aspectos desses pontos: Defensoria Pública, justiça socioambiental e Estado pós-social.

Nesse contexto é possível pensar que atualmente estamos vivenciando o chamado Estado pós-social de direito, em que necessário se faz implementar direitos socioambientais como moradia, preservação ambiental, desenvolvimento sustentável, acesso a recursos naturais renováveis, dentre outros, por meio de atores competentes como Defensoria Pública e Poder Judiciário na busca da justiça socioambiental. São muitos os indicadores que apontam um verdadeiro esvaziamento dos comandos constitucionais, o que justifica um virar a página no contexto social atual.

Nesse sentido, a cidadania plena, nas suas perspectivas políticas, sociais e ambientais só será alcançada se, a partir da ordem constitucional vigente, os direitos de índole ambiental e social forem alcançados pelas pessoas ou grupos localizados nas franjas sociais e que deles parecem estar mais distantes.

O Brasil é signatário de inúmeros tratados internacionais, bem como assumiu compromissos junto à ONU – Organização das Nações Unidas, para enfrentar adequadamente questões relacionadas a proteção ambiental e diminuição das desigualdades e miséria social, o que também autoriza o estudo do tema, sempre com vistas ao papel da Defensoria Pública como agente colaborativo para alcance dos objetivos referidos. Nesse diapasão têm-se como norte, além de inúmeras outras decisões de nossos Tribunais superiores, o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.943, que descortinou a legitimação da instituição para as ações coletivas dentro de sua pertinência de atuação.

No presente trabalho será analisado o chamado projeto de Florença, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, que trataram das ondas de acesso à justiça, e a correlação do estudo com a Defensoria Pública. Segundo os autores¹ o acesso à justiça é permeado pelas três ondas renovatórias. No caso da primeira, ela é relacionada à assistência judiciária às pessoas pobres e está intimamente ligada ao obstáculo econômico do acesso à justiça – link direto para a criação de órgão estatal responsável pela defesa dos vulneráveis em juízo – a Defensoria Pública, nos termos do artigo 134 da Constituição Federal e lei complementar nº 80/94, dentre outros.

Na segunda onda discorreram eles sobre os conflitos dispersos, molecularizados na sociedade, conceituados como interesses difusos, vencendo o desafio burocrático da máquina judiciária. Por fim, a terceira onda refere-se à quebra do monopólio estatal na resolução dos conflitos e busca da jurisdição adequada dos conflitos – que justificou a criação de tópico próprio, no capítulo 5, sobre os mecanismos extrajudiciais de resolução dos conflitos socioambientais.

Dentre outros tópicos, serão analisados a evolução histórico-normativa da Defensoria Pública no Brasil, bem como o projeto de pesquisa atual denominado de *Global Access to Justice Project*, verdadeira pesquisa mundial sobre o movimento de acesso à justiça, retomando assim o estudo do Projeto de Florença, da década de 70, e tendo como um dos colaboradores o Professor Bryant Garth.

¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

Um dos avanços legislativos significativos na prestação jurisdicional a ser exercida pelo Estado deu-se por meio da edição da Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para sua organização e dá outras providências, reconhecendo o direito de atendimento às pessoas hipossuficientes por parte do Estado – em muitos momentos ao longo do texto ela será visitada.

Num outro momento, serão analisados o Código de Processo Civil atual - Lei nº 13.105/15, a Defensoria Pública e sua aplicação supletiva às ações coletivas. O atual CPC carrega em seu DNA a tentativa de solução para um problema vivenciado na sociedade atual que é a chamada “*jurisdição lotérica*”, em que cada juízo ou Tribunal, dentro de sua liberdade de convicção, resolve conflitos mais ou menos iguais de forma diferente. Assim, o direito jurisprudencial tornou-se uma realidade no nosso ordenamento, na tentativa de uniformização das decisões e maior segurança jurídica ao jurisdicionado, o que possui relação também com a coletivização do processo e harmonia do sistema.

Entender o conceito de justiça socioambiental e o arcabouço normativo sobre a tutela coletiva também será objeto de análise. Será conceituado e identificada a importância do microsistema de processo coletivo formado pela interação da Lei de ação civil pública – Lei nº 7.347/85, Código de defesa do consumidor – Lei nº 8.078/90, CPC vigente e outras leis especiais. E, numa perspectiva evolutiva (a evolução de conceitos e sistemas jurídicos é um norte no presente trabalho) serão abordados os principais aspectos e avanços (como a ampliação de legitimados) do Projeto de Lei nº 1.641/2021 – que propõe introduzir no sistema brasileiro a nova lei de ação civil pública.

Além dos demais temas enfrentados e que ajudarão a entender o que é o Estado pós-social de direito, sua correlação com os ideais de justiça socioambiental e o papel da Defensoria Pública, para nortear a presente pesquisa foram traçados ainda os seguintes objetivos específicos:

a) identificar o que seria o Estado pós-social de Direito e a necessidade de ressignificação dos direitos e garantias fundamentais;

b) entender o que seria a discriminação ambiental e a proteção das minorias excluídas pela Defensoria Pública, buscando-se ainda um paralelo entre a atuação da instituição e a adequada representação para a tutela coletiva socioambiental;

c) conceituar o que seria a justiça socioambiental e o papel pró ativo do Poder Judiciário nessa seara.

Por fim, abordar-se-á o que versa a chamada Agenda 2030 da ONU – Organização das Nações Unidas, os objetivos que serão buscados num futuro próximo e o relacionamento entre tais “desejos” socioambientais na ordem internacional e atuação da Defensoria Pública.

Para tanto, dando suporte à hipótese e aos objetivos, o método utilizado na presente tese de doutoramento foi essencialmente quantitativo, pois houve pesquisa dos fenômenos jurídicos e dispositivos legais e análise de dados. Quanto à finalidade objetivou a análise teórica dos institutos estudados.

Por fim, a presente investigação científica tem supedâneo em pesquisa bibliográfica, em que ampla bibliografia foi abordada com base nos métodos dedutivo e indutivo.

2 O PROJETO DE FLORENÇA E A DEFENSORIA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 foi responsável pela previsão de um amplíssimo rol de direitos, que geram no cidadão, automaticamente, expectativa de cumprimento dessas previsões. Esse novo norte constitucional causa impacto diretamente no sistema de justiça, pois a não execução de políticas sociais pode desaguar em processos judiciais, o que eleva a patamar de destaque o instituto do acesso à justiça (também conhecido atualmente como acesso à ordem jurídica justa). De conteúdo revestido de certa vagueza, ao longo do tempo, e principalmente no atual cenário constitucional, inúmeros autores se debruçam em estudar o acesso à justiça, fenômeno que embora eminentemente jurídico, sofre influência direta de outras áreas do conhecimento.

As remissões no presente capítulo, bem como ao longo de todo o trabalho, comprovarão que não há como se falar em acesso à justiça/ordem jurídica justa sem se embebedar diretamente na fonte, a obra *Acesso à justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, que escrita no final da década de 70, revela-se atual e enfrenta com precisão cirúrgica as idiosincrasias que envolvem o tema.

Assim sendo, em 1978, na Itália, Cappelletti e Garth² discorreram sobre o acesso à justiça e quais seriam as soluções práticas a enfrentar o gargalo ao seu efeito acesso.

Aqui cabe uma redefinição conceitual: mostra-se mais pertinente falar em acesso à ordem jurídica justa³, não apenas acesso à justiça, pois a solução dos conflitos e a pacificação social deixaram de ser monopólio do Poder Judiciário, surgindo assim os mecanismos de solução adequada dos conflitos para além do modelo Estatal, como a arbitragem, conciliação, mediação, dentre outros.

É de se observar o contexto histórico-político em que o chamado Projeto de Florença, coordenado por Cappelletti e Garth foi desenvolvido, pois foi o primeiro projeto institucional que concentrou esforços no estudo e reflexão da situação do Poder Judiciário no mundo, seus principais problemas e obstáculos e as possíveis alternativas encontradas a esses problemas.

Identificaram eles, em conceito absolutamente consoante com a realidade atual, dentre outros aspectos, que o acesso ao Poder Judiciário é mais dificultoso aos pobres, não só pelos encargos das custas e emolumentos financeiros para poderem ingressarem em juízo, mas

² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

³ Adotando essa perspectiva digna de nota é obra de Kazuo Watanabe: **acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: processo coletivo e outros estudos, Editora Del Rey. Belo Horizonte: 2019.

também pelo fato de não ter essa camada da população sequer conhecimento dos direitos que estão postos à sua disposição (por eles definidos de “*novos direitos*”).

Como alternativa proposta para os problemas de acesso à justiça, dentro daquilo por Cappelletti e Garth definido como “ondas”, têm-se a primeira onda⁴ do acesso judicial, que se se refere precisamente sobre a assistência judiciária para os necessitados.

A preocupação acerca do acesso à justiça não era à época, e não é nos dias que correm, fenômeno recente.

No plano internacional, e antes mesmo do Projeto de Florença, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, determinou em seu artigo VII que “*todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei*”, e que “*toda pessoa tem o direito de receber dos tribunais nacionais competentes recurso efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei*” (artigo VIII).

Já a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, referiu que “*todo o acusado tem os seguintes direitos, notadamente: c) defender-se pessoalmente, ou ter a assistência de um defensor de sua escolha, e, se não tiver recursos para remunerar seu defensor, poder ser assistido gratuitamente por um advogado dativo, quando os interesses da justiça o exigirem*” (art. 6, n. 3).

Também no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, em seu artigo 2º, emergiu a preocupação da justiça do processo, que tutele de forma adequada, efetiva e tempestiva o direito de todos, sem exceção, enxergando-se nessa vedação a discriminação o acesso à justiça.

Mesmo com a preocupação internacional voltada a assistência judicial, décadas após, e justificando o Relatório de Florença, a questão não tinha ainda trespassado a previsão formal para a aplicação concreta.

Como preconizado por Cappelletti e Garth:

Afastar a “pobreza no sentido legal” – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens, no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, não efetiva⁵.

⁴ Definem eles ainda a segunda onda de acesso à justiça, que diz respeito a defesa em juízo dos interesses difusos e terceira onda de acesso à justiça, que versa sobre métodos alternativos para a solução dos conflitos.

⁵ Cf. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant, *Ob. cit.*, p. 09.

Assim, e trazendo a preocupação para os dias atuais, urge que o Estado⁶ se aparelhe para, dentro da ótica de efetividade de direitos, proporcione ao cidadão comum e a grupos vulneráveis a possibilidade para a pronta implementação de direitos, judicial ou extrajudicialmente.

E mais. Com a alocação do acesso à justiça na Constituição Federal, passa-se a enxergar nessa disposição (artigo 5º, inciso LXXIV) o colorido de direito fundamental, com todas as consequências a essa qualificação inerentes.

Nesse sentido, existem algumas premissas que auxiliarão no entendimento dessa fundamentalidade que reveste também o direito de acesso à justiça: 1 - as disposições constitucionais são dotadas de normatividade, ou seja, estão aptas a produzir efeitos no mundo jurídico, gozando ainda de superioridade hierárquica; 2 – os direitos fundamentais gozam de centralidade, ou seja, tanto o Estado quanto o Direito existem para a promoção dos direitos fundamentais e 3 – os poderes públicos estão submetidos à Constituição (por isso comumente fala-se em estado de direito).

Como bem definido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

Em uma proposição, a doutrina da efetividade pode ser assim resumida: todas as normas constitucionais são normas jurídicas dotadas de eficácia e veiculadoras de comandos imperativos. Nas hipóteses em que tenham criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são elas, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição⁷.

Nesse desiderando conclui-se a importância, a centralidade e a obrigatoriedade da promoção do acesso à justiça no cenário jurídico brasileiro, em comandos direcionados aos Poderes Executivos e Legislativo.

Ainda mais se considerarmos que o cidadão vulnerável é aquele que mais necessita de prestações sociais positivas estatais como saúde, educação, moradia, cultura, meio ambiente hígido, saneamento básico, dentre outros e, uma vez surgindo omissão do ente público, poderá, nos termos do artigo 5º, XXXV, e artigo 134, ambos da CF, socorrer-se, também, do Poder

⁶ Partindo-se da premissa do modelo público de assistência judiciária adotada pelo Brasil, cuja origem remonta a proclamação da República e posterior edição do Decreto 1.030, de 14 de novembro de 1890.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 257.

Judiciário via Defensoria Pública. Vê-se que a Constituição Federal de 1988, conceituada como “*constituição cidadã*”, atribui papel de relevo a Defensoria Pública.

Inovando na ordem constitucional até então vigente, a Carta Política com reforço da Emenda constitucional no. 80 de 2014, definiu a Defensoria Pública como 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.

Como não há de se falar em acesso à justiça sem o referencial teórico de Cappelletti e Garth e o Projeto de Florença, os vulneráveis (conceito evolutivo que se sobrepõe à ideia de necessitado, por ser arraigado este num recorte meramente financeiro) têm na Defensoria Pública o órgão estatal apto à defesa de seus interesses, judicial e extrajudicialmente.

Cappelletti e Garth foram os precursores do chamado Projeto de Florença de acesso à justiça, e identificaram naquela época que o acesso ao Poder Judiciário é mais penoso à população carente, não apenas no que tange às questões financeiras, mas, sobretudo, pela carência de informações⁸.

Deve-se fazer um recorte dessa problemática e a situação vivenciada no Brasil, já que, ainda hoje, grande camada da população não detém sequer conhecimento de seus direitos básicos. E ter esse conhecimento é o primeiro passo para que a pessoa ou grupo em situação de vulnerabilidade enxergue perspectivas de melhoras sociais, rompendo com ciclos de violência e miséria.

Um questionamento mostra-se importante: o que é o acesso à ordem jurídica? De forma objetiva, pode-se dizer que é a possibilidade do cidadão ou grupo que se sentir vítima de violação de direitos, quer por parte de particular, quer por parte do próprio Estado, “*bate às portas*” do Poder Judiciário para a prestação jurisdicional respectiva, bem como socorrer-se de outras vias adequadas para a pacificação do litígio.

⁸ A Lei Complementar nº 80/1994, após modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 132/2009, com relação às funções institucionais da Defensoria Pública, traz em seu artigo 4º as seguintes funções, dentre outras: *I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; II – 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; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; e IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições.* Assim, no que se refere ao item III, têm-se a chamada educação em direitos, que objetiva o conhecimento e emancipação da população vulnerável.

Pense-se, v.g., num cidadão carente que necessite fazer uso de um medicamento essencial para a sua vida e que não é fornecido pelo SUS. Nesse caso hipotético, poderá ele procurar a Defensoria Pública para que, por meio da instituição, os entes políticos sejam compelidos judicialmente a entregar-lhe o fármaco, após a propositura da ação judicial respectiva.

Pois bem. Com a necessidade de solucionar os obstáculos enfrentados pelos mais vulneráveis na busca pelo acesso à justiça, Cappelletti e Garth produziram propostas alternativas, denominadas como “ondas renovatórias” (expressão atualmente em desuso, ante o transcurso do tempo desde então). Ou seja, eles estudaram e trouxeram a problemática vivenciada, bem como mostraram as alternativas para a solução dos entraves existentes.

A primeira onda versou sobre a assistência judiciária para os vulneráveis e exerceu grande influência sobre a Constituição Federal de 1988, contendo, como diz a doutrina: “[...] o estudo da defensoria pública e da garantia constitucional da assistência jurídica integral e gratuita encontra fundamento na perspectiva da primeira onda renovatória”⁹.

A segunda onda abordou as reformas para a postulação em juízo de interesses difusos e coletivos, como nas áreas de proteção ambiental (art. 225, da CF) e do consumidor, previstos atualmente na nossa Constituição e que serão descortinadas em tópico próprio do presente trabalho.

Atualmente, como concretização da defesa de interesses coletivos pela Defensoria Pública, cita-se a Lei nº 11.448/2007, que incluiu a Defensoria Pública no rol dos entes legitimados para a propositura de ação civil pública, mais precisamente no artigo 5º, inciso II da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) – julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.943 e que também será objeto de análise mais acurada em tópico próprio. E, por fim, a terceira onda¹⁰ tentou atacar as barreiras impostas ao acesso Poder Judiciário de modo mais articulado e compreensivo, falando ainda de formas alternativas para a solução dos litígios, para além da mera judicialização dos litígios.¹¹

⁹LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**/ Pedro Lenza – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 893.

¹⁰ Fala-se na atualidade em 4ª onda, de autoria Kim Economides que faz referência a dimensão ética e política da administração da justiça, sendo que o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos próprios advogados à justiça. Preocupa-se ela com a educação jurídica e propõe padrões mínimos de profissionalização e responsabilidades dos atores jurídicos. Já a 5ª onda estaria vinculada à internacionalização da proteção dos direitos humanos, a partir da segunda metade do século XX (pós 2ª Guerra Mundial). Representaria ela também uma maior participação da Defensoria Pública no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos – conforme a previsão do Defensor Interamericano, que acompanhará as vítimas desassistidas (Resolução CSDPU nº 127/16 que deu origem ao Defensor Nacional de Direitos Humanos para representação junto aos sistemas internacionais – artigo 7º).

¹¹ Idem, ibidem.

É preciso, contudo, ir além do referencial teórico pensado por Garth e Cappelletti nos seguintes aspectos críticos:

a) Primeiro, deve-se falar em acesso à ordem jurídica justa (e não acesso à justiça), rompendo-se com a ideia do monopólio estatal de resolução dos conflitos apenas no Poder Judiciário, surgindo, com o passar do tempo, outros instrumentos aptos à resolução das demandas, o que inclusive foi incentivado pelo artigo 3º do Código de processo civil em vigor;

b) Segundo o acesso de indivíduos ou grupos ao Poder Judiciário ou outras formas adequadas de resolução das demandas como arbitragem, conciliação, etc. não representa o total acolhimento dos interesses deduzidos por esses grupos – não há uma correlação automática entre deduzir e ter a pretensão acolhida; acesso à ordem jurídica não é sinônimo de concreção de direitos;

c) Outro ponto é que, visto sob à perspectiva de um Poder Judiciário refratário à análise adequada dos conflitos socioambientais, existe um outro gargalo a ser superado, que diz respeito à concretização de interesses em prol dos vulneráveis conforme comandos constitucionais – por isso fala-se em Poder Judiciário e justiça socioambiental, conforme será desenvolvido posteriormente;

d) O estudo da atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública na tutela desses interesses coletivos não significa que a instituição seja a única apta à defende-los (à guisa de exemplo cita-se o MP, OAB, associações civis, ONGS, dentre outros legitimados à tanto).

Postas as informações acima, mostra-se interessante a abordagem dos modelos de prestação de assistência judiciária, com o intuito de propiciar uma concreta proteção às pessoas ou grupos vulneráveis, conforme veremos.

2.1 DOS MODELOS DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

A nosso sentir, identificar os modelos de assistência judiciária, para além de entender o modelo público implementado no país, dialoga com a finalidade principal da presente tese, que é localizar “*a quantas anda*” a atuação da Defensoria Pública, e o modelo estatal por ela representado, na efetivação de direitos de matriz socioambiental na atualidade.

Conforme se depreende da obra mencionada de Cappelletti e Garth os modelos de prestação de assistência judiciária são: *pro bono*; *judicare e salared staff*, os quais abordam-se a seguir.

2.1.1 Do modelo *pro bono*

O auxílio de um profissional apto é imprescindível para decifrar leis e procedimentos que possibilitem o acesso ao Poder Judiciário; dessa forma, o modelo *pro bono* consiste na prestação voluntária, gratuita e eventual de serviços jurídicos, prestado por advogados particulares.

Conforme salienta Frederico Rodrigues Viana, a prestação de assistência judiciária *pro bono* é uma atividade “[...] desenvolvida de modo caritativo, imbuída de aspecto humanitário.”¹²

O modelo de advocacia *pro bono* está disciplinado pelo provimento nº 166/15 da Ordem dos Advogados do Brasil¹³. Ainda, o fato de haver um sistema público de assistência jurídica gratuita, não proíbe que os advogados auxiliem, também gratuitamente, as pessoas ou grupos vulneráveis.

2.1.2 Do modelo *judicare*

No modelo *judicare* a assistência judiciária é custeada pelo Estado. É o modelo adotado em vários países Europeus, como a Holanda, Inglaterra, Áustria e França.

Conforme ilustram Cappelletti e Garth:

Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida *como* um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: O Estado, mas não o cliente, é quem a recebe.¹⁴

Neste modelo, os advogados que patrocinam a defesa dos vulneráveis são custeados pelo Poder Público, porém não há vínculo empregatício com o Estado, tampouco a criação de um órgão público com tal competência. Ou seja, não são agentes públicos, diferentemente dos defensores públicos, que são agentes políticos que atuam em nome do Estado.

¹² LIMA, Frederico Rodrigues Viana. **Defensoria Pública**. Bahia: Editora Juspodivm, 2010, p. 55.

¹³ Art. 1º Considera-se advocacia *pro bono* a prestação gratuita, eventual e voluntária de serviços jurídicos em favor de instituições sociais sem fins econômicos e aos seus assistidos, sempre que os beneficiários não dispuserem de recursos para a contratação de profissional. Parágrafo único. A advocacia *pro bono* pode ser exercida em favor de pessoas naturais que, igualmente, não dispuserem de recursos para, sem prejuízo do próprio sustento, contratar advogado.

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 35.

No sistema jurídico brasileiro o modelo *judicare* é exercido supletivamente, quando a Defensoria Pública “[...] *não se encontra habilitada materialmente para se desincumbir de seu mister*”¹⁵. Nesse caso haverá a nomeação pela Instituição e via convênio de advogados dativos para realizarem a defesa em favor da pessoa hipossuficiente, que não pode arcar com os ônus financeiros do processo, sendo os profissionais nomeados custeados pelos cofres públicos.

Embora o modelo *judicare* represente significativos avanços, no que se refere ao acesso à justiça, Cappelletti e Garth apontam algumas críticas a esse sistema:

O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos. É, sem dúvida, altamente sugestivo que os pobres tendam a utilizar o sistema *judicare* principalmente para os problemas que lhe são familiares – matéria criminal ou de família – em vez de reivindicar seus novos direitos como consumidores, inquilinos, etc¹⁶.

Pode-se dizer que o referido modelo é um modelo supletivo e de transição, ainda mais se considerada a atual redação do artigo 98 do ato das disposições constitucionais e transitórias da Constituição Federal – alterada pela emenda constitucional nº 80/94, que diz:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. § 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo. 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Nesse sentido, cabe trazer à baila as principais inovações promovidas pela Emenda Constitucional nº 80/14 junto a Constituição Federal de 1988 e que buscou a capilarização e fortalecimento da Defensoria Pública:

- a) Estrutural: criou nova seção destinada exclusivamente a regulamentação da Defensoria Pública;
- b) Nova roupagem para atuação da Defensoria Pública (ampliação): instituição permanente, democrática e destinada à defesa dos direitos humanos (art. 134, CF);
- c) Atribuição institucional para atuação na tutela coletiva;

¹⁵LIMA, Frederico Rodrigues Viana. **Defensoria Pública**. Bahia: Juspodivm, 2010, p. 57.

¹⁶CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 38.

- d) Extensão do regime do Poder Judiciário (art. 93, CF);
- e) Iniciativa de lei sobre assuntos da Defensoria (art. 96, inciso II, CF);
- f) Número de Defensores proporcional à efetiva demanda e a respectiva população, sendo que no prazo de 08 anos, a União, Estados e DF deverão contar com Defensores em todas as unidades jurisdicionais (art. 98, ADCT, visto acima).

Ou seja, o fortalecimento da Defensoria Pública, com a criação de cargos e lotação de defensores públicos em todas as comarcas do país em futuro próximo fará com que a nomeação de advogados particulares, em perspectiva, não ocorra mais (ou diminua consideravelmente), concretizando-se, assim, o modelo público estabelecido na Constituição Federal.

2.1.3 Do modelo *salaried staff*⁷

O modelo de assistência judiciária *salaried staff* é o adotado no Brasil. A Defensoria Pública – dos Estados, do Distrito Federal e da União – é a instituição estatal designada pela Constituição Federal para defender, em todos os graus, judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita, aos necessitados em sentido amplo, conforme prevê os artigos 5º, inciso LXXIV e 134, ambos da Constituição Federal e com padrões de atuação dispostos na lei complementar nº 80/94.

Nesse modelo os profissionais responsáveis pela prestação de assistência jurídica são designados após aprovação mediante concurso público de provas e títulos para ingresso na carreira de Defensor Público e após a posse passam a integrar o corpo do Estado. Estes profissionais atuam como órgãos do Estado, responsáveis por viabilizar o acesso à ordem jurídica justa em benefício da população ou grupos vulneráveis – o Estado avoca para si essa relevantíssima competência na linha de outros compromissos assumidos pelo constituinte originário, com o escopo de erradicação da pobreza, promoção do bem de todos, diminuição das desigualdades sociais e construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º da Constituição Federal).

Segundo Cappelletti e Garth, existem vantagens do sistema *salaried Staff* sobre o sistema *judicare*:

As vantagens dessa sistemática sobre a do *judicare* são óbvias. Ela ataca outras barreiras ao acesso individual, além dos custos, particularmente os problemas

¹⁷ Em tradução livre: pessoas assalariadas.

derivados da desinformação jurídica pessoal dos pobres. Ademais, ela pode apoiar os interesses difusos ou de classe das pessoas pobres¹⁸.

Esse é o modelo adotado pela Constituição Federal, e que foi fortemente reafirmado por meio da supracitada Emenda Constitucional nº 80/14.

2.2 O *GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT*: A PESQUISA MUNDIAL SOBRE O MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA

Uma pesquisa que se propõe a falar de Defensoria Pública, tutela coletiva e justiça socioambiental deve, na nossa perspectiva, procurar descortinar o que é esse fenômeno de acesso à ordem jurídica justa (ou ainda chamado por alguns de acesso à justiça) e sua presença no cenário mundial atualmente.

Conforme disposto acima, Garth e Cappelletti foram os primeiros estudiosos a se preocupar com o acesso à justiça e principalmente, os obstáculos enfrentados pelos jurisdicionados para o acionamento do Estado-juiz em caso de violação de direitos.

O acesso à ordem jurídica justa (ou acesso à justiça) deve ser entendido como um direito e uma garantia fundamental: direito na medida em que assegura a todos diante de uma ameaça ou violação o acesso ao Poder Judiciário ou outros órgãos responsáveis pela resolução dos conflitos, conforme incentivado pelo artigo 3º, CPC, tudo nos termos do artigo 5º da Constituição Federal, e garantia, pois assegura o próprio exercício dos direitos fundamentais violados ou ameaçados em benefício de grupos ou pessoas vulneráveis.

Inclusive essa perspectiva de ser o acesso à ordem jurídica justa uma garantia conferida ao cidadão, de forma individual ou organizada, é reforçada pela previsão na Constituição Federal da Defensoria Pública e o modelo estatal de assistência judiciária, que busca possibilitar a implementação de direitos (notadamente os fundamentais sociais, também tidos por prestacionais) de forma judicial ou extrajudicial, individual ou coletiva, inclusive contra o próprio ente político, conforme contornos extraídos de seu artigo 134, bem como pela Lei complementar nº 80/94 e demais normas de regência.

Colocando o cidadão ou grupo social no centro da discussão para a solução dos conflitos, a partir dos ensinamentos de Kazuo Watanabe¹⁹, deve-se pensar na ordem jurídica e

¹⁸CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 40.

¹⁹ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 3.

nas respectivas instituições pela perspectiva daquele por ele chamado de “*consumidor*”, destinatário das normas.

Além disso, falar em acesso à ordem jurídica justa é também um programa de reforma dos modelos atuais e método de pensamento – por isso a pertinência da abordagem do acesso à justiça na atualidade.

Embora não se concorde com uma visão tão radical, não se desconhece que Watanabe chega a dizer que para a aplicação de um direito substancial discriminatório e injusto, melhor seria dificultar o acesso à Justiça, pois assim se evitaria o cometimento de dupla injustiça.

Pois bem. O acesso enquanto direito fundamental progressivamente reconhecido e que se mostra essencial para todos os demais direitos fundamentais (*afinal, como exigir judicialmente ou extrajudicialmente a concreção de direitos individuais ou coletivos sem mecanismos de acesso ao Poder Judiciário ou outras formas de solução dos conflitos?*) é explicado por Capelletti e Garth²⁰:

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 encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Contudo é necessário ir além, pois esse acesso à resolução dos conflitos não se resume única e exclusivamente na possibilidade de se “*bater às portas*” do Poder Judiciário diante de violação ou ameaça de violação de direitos. É um conceito amplo, um direito com múltiplas perspectivas.

Nesse sentido, o acesso à ordem jurídica justa ou à justiça (*lato sensu*)²¹, é um direito humano no campo internacional, e fundamental no plano interno, positivado sob a forma de norma-princípio, com valor próprio e também como função instrumental a outros direitos. Como explica a doutrina²²:

Envolve esse direito prestações estatais e condutas de atores privados, mas ainda incorpora aspectos de direitos de liberdade e participação, especificando-se (*estrito sensu*) nas possibilidades de acesso aos Tribunais para a prestação jurisdicional e de acesso aos direitos em palanques extrajudiciais, em termos de informação, consultoria e métodos alternativos de resolução de conflitos, noções que interagem entre si e têm

²⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 11-12

²¹ SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à Justiça e Equilíbrio Democrático**. Editora Dialética. Edição do Kindle. p. 33.

²² Idem, *ibidem*.

seu conteúdo e extensão dependentes da tarefa interpretativa dos juízes, na tensão entre o grau de normatividade do direito e as restrições fáticas e jurídicas existentes.

Inclusive destaca-se que esse papel do Juiz, proativo (não refratário), na busca dos ideais de justiça socioambiental será objeto de análise em tópico próprio.

É possível entender ainda que o acesso à justiça é antes de tudo o acesso a um processo justo, que constitui princípio fundamental para a organização do processo no Estado Constitucional. É o modelo mínimo de atuação processual do Estado e mesmo dos particulares em determinadas situações substanciais. A sua observação é condição necessária e indispensável para a obtenção de decisões justas (art. 6.º do CPC) e para a viabilização da unidade do direito (art. 926 do CPC)²³.

Seriam assim elementos integradores do conceito de acesso à justiça: direito à informação e conhecimento do direito material, direito à pesquisa para aferição da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país, formação de juízes inseridos na realidade social e comprometidos com a ordem jurídica justa, direito à remoção de obstáculos e a previsão de instrumentos capazes de promover a efetividade na proteção do direito.

A sociedade moderna assume complexidade cada vez maior, atingindo a estrutura social, as atividades econômicas, o acesso à informação e as relações cotidianas do cidadão. Têm-se assim, segundo Watanabe, uma série de consequências: 1 – incremento assustador de conflito de interesses, muito dos quais de configuração coletiva; 2 – impossibilidade (ou dificuldade) no reconhecimento de direitos, mormente em benefício da camada mais humilde (vulnerável) da população; 3 - impossibilidade de avaliação crítica do sistema jurídico do país, o que somente pode ser factível por meio de pesquisa permanente feita por especialistas.

Então o conhecimento do direito pelos indivíduos ou grupos sociais e a avaliação crítica da sistemática atual (como na realização de estudos e pesquisas) são um norte que auxiliar a descortinar o problema.

Nesse diapasão, colaciona-se trecho da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2021)²⁴ e o papel em educação em direitos promovido pela Instituição:

Observa-se no âmbito das Defensorias Públicas uma preocupação institucional com a educação jurídica da população, missão emancipatória de cidadania que tem por escopo a conscientização dos indivíduos em relação aos seus direitos e a criação de esferas comunitárias de defesa, organização da sociedade civil e empoderamento social.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito constitucional** - 9ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva Digital, 2020, p. 1113-1114.

²⁴ PESQUISA NACIONAL DE DEFENSORIA PÚBLICA. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/>. Acesso em: 20 de mai. 2023.

Com vistas ao estudo adequado da temática aqui analisada e seus contornos atuais, a partir dos ensinamentos de Garth e Cappelletti, no ano de 2018 um grupo de pesquisa foi criado pelo professor e defensor público Cleber Francisco Alves, juntamente com o professor e também defensor público Diogo Esteves, os quais convidaram os professores americanos Earl Johnson Jr e Bryant Garth, para que integrassem o grupo.

O professor escocês Alan Paterson passou a integrar o grupo em 2018, que foi denominado “*Global Access to Justice Project*”²⁵.

A ideia principal deste novo projeto é gerar e compartilhar conhecimento, e de forma colaborativa e democrática, obtendo, como resultado final uma pesquisa que, efetivamente, represente diferentes percepções e experiências dos mais variados sistemas de justiça contemporâneos.

Como primeiras conclusões foram publicizados os relatórios nacionais feitos por uma equipe de especialistas, abrangendo diferentes nacionalidades, disciplinas, profissões e culturas, incluindo pesquisadores do campo jurídico (e sócio-jurídico), profissionais de direito dos setores público e privado, diretores de instituições de assistência jurídica, funcionários públicos e formuladores de políticas públicas, representando cerca de 100 nações de todos os continentes.

Todos os Relatórios Nacionais estão elaborados seguindo um padrão estrutural comum, fornecido pelo Questionário do *Global Access to Justice Project*. A estrutura comum garante uma abordagem consistente à coleta de dados e, ao mesmo tempo, facilita a análise comparativa dos diferentes sistemas de justiça.

O relatório nacional referente ao Brasil ainda não foi concluído. O de vários países já está disponível por meio de acesso ao *link*: <https://globalaccesstojustice.com/country-insights/?lang=pt-br>.

Por fim, mostram-se extremamente relevantes projetos como esse que, na linha do Projeto de Florença da década de 70, que serviu de grande fomentador para melhora na prestação jurisdicional ao identificar gargalos como o acesso à justiça aos mais vulneráveis (que devem estar no centro desse estudo, diga-se), proteção de direitos difusos e formas adequadas de solução dos conflitos, é preciso saber, identificar e estudar, na atualidade, como tal fenômeno

²⁵ HENRICH, Cristiane-Maria. *NEW GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT*. Consolidação de Ideias Antigas-Reflexões sobre as Novas Ideias. **Revista eletrônica da OAB do Rio de Janeiro**. n. 1., p.1-31, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2020/07/NEW-GLOBAL-ACCESS-TO-JUSTICE-PROJECT-Cristiane-henrichs-3.pdf>. Acesso em: 1 de fev. 2023.

normativo-social está sendo enfrentado e quais melhoras podem ser propostas na busca do processo coletivo mais justo e realizador dos anseios dos cidadãos e grupos vulneráveis.

3 DA PREVISÃO HISTÓRICO-NORMATIVO DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA

Abordar a efetivação de direitos por meio da Defensoria Pública numa perspectiva socioambiental merece uma incursão histórico-evolutiva acerca da origem Defensoria Pública no cenário pátrio e sua evolução ao longo das décadas.

Segundo entendemos, o presente tópico auxiliará sobremaneira a entender o objeto principal da pesquisa, que é o *status* jurídico e político atual da atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva socioambiental. Assim o é pois a análise evolutiva é indissociável da presente pesquisa, quer no que tange a evolução normativa-histórica, quer no que se refere às decisões dos Tribunais superiores sobre a temática, em especial do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Posto isso, no presente capítulo serão trazidas as primeiras disposições sobre a instituição nas nossas Constituições – à partir da Constituição de República de 1891, buscando-se fazer uma linha evolutivo-legislativa, pois a previsão constitucional e infraconstitucional atual é fruto de décadas e décadas de evolução.

Parece-nos extremamente relevante esse descortinar histórico pois ajuda-nos a atender o caminho percorrido até chegarmos na atual redação do artigo 134 da Constituição Federal e das decisões judiciais que vem reafirmando, à partir de um juízo de pertinência e adequação, a atuação coletiva do órgão estatal, bem como sua relevância como um dos legitimados para a tutela coletiva socioambiental.

3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê em seu artigo VIII²⁶ que todo ser humano receberá do Estado, por meio de seus Tribunais, efetiva proteção e serão resguardados de quaisquer atos que violem seus direitos fundamentais garantidos pela Constituição ou pela Lei.

²⁶ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.

Antes de chegar a esse campo de proteção do Estado, existiu um longo e demorado caminho percorrido, que se torna ainda mais extenso para os que não detêm recursos financeiros ou estão em situação de vulnerabilidade para custear uma rápida e eficaz defesa de seus direitos.

Frente a essa realidade, mostra-se imprescindível a atuação da Defensoria Pública, voltada para “*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*”²⁷, conforme preceitua a novel redação artigo 134 da CF.

Atualmente, apesar de parecer comum a existência da Defensoria Pública como órgão garantidor de assistência jurídica, individual e coletiva, judicial e extrajudicial, gratuita aos indivíduos e grupos vulneráveis, nem sempre o Estado brasileiro demonstrou uma atenção especial para esses sujeitos.

A primeira Carta Constitucional brasileira é datada de 1824. Representa ela a consolidação dos Poderes do Imperador e foi escrita segundo os modelos jurídicos e sociais da época. No que se refere ao objeto da pesquisa atual, não previu a Carta de 1824 nenhuma disposição sobre a assistência jurídica àqueles que não tinham condições financeiras, embora tenha ela se preocupado com a tutela de direitos e garantias fundamentais, conforme se extrai de seu corpo (citação mantida na redação original):

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

I. Nenhum Cidadão póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da lei.

II. Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública.

III. A sua disposição não terá effeito retroactivo.

IV. Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publical-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a lei determinar.

V. Ninguem póde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a moral pública.

VI. Qualquer póde conservar-se, ou sahir do Imperio, como lhe convenha, levando comsigo os seus bens, guardados os Regulamentos policiaes, e salvo o prejuizo de terceiro.

VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a lei determinar.

VIII. Ninguem poderá ser preso sem culpa formada, excepto nos casos declarados na Lei; e nestes dentro de vinte e quatro horas contadas da entrada na prisão, sendo em Cidades, Villas, ou outras Povoações proximas aos logares da residencia do Juiz; e nos logares remotos dentro de um prazo razoavel, que a Lei marcará, attenta a

²⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

extensão do território, o Juiz por uma Nota, por elle assignada, fará constar ao Réo o motivo da prisão, os nomes do seu accusador, e os das testemunhas, havendo-as.

Já a primeira Constituição Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não fazia menção alguma à gratuidade de justiça e assistência gratuita, trazendo apenas em seu artigo 72, §16 uma menção à defesa plena: *Aos acusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciais a ela, desde a nota de culpa, entregue em 24 horas ao preso e assinada pela autoridade competente com os nomes do acusador e das testemunhas.*²⁸

Anos depois, surgia a Constituição de 1934, que assegurava aos brasileiros e aos estrangeiros necessitados a gratuidade e assistência judiciária, sendo ainda mencionado, caso fosse necessário, a criação de órgãos especiais, conforme artigo 113, n° 32: *a União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.*²⁹

Observa-se assim na Constituição de 1934 a primeira previsão de criação de órgão estatal para a assistência judiciária àqueles que não tivessem condições financeira de arcar com os custos do processo, sendo ela reconhecidamente pela adoção do modelo *salaried staff*, que é o vigente na atualidade.

Por sua vez, a Constituição de 1937, outorgada em 10 de novembro do mesmo ano, que implantou a ditadura do Estado Novo no Brasil, mostrou-se totalmente inerte ao tratar da assistência judiciária gratuita.

Todavia, como enuncia a doutrina: *“não era de se esperar de uma carta constitucional feita sob medida para servir a ditadura uma enunciação pródiga de direitos e garantias fundamentais”*.³⁰

Tal estagnação somente foi sanada após a promulgação da Carta Magna de 1946, retornando às linhas constitucionais a assistência judiciária aos necessitados pelo art. 141, §35³¹ ao prever que:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e

²⁸ BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1981.

²⁹ BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1934.

³⁰ MARTINS, Rodrigo Azambuja. **Uma história da Defensoria Pública**. In: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz & AMARAL, Cláudio do Prado (coordenadores). **Os novos atores da justiça penal**. Coimbra: Almedina, 2016. p. 228.

³¹ BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1946.

à propriedade, nos termos seguintes: (...) §35 O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

Por outro lado, a nova Constituição deixou um vazio quanto as formas que esse direito seria garantido, bem como qual órgão público ficaria encarregado desta missão.

Com o surgimento da Constituição de 1967, se manteve intacto o direito à assistência jurídica aos necessitados, bem como a ausência de previsão quanto a sua aplicabilidade, sendo necessário a criação de lei infraconstitucional. Era assegurado pelo art. 150. §32 da Constituição Federal de 1967³² que:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 32 - Será concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei.

Após dois anos, em 1969, iniciava no Brasil o regime autoritário implantado pela ditadura militar. Contudo, com relação à assistência judiciária gratuita aos necessitados, não houve nenhuma alteração na letra constitucional.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição-cidadã e a assistência jurídica gratuita e integral passou a ocupar um novo patamar, agora reconhecido como um direito fundamental e autoaplicável.

Diferente de outrora, a Constituição trouxe em seu art. 5º, inciso LXXIV a expressão “*assistência jurídica*” e não mais “*assistência judiciária*”, dando uma amplitude ao direito garantido, uma vez que agora, não seria apenas oferecido assistência legal na propositura de ações, mas também englobava a atuação e orientação extrajudicial dos usuários/assistidos do serviço público.

A Constituição de 1988, além da garantia do direito, também previu o órgão governamental³³ que seria responsável por esse mister, sendo incumbido a Defensoria Pública atuar na orientação jurídica e na defesa dos necessitados (aqueles que num primeiro momento não tinham condições de arcar com os custos financeiros do processo) e que numa terminologia mais apropriada, são os vulneráveis sob as mais variadas matizes.

Na continuação dessa evolução normativa, têm-se a emenda constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, alterou o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título

³² BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1967.

³³ As perspectivas organizacional e procedimental para a efetivação de direitos fundamentais, como o acesso à justiça, representam a criação de órgãos estatais para a tutela de tais direitos e a de definição de procedimentos judiciais e administrativos para o exercício do direito de ação.

IV - Da Organização dos Poderes, e acrescentou o artigo 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. § 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo. § 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Conforme pode se observar, objetivou o Constituinte derivado o fortalecimento da Defensoria Pública, através de sua expansão por todo o território nacional, reafirmando seu papel protecionista e emancipatório em prol da população mais carente e vulnerável do Estado brasileiro.

Nesse sentido, Cleber Francisco Alves³⁴ assevera que:

Ao definir a Defensoria Pública como função essencial à justiça (Título IV, Capítulo IV, da CRFB), o legislador constitucional empregou a expressão *justiça* em sentido mais amplo, garantindo uma extensiva atuação institucional junto a todos os Poderes Estatais, com o objetivo de preservar os valores constitucionalmente estabelecidos.

Desta forma a atuação da Defensoria Pública não se restringe apenas uma representação no Poder Judiciário, seja para propositura de ações ou defesas em juízo. A análise do termo *justiça*, é em sentido extensiva, permitindo a Defensoria Pública atuação frente a todos os Poderes do Estado, resultando numa valoração da justiça por todos eles, inclusive extrajudicialmente e na educação em direitos.

E quem mais precisa da atuação do Estado-Defensoria? Os vulneráveis – numa perspectiva individual ou minimamente organizados em grupos, que podem ser entendidos como aqueles sem condições financeiras para arcar com o ônus do processo, mas também os que são constantemente violados em seus direitos pelo mesmo Estado ou particulares, como a população em situação de rua, quilombolas, mulheres vítimas de violência, crianças e idosos, presos etc.

Sobre a Defensoria Pública ser reconhecida como Instituição essencial à justiça, diz Diogo de Figueiredo Moreira Neto³⁵:

³⁴ ALVES, Cléber Francisco. **Assistência Jurídica Integral da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil**, in, SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). Coleção Repercussões do Novo CPC-Defensoria Pública, JusPodivm, 2015, p. 95.

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça**. Revista de Direito da Defensoria Pública, Rio de Janeiro, 1995, ano VI.

Essa essencialidade à Justiça, ressalte-se, não se deve entender que se refira apenas à ação que desempenham perante o Poder Judiciário, ou seja, perante à "Justiça" no sentido orgânico, mas, verdadeiramente, referida a todos os Poderes, enquanto diga respeito à realização dos valores por qualquer deles. Justiça está entendida, assim, no seu sentido mais amplo, condizente com todos os valores que deve realizar o Estado Democrático de Direito, como finalidade última do poder na vida social, sem nenhum qualificativo parcializante que possa permitir que se restrinja, de alguma forma, tanto o âmbito de atuação quanto a designação das advocacias dos interesses constitucionalmente garantidos.

E mais. Com a Emenda Constitucional nº 80 referida alhures, a Defensoria Pública passa a ser considerada como “*expressão e instrumento do regime democrático*”, possibilitando o entendimento do seu papel como figura representativa do Estado democrático.

Desta feita, na atual roupagem constitucional, a Defensoria Pública mostra-se plenamente apta à representação do regime democrático, e sua atuação é de extrema importância para garantir e resguardar os direitos dos sujeitos ou grupos vulneráveis, contribuindo assim como veículo de grandes avanços da sociedade na busca pela consolidação da democracia e tutela dos direitos humanos³⁶.

3.2 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ATUAL (LEI Nº 13.105/2015), A DEFENSORIA PÚBLICA E SUA APLICAÇÃO SUPLETIVA ÀS AÇÕES COLETIVAS

No presente tópico discorreremos sobre as disposições legais acerca da Defensoria Pública no processo civil atual, com a vigência da Lei nº 13.105/15. Entendemos que essa abordagem conecta-se sobremaneira com a tese presente, primeiro porque o Código de processo civil em vigor reafirma a importância da instituição no cenário jurídico-político atual. Segundo, porque o CPC é parte integrante no microsistema de processo coletivo, aplicando-se a ele supletivamente, servindo assim de anteparo à tutela coletiva socioambiental em prol de grupos ou pessoas vulneráveis. Por fim, o processo civil posto é de viés notadamente coletivo, buscando a resolução de demandas de forma eficiente e harmônica.

Pois bem. O Código de processo civil de 2015, cumprindo a promessa inicial de que "*o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil*" (art. 1º), não só reconhece formalmente a existência da Defensoria Pública, na esteira da Constituição

³⁶Os direitos humanos que consistem em direitos indispensáveis e essenciais à vida digna dos sujeitos, pautados na liberdade, igualdade e dignidade constitucionalmente garantidos.

Federal, como também disciplina sua atuação no âmbito cível, inclusive como instituição promotora do acesso à ordem jurídica justa.

A própria inclusão de título exclusivo para o tratamento legal da Defensoria Pública no CPC (Título VII, Da Defensoria Pública) é exemplo dessa conformação constitucional, seguindo-se o intento de fortalecimento e estruturação da instituição-cidadã.

E mostra-se importante fazer essa abordagem acerca da inclusão da Defensoria no CPC atual pois destacou o legislador o papel institucional no cenário jurídico pátrio e a legislação processual civil deverá ser aplicada supletivamente às ações coletivas, conforme veremos. Cita-se o artigo 7º, que prevê como norma fundante de todo o sistema a paridade de tratamento em relação aos meios de defesa, algo constante do DNA da Defensoria Pública. Sem defesa não pode haver ação. E sem Defensoria Pública a proteção de uma gama extensa de grupos ou pessoas vulneráveis ficará comprometida.

Ainda nesse sentido, o artigo 72, parágrafo único, expressamente atribuiu à Defensoria Pública o exercício da curadoria especial para o exercício do direito constitucional de defesa em hipóteses de réus presos, citados por edital ou por hora certa.

A curadoria especial, bom que se diga, é uma forma de defesa utilizada para determinadas situações especiais. Conforme previsto, a atuação como curador especial é atribuição do Defensor Público, sendo que, nas comarcas onde ainda não estiver instalada a Defensoria Pública, poderão ser nomeados patronos dos entes conveniados à Instituição.

Nesse aspecto cabe uma análise crítica: há equívoco na redação do referido artigo 72, CPC, que prevê que o juiz “nomeará” curador especial: a uma porque esse atuação já decorre da Lei complementar nº 80/94, que em seu artigo 4º, inciso XVI, determina ser função institucional da Defensoria Pública a atuação em curadoria especial, nos casos previstos em lei; a duas porque essa atuação, como visto, decorre de imperativo legal, e não teria o magistrado o “poder” de nomear e após, se assim entender, revogar essa nomeação.

Outro artigo que se refere expressamente à instituição cidadã no CPC é o art. 95, § 5º, que veda a utilização de recursos dos fundos de custeio da Defensoria Pública para a remuneração de peritos. Preservam-se, com isso, os finitos recursos da instituição para sua vocação primordial: a tutela dos vulneráveis e proteção dos direitos humanos. Garante-se, de outro giro, a sua plena autonomia administrativa e financeira, tal como previsto no art.134, § 2º, da CF, de modo que à Defensoria Pública, e não a qualquer outro órgão de Poder, competirá definir a destinação de seus recursos.

Atente-se ainda que o artigo 186 no CPC traz a regra da contagem em dobro dos prazos processuais para a Defensoria Pública. Consolida-se na nova legislação a importante prerrogativa processual já prevista na Lei complementar nº 80/94, em seus artigos 44, inciso I e 128, inciso I.

Mais do que isso, prevê-se, ainda, que a contagem do prazo se iniciará com a intimação pessoal do Defensor Público através da entrega dos autos na sede da Instituição, momento a partir do qual se iniciará a contagem de prazos processuais (art. 186, § 1º, com referência expressa ao art. 183, § 1º, ambos do CPC).

Ainda, há a legitimação da Defensoria Pública para a propositura do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) (art. 977, inciso II). Dentro da ótica que a instituição deve servir à justiça, busca-se permitir que a Defensoria Pública possa contribuir para a racionalização dos serviços judiciários e para a preservação da coerência das decisões judiciais, na medida em que o CPC objetiva preservar estes dois valores.

Na esteira do art. 4º - que repete a promessa constitucional da razoável duração dos processos (conforme art. 5º, LXXVIII, da CF), os artigos 233 e 235 do CPC consideram a Defensoria Pública, dentre outros legitimados, como entidade "*fiscalizadora*" da duração razoável dos processos, tendo como norte a efetividade da prestação jurisdicional. Compete à Defensoria representar às corregedorias (permanente, do Tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça), contra servidores e magistrados que, injustificadamente, excedam os prazos previstos em lei para o cumprimento dos atos processuais.

Já o art. 554, § 1º, do CPC, de forma inovadora e digna de nota, dispõe sobre a necessidade de atuação da Defensoria Pública sempre que o litígio envolver ação possessória em que figure grande número de pessoas hipossuficientes (conflitos coletivos pela posse da terra). Na busca da harmonização do processo com os direitos fundamentais, a intervenção da Defensoria nestas demandas tem por fim tutelar o direito social à moradia e a função social da propriedade, garantias asseguradas na Constituição Federal brasileira e decorrentes, em última análise, da proteção adequada dos direitos humanos.

Nesse sentido, têm-se a figura da atuação da instituição como *custos vulnerabilis*³⁷, tendo-se num primeiro aspecto o reforço da missão da Defensoria Pública, atribuída pela

³⁷ A expressão que foi cunhada no livro CUSTUS VULNERABILIS: A DEFENSORIA PÚBLICA E O EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES POLÍTICO-JURÍDICAS DOS VULNERÁVEIS. BELO HORIZONTE, EDITORA CEI, 2020, escrito por Edilson Santana Gonçalves Filho, Jorge Bheron Rocha e Maurílio Casa Maia. Nele explicam os autores que o termo *custos vulnerabilis* surgiu em 2014, em um cenário de discussão sobre a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva, sendo criado por Maurílio Casas Maia, Defensor Público no Amazonas, para explicar que a Defensoria não desejava substituir o Ministério Público no papel de fiscal da ordem

Constituição Federal, de tutelar os direitos das pessoas vulneráveis, designadas no CPC como “*necessitadas*”. Ainda, numa segunda acepção tem-se a instituição enquanto terceiro interessado no processo, quando será utilizado o termo “*intervenção como custos vulnerabilis*”, ou seja, como expressão e instrumento do Regime Democrático de Direito, promoção dos direitos humanos e defesa dos vulneráveis sem acesso ao direito fundamental social à moradia, objeto de discussão latente em ações possessórias que envolva coletividade de pessoas.

A doutrina³⁸, acertadamente, dá um contexto ampliativo a essa atuação interventiva da Defensoria como guardiã dos vulneráveis para além das possessórias, admitindo-a em outras situações/processos em que a atuação da instituição estiver em consonância com seu perfil constitucional de tutela dos direitos humanos, do regime democrático e defesa dos grupos vulneráveis. Numa ação coletiva de nítidos reflexos socioambientais certamente mostra-se presente a pertinência para a atuação da instituição. Pense-se, *v.g.*, numa ação promovida por associação de moradores de um bairro na periferia em busca de melhores condições de saneamento básico em detrimento do Poder público – nesse caso, e numa perspectiva maximizadora de atuação à partir do artigo 554 do CPC, defende-se ser necessária a intimação da Defensoria Pública para oferta de parecer em prol dessa coletividade, reafirmando-se a efetivação da tutela coletiva socioambiental e defesa dos direitos humanos.

Bom que se diga que esse papel maximizado de exigência de atuação do Estado-defensoria na defesa dos interesses de grupos vulneráveis demandados³⁹ já era entendido mesmo antes do CPC atual, para os casos conhecidos como de ações coletivas passivas, sendo obrigatória a intervenção institucional em ações em que citados grupos de pessoas necessitadas (vulneráveis) não estejam representadas adequadamente.⁴⁰

Importante destacar também que não se deve fazer confusão terminológica: a expressão “*custos legis*” é atribuída à intervenção do Ministério Público enquanto fiscal da ordem jurídica; já “*amicus communitas*” significa a atuação concreta da Defensoria Pública com legitimidade extraordinária em prol de pessoas e comunidades vulneráveis – decorrência do artigo 134 da

jurídica justa, mas sim que à Defensoria Pública cabe a missão constitucional de defesa dos vulneráveis e, por outro lado, ao Ministério Público, a defesa da ordem jurídica, missões distintas. Ou seja, a figura *custos vulnerabilis* personifica a atuação da Defensoria Pública como instituição política e responsável pela promoção da democracia, sendo mecanismo para participação político-social de grupos excluídos.

³⁸ GONÇALVES FILHO, EDILSON SANTANA. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos – teoria e prática**. 4ª. edição, rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 208.

³⁹ Exemplo concreto dessa atuação ocorreu no Estado de São Paulo, nas ações possessórias propostas por *shoppings centers* contra jovens indeterminados que realizavam os chamados “rolezinhos” em suas instalações. A Defensoria Pública foi acionada e ofertou atuação defensiva em várias dessas ações, obtendo êxito em grande parte delas.

⁴⁰ Nesse sentido autores como Camilo Zufaleta e Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré, citados por GONÇALVES FILHO, EDILSON SANTADA. *Op. cit.*, p. 221.

CF (v.g. em ação civil pública em prol de consumidores vulneráveis, grupo de moradores ribeirinhos, quilombolas, etc.).

Consagrou-se assim que compete à Defensoria Pública, na linha do atual recorte constitucional, a tutela dos direitos das pessoas vulneráveis, assim designadas, “necessitadas”. Têm-se a atuação da instituição, também, enquanto terceira interessada no processo, quando será utilizado o termo “intervenção como *custos vulnerabilis*”, ou seja, como expressão e instrumento do regime democrático de Direito, promoção dos direitos humanos e defesa dos necessitados, inclusive sob o enfoque socioambiental (pense-se, v.g., numa ação possessória em que figure no polo passivo um grupo de pessoas domiciliadas em áreas ambientais ou que sofrem os efeitos deletérios da poluição dos rios ou de lixões ali localizados, o que justificará a intervenção da Defensoria Pública, sob pena de nulidade processual).

O Superior Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilidades* nos seguintes termos:

Admite-se a DPU no feito como custos vulnerabilis nas hipóteses em que há formação de precedentes em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos. Custos vulnerabilis significa “guardião dos vulneráveis” (“fiscal dos vulneráveis”). Enquanto o Ministério Público atua como custos legis (fiscal ou guardião da ordem jurídica), a Defensoria Pública possui a função de custos vulnerabilis. (...) O STJ afirmou que deve ser admitida a intervenção da Defensoria Pública da União no feito como custos vulnerabilis nas hipóteses em que há formação de precedentes em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos. STJ. 2ª Seção. EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 25/09/2019 (Info 657).

Ainda, na linha do que já era previsto no CPC/73, o artigo 784, inciso IV, do CPC, atribuiu a característica de título executivo extrajudicial ao instrumento de transação referendado pela Defensoria Pública.

Esse instrumento de atuação extrajudicial e celebração de acordos/transação pela Defensoria fora e antes mesmo de qualquer ação judicial, reforça o perfil de incremento e sensibilização das partes para a resolução do conflito extrajudicialmente. Pode-se imaginar a celebração de um TAC – termo de ajustamento de conduta para a regularização no fornecimento de água e saneamento básico em prol de comunidades situadas nas “franjas” dos municípios.

Especificamente sobre esses métodos alternativos informais de solução dos conflitos, incumbe ao Estado organizá-los e incrementá-los. Como explica Watanabe⁴¹, tais serviços podem ser informais, podendo ficar à cargo de entidades públicas não pertencentes ao Poder

⁴¹ WATANABE, Kazuo, Op. cit. p. 7.

Judiciário como OAB, Ministério Público, Defensoria Pública, Prefeituras municipais, etc., e até mesmo por entidades privadas como sindicatos, comunidades de bairros, etc.

Sem dúvida, é importante que o Estado estimule a criação desses serviços, controlando-os convenientemente, pois o êxito na resolução dos conflitos por meio dessas instituições e organizações da sociedade civil dependerão de uma correta estruturação.

Voltando à perspectiva de atuação coletiva da Defensoria Pública, além de ser amplamente referendada pela doutrina, coloca a instituição na vanguarda da defesa dos direitos fundamentais socioambientais, e, ao reboque dessa legitimidade, garante a proteção dos direitos de populações, movimentos sociais e grupos excluídos e que merecem especial guarida estatal.

Por fim, o presente tópico possui uma segunda finalidade, que é a referência a aplicação do Código de processo civil em vigor, supletivamente, às normas especiais previstas no processo coletivo (que tem como referenciais normativos a Lei nº 7.347/85 – Lei de ação civil pública e Lei nº 8.078/90 – Código de defesa do consumidor).

O CPC em vigor, em seu artigo 15 traz que: *Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente*, sendo que subsidiário é o que subsidia, ajuda, e supletivo é o que completa ou que serve de suplemento.

Embora ocorra uma “*imidez legislativa*” na disposição do artigo 15, já que não trouxe ele a aplicação expressa ao processo coletivo, conclui-se que essa aplicação também deverá ser operacionalizada em relação às suas normas. Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr assim ensinam⁴²:

Embora o CPC-2015 não se dedique ao processo coletivo, não se pode ignorar uma circunstância histórica que o torna bem diferente dos anteriores códigos brasileiros de processo: este é o primeiro código que nasce pressupondo a tutela coletiva, incorporando uma boa parte de técnicas processuais antes previstas apenas para o âmbito coletivo e trazendo inúmeras inovações que podem aperfeiçoar bastante a tutela de direitos coletivos. Não é exagero dizer que o CPC-2015 rompe com um dogma da doutrina brasileira, segundo o qual a legislação individual é inadequada ao sistema coletivo. Agora, muito ao contrário, o CPC passa a ser visto como importante instrumento normativo que, em muitos aspectos, sobretudo em relação às normas fundamentais, coordena-se com o microssistema da tutela jurisdicional coletiva em um diálogo de fontes. Parece-nos que agora a doutrina brasileira terá de ajudar a reconstruir o processo coletivo a partir do CPC-2015, e não a despeito dele.

⁴² DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 10. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, v. 4, p. 17.

Sobre essa aplicação supletiva do CPC ao processo coletivo, ela ocorrerá quando não houver disciplina expressa nas próprias leis definidora da tutela coletiva e não afrontar os princípios vetores de suas previsões⁴³.

E essa aplicação subsidiária (ou eventual), que deverá ocorrer se for adequada aos princípios e regras dispostas no processo coletivo, tem por escopo evitar a inconseqüência e desvirtuamento legal, afinal, se existem regras próprios que regulamentam o processo coletivo, as normas processuais (voltadas num primeiro momento para as ações de cunho individual) não terão vez.

Tal conformação na aplicação, ou não, do CPC é reconhecida como o princípio da adequação, segundo o qual a incidência normativa só ocorre se a norma jurídica for compatível com a natureza da tutela contemplada na lei da ação civil pública.

Pense-se, *v.g.*, na aplicação do instituto da reconvenção (art. 343 e ss do CPC) ao processo coletivo - uma ação civil pública ambiental, o que soa adequado e não ofensivo às regras específicas da legislação especial até porque o § 5º do mesmo artigo 343 apregoa que *se o autor for substituto processual, o reconvinte deverá afirmar ser titular de direito em face do substituído, e a reconvenção deverá ser proposta em face do autor, também na qualidade de substituto processual*. Assim, essa viabilidade da reconvenção no processo coletivo será possível em casos de ações duplamente coletivas, em que dois grupos puderem estar ao mesmo tempo nos polos ativos e passivos da ação.

Nesse sentido, ao julgar o Agravo Interno n.1.0183.11.016502-8/003, admitiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, já sob o palio do CPC/2015, a possibilidade de apresentação de reconvenção em ação civil pública cominatória de obrigação de fazer, ao sufragar o entendimento no sentido de que *“articulado pedido expresso pelo réu, para que o Município seja responsabilizado pelos gastos da adequação de caixa subterrânea, não poderia o pleito ser deduzido em contestação, apenas em sede reconvenicional”*.

Outra aplicação relevantíssima à guisa de exemplo repousaria na possibilidade de atuação coletiva da Defensoria Pública em demandas coletivas em que, não sendo a instituição a autora da ação, fosse objeto do litígio a tutela de direitos fundamentais socioambientais como moradia, preservação ambiental, população ribeirinha ou outros interesses difusos com a marca de proteção de grupos ou sujeitos vulneráveis, dignidade da pessoa humana, regime

⁴³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual do Processo Coletivo**: volume único. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

democrático, dentre outros, com aplicação maximizada do que dispõe o artigo 554 do CPC visto acima⁴⁴.

Expressamente adotando a aplicação supletiva do CPC ao microsistema de processo coletivo, merece destaque decisão do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA COLETIVA PROMOVIDA PELO IDEC EM NOME DE POUPADORES ESPECÍFICOS E DETERMINADOS. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. PRETENSÃO DE EXTENSÃO À LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA DO DIFERIMENTO E/OU DA ISENÇÃO DAS DESPESAS PROCESSUAIS A QUE FAZ JUS A ASSOCIAÇÃO. DESCABIMENTO. INCIDÊNCIA DA REGRA DO PROCESSO CIVIL TRADICIONAL. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO PRÉVIO DAS CUSTAS JUDICIAIS DO PROCESSO DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O propósito recursal consiste em definir, além da negativa de prestação jurisdicional, se é devido o recolhimento inicial de custas judiciais no âmbito de liquidação de sentença coletiva genérica proposta por associação em nome de titulares do direito material específicos e determinados, diante da isenção legal conferida à associação (arts. 18 da Lei n. 7.347/1985 e 87 do CDC). 2. Verifica-se que o Tribunal de origem analisou todas as questões relevantes para a solução da lide, de forma fundamentada, não havendo falar em negativa de prestação jurisdicional. 3. As regras específicas dispostas nos arts. 18 da LACP e 87 do CDC relativas ao microsistema da tutela coletiva, de diferimento e isenção das despesas processuais, alcançam apenas os Colegitimados descritos nos arts. 82 do CDC e 5º da LACP, a fim de melhor assegurarem a efetividade das ações coletivas que, em regra, se destinam à proteção de direito de grande relevância social. 4. Tais benesses não mais subsistem na liquidação individual e/ou cumprimento individual da sentença coletiva que forem instaurados, em legitimidade ordinária, pelos titulares do direito material em nome próprio, com a formação de novos processos tantos quantos forem as partes requerentes, visto que sobressai, nesse momento processual, o interesse meramente privado de cada parte beneficiada pelo título judicial genérico. 5. Nesse caso, incidirá a regra do processo civil tradicional (consoante assenta o art. 19 da Lei n. 7.347/1985), de que as despesas processuais, notadamente as custas judiciais da demanda (aí se considerando a liquidação individual e/ou execução individual autônomas), devem ser recolhidas antecipadamente (o que não caracteriza condenação, mas mera antecipação), ressalvada a hipótese de concessão da gratuidade de justiça (arts. 19 do revogado CPC/1973 e 82 do CPC/2015), com reversão desses encargos ao final do processo. 6. Igualmente ocorre na liquidação e/ou na execução da sentença coletiva promovidas por uma associação – o IDEC, na hipótese –, na condição de representante processual dos titulares do direito material devida e previamente especificados e determinados na petição de liquidação de sentença e no interesse eminentemente privado de cada um deles, visto que tal situação se equipara à liquidação e execução individuais da sentença coletiva. 7. Recurso especial conhecido e desprovido (Recurso especial nº 1.637.366 - SP (2015/0133729-5), Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze).

⁴⁴ Outra possibilidade é a realização de audiências públicas no bojo de ações coletivas, possuindo elas previsão no Código de Processo Civil que trouxe a possibilidade de realização de audiência pública judicial nos âmbitos do incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 983, § 1º), do julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (art. 1.038, II), e nos casos procedimento de alteração pelo tribunal de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos (art. 927, § 2º). Vale destacar que apenas em matéria ambiental existe previsão expressa nesse sentido, originária da edição da Resolução Conama nº 09/87, que regulamentou a realização das audiências públicas nas hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental exige o EIA/RIMA, como modalidade de avaliação de impacto ambiental.

O caso versado trata sobre a liquidação de sentença coletiva promovida por associação – IDEC, com incidência das regras do processo civil tradicional (consoante assenta o art. 19 da Lei n. 7.347/1985), de que as despesas processuais, notadamente as custas judiciais da demanda (aí se considerando a liquidação individual e/ou execução individual autônomas), devem ser recolhidas antecipadamente, na esteria do CPC em vigor, mesmo se tratando de ação coletiva.

Finalizando, é bom se destacar que à despeito dessa aplicação supletiva, é possível entender que CPC atual pode ser encaixado como parte integrante do microsistema da tutela coletiva, respeitadas a adequação e não desvirtuamento das regras próprias, por certo.

3.2.1 Do direito jurisprudencial e a tutela coletiva

Uma grande preocupação que tem assolado o legislador e operadores do direito nos últimos tempos é a contradição das decisões judiciais emanadas de Tribunais diferentes acerca de litígios mais ou menos semelhantes: a chamada “*ciranda*” das decisões judiciais contraditórias. Acresça-se a isso o volume dantesco de ações que tramitam perante os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, muitas das quais contendo teses jurídicas repetidas⁴⁵.

De olho nessa problemática, o CPC atual procurou trazer soluções para que ocorra uma harmonização e segurança jurídica em relação aos atos decisórios.

A esse fenômeno de uniformização decisória entre os diversos Tribunais pátrios dá-se o nome de direito jurisprudencial, que estuda o papel das decisões judiciais no nosso ordenamento jurídico e objetiva uma isonomia no trato decisório.

É bom que se diga que essa preocupação com a uniformização das decisões judiciais não surgiu com o Código de processo civil atual, embora este tenha dado grande impulso na temática: foi por meio da Emenda Constitucional nº 45/04 que introduziu na Constituição Federal o artigo 103-A, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para a edição de súmulas vinculantes, impositivas aos juízes e demais Tribunais do país, que se descortinou o mundo das decisões vinculativas no cenário jurídico brasileiro.

⁴⁵ Segundo informações do **Conselho Nacional de Justiça**, por meio do relatório anual Justiça em números, no final do ano de 2021 haviam aproximadamente 62 milhões de ações judiciais em andamento, que é a diferença entre os **77,3 milhões de processos em tramitação** e os 15,3 milhões (19,8%), sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando definição jurídica futura. Com exceção da Eleitoral, houve elevação do acervo processual em todos os segmentos da Justiça em 2021 em relação ao ano anterior. Na Justiça Estadual, o crescimento foi de 1 milhão de processos (1,7%) e, na Justiça Federal, 881,7 mil processos (9,5%). Informações disponíveis em:

Sem dúvida, existe um grande conflito por trás da adoção de vinculação decisória: de um lado a liberdade decisória do magistrado, insculpida no artigo 93 da Constituição e de outro a harmonização do sistema jurídico como um todo.

Deve-se ter como norte nessa adoção da uniformização e vinculação das decisões nos Tribunais superiores – STF e STJ, o princípio da segurança jurídica, que traz que a jurisprudência, uma vez pacificada ou sumulada, tende a ser mais estável, tutelando as justas expectativas dos jurisdicionados, corolário do Estado democrático de direito.

É possível enxergar na tutela coletiva – passando pelos ensinamentos de Garth e Cappelletti, e mais recentemente Kazuo Watanabe, e leis de ação popular e de ação civil pública no cenário pátrio, identificação quanto à preocupação com a isonomia decisória e racionalização no volume de ações em cursos do chamado direito jurisprudencial: uma ação coletiva, tratando igualmente grupo ou coletividade de pessoas tratará todos de forma igual e significará que, num só processo, dezenas ou centenas de conflitos sejam decididos por um só ato decisório judicial.

Nesse diapasão, segundo a doutrina⁴⁶, os problemas do Judiciário merecem ser analisados sob o seguinte prisma: a) inadequação de estrutura material e pessoal; b) inadequação das leis processuais (ex.: período da Pandemia pela Covid-19 CNJ editou ato para que os atos judiciais passassem a ser virtuais, por meio da utilização da rede mundial de computadores o que acabou por propiciar exclusão digital daqueles que não tinham acesso à essa forma de tecnologia) e c) ausência de pesquisas das causas de litigiosidade não apenas em suas perspectivas socioeconômicas, mas também as de natureza moral ou comportamental (ex: ação que versem sobre a moralidade administrativa) e as de caráter técnico jurídico (ex: orientações junto aos órgãos que prestam assistência jurídica para evitar demandas desnecessárias em casos de situações já consolidadas na jurisprudência, o que é objeto de análise nesse tópico).

A tutela coletiva pode ser entendida, nesse contexto, como instrumento pensado para o tratamento molecularizado das lides massificadas e dos direitos transindividuais, assegurando a decisão uniforme de direitos de índole coletiva (difusos, coletivos e individuais homogêneos), evitando a proliferação de ações individuais e gerando segurança jurídica e igualdade entre os titulares dos direitos materiais violados⁴⁷.

⁴⁶ WATANABE, Kazuo. Op. cit. p. 29

⁴⁷ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 267.

Conforme se extrai da exposição de motivos do CPC⁴⁸, se, por um lado, o princípio do livre convencimento motivado é garantia de julgamentos independentes e justos, e nesse sentido mereceu ser prestigiado pelo novo Código, por outro, compreendido em seu mais estendido alcance, acaba por conduzir a distorções do princípio da legalidade e à própria ideia de Estado Democrático de Direito. A dispersão excessiva da jurisprudência produz intranquilidade social e descrédito ao Poder Judiciário.

Na exposição de motivos no CPC⁴⁹ atual destacou-se ainda:

Por outro lado, haver, indefinidamente, posicionamentos diferentes e incompatíveis, nos Tribunais, a respeito da mesma norma jurídica leva a que jurisdicionados que estejam em situações idênticas tenham de submeter-se a regras de conduta diferentes, ditadas por decisões judiciais emanadas de tribunais diversos. Esse fenômeno fragmenta o sistema, gera intranquilidade e, por vezes, verdadeira perplexidade na sociedade. Prestigiou-se, seguindo-se direção já abertamente seguida pelo ordenamento jurídico brasileiro, expressado na criação da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) e do regime de julgamento conjunto de recursos especiais e extraordinários repetitivos (que foi mantido e aperfeiçoado), tendência a criar estímulos para que a jurisprudência se uniformize, à luz do que venham a decidir tribunais superiores e até de segundo grau, e se estabilize. Essa é a função e a razão de ser dos tribunais superiores: proferir decisões que moldem o ordenamento jurídico, objetivamente considerado. A função paradigmática que devem desempenhar é inerente ao sistema. Por isso é que esses princípios foram expressamente formulados. Veja-se, por exemplo, o que diz o novo Código, no Livro IV.

A jurisprudência do STF e dos Tribunais Superiores devem nortear as decisões de todos os Tribunais e Juízos singulares do país, de modo a concretizar plenamente os princípios da legalidade e da isonomia. Nesse sentido, artigo 926, CPC define:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Debruçando-se sobre o referido artigo e o entendimento do que sejam os precedentes, *Medica explica*⁵⁰:

⁴⁸ Embora o CPC seja elogiável, deve-se mencionar o veto ao art. 333 do Código de Processo Civil, que trazia a previsão da coletivização de ações individuais, cujo desfecho tivesse alcance coletivo ou o resultado devesse ser uniforme.

⁴⁹ Exposição de motivos do Código de Processo Civil. Código de Processo Civil e normas correlatas – Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 09 de mai. 2022.

⁵⁰ MEDINA, JOSÉ MIGUEL GARCIA. *Op. cit.*, p. 1.083.

O art. 926 da lei processual refere-se a características que devem marcar a jurisprudência que, além de íntegra, deve ser uniforme, estável e coerente. Ao lado da jurisprudência, o código menciona as súmulas e os precedentes (...). Dos precedentes deve-se extrair uma *ratio* relativamente geral, embora obtida a partir do julgamento de um caso, que poderá ser replicada em outros julgamentos.

A ideia de integridade, uniformidade, estabilidade e coerência estende-se à jurisprudência, aos precedentes e às súmulas.

Essa ideia de uniformidade repousa, segundo Marinoni⁵¹, no entendimento de que a norma é o resultado da interpretação (em outras palavras, a tomada de consciência de que o discurso do legislador não é suficiente para guiar o comportamento humano, tendo em conta a sua dupla indeterminação) abrindo espaço para que se pense na decisão judicial não só como um meio de solução de determinado caso concreto, mas também como um meio para a promoção da unidade do direito. No caso a unidade decisória a partir da busca do alcance da norma por meio de sua interpretação.

Como visto, surge como norteador da atuação judicial o princípio da isonomia, devendo os Tribunais e seus órgãos fracionários evitar decidir de forma diferente o mesmo tema, inclusive no que toca a litígios de fundo coletivo.

Um dos mecanismos processuais que poderá auxiliar no alcance desse objetivo isonômico é o incidente de assunção de competência⁵². Este é espécie de incidente processual no qual um órgão colegiado fracionário indicado pelo regimento interno do Tribunal avoca, chama para si, a competência anteriormente atribuída a outro órgão do mesmo tribunal, para o julgamento de um recurso, de uma remessa necessária ou de uma ação de competência originária. Por exemplo, o artigo 932, inciso IV, alínea c, do CPC, diz que incumbe ao Relator do recurso negar provimento ao recurso que for contrário a entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

Essa decisão proferida em sede de incidente de assunção de competência desempenhará papel semelhante ao do julgamento de casos repetitivos, recaindo sobre relevante questão de

⁵¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume II / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 606.

⁵² CPC, Art. 947. *É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos. § 1º Ocorrendo a hipótese de assunção de competência, o relator proporá, de ofício ou a requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, que seja o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar. § 2º O órgão colegiado julgará o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária se reconhecer interesse público na assunção de competência. § 3º O acórdão proferido em assunção de competência vinculará todos os juízes e órgãos fracionários, exceto se houver revisão de tese.*

direito, com grande repercussão e o acórdão prolator da decisão vinculará todos os juízes e órgãos fracionários.

O CPC trouxe ainda regras gerais para os Tribunais no âmbito da construção e manutenção de um sistema de precedentes (jurisprudência e súmula), persuasivos e obrigatórios, devendo uniformizar sua jurisprudência, mantê-la estável, íntegra e coerente.

O imperativo uniformizatório determinado aos Tribunais exige deles conduta proativa, não omissa, caso surja algum tipo de divergência interna entre seus órgãos fracionários em relação a mesma questão judicial.

É bom que se diga que Luiz Guilherme Marinoni⁵³, identifica problemas no artigo 926 referido:

1) Se vale do termo tribunais de forma indistinta, sem atentar à divisão de trabalho existente entre as Cortes de Justiça e as Cortes Supremas;

2) Institui um dever de uniformização, nada obstante seja conhecida a ligação do termo a uma função de simples controle que era exercida pelas cortes de vértice em um determinado momento da história;

3) Faz remissão de forma genérica à jurisprudência, sem a preocupação com eventuais distinções que existem entre os termos empregados pelo CPC;

4) Ao afirmar que os Tribunais devem manter a sua jurisprudência estável, esquece que esse é apenas um de seus deveres no que tange à necessidade de provar segurança jurídica.

Ainda nessa perspectiva uniformizadora, é comando que decorre do CPC e direcionado aos juízes e Tribunais:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - As decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - Os enunciados de súmula vinculante;

III - Os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - Os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - A orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos

⁵³ MARINONI, Op. cit., p. 607

repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

Vê-se que o CPC de forma inovadora e elogiável traz instrumentos que servirão como verdadeiros antídotos para a chamada jurisprudência lotérica, violadora da isonomia dos jurisdicionados.

E mais: o CPC, em seu artigo 489 define que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que *deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.*

Cassio Scarpinella⁵⁴ discorre sobre os institutos ora analisados, fazendo um paralelo com o incidente de uniformização da jurisprudência previsto no CPC de 1973:

Entendo que os arts. 926 e 927 têm como missão substituir o mal aplicado e desconhecido, verdadeiramente ignorado, ‘incidente de uniformização de jurisprudência’ dos arts. 476 e 479 do CPC de 1973. É o típico caso de norma jurídica que não encontrou, nos quarenta e um anos de vigência daquele Código, seu espaço, caindo em esquecimento completo. É essa a razão pela qual parece-me importante compreender aqueles dois dispositivos (como, de resto, todos os que, ao longo do CPC de 2015, direta ou indiretamente com eles se relacionam, e não são poucos) como normas diretivas de maior otimização das decisões paradigmáticas no âmbito dos Tribunais e dos efeitos que o CPC de 2015 quer que estas decisões, as paradigmáticas, devam surtir nos demais casos em todos os graus de jurisdição, a começar pelo STF.

Postos os referências normativos acima, pode surgir uma pergunta: *o que seria então decidir com base em precedentes?* Sucintamente, esse é o ato decisório que aplica uma decisão proferida anteriormente, ou as razões fundamentais daquela decisão, para decidir um caso futuro. É tratar de forma igual casos que podem ser considerados iguais (*treat like cases alike*).

Vale dizer, contudo, que o precedente é uma decisão judicial estabelecida em um caso anterior que vincule, ou ao menos seja persuasiva para o mesmo órgão judicial ou para outro ao decidir casos subsequentes. Precedentes persuasivos são aqueles que não vinculam qualquer órgão julgante, podendo ser aplicado por ele, ao passo que os vinculantes partem da máxima geral de que em casos semelhantes deve-se decidir da mesma forma⁵⁵.

⁵⁴ BUENO. *Op. cit.*, p. 538.

⁵⁵ MEDINA, JOSÉ MIGUEL GARCIA. *Op. cit.*, p. 927.

Intimamente ligado aos fenômenos ora estudados é o chamado *distinguishing* que é a técnica de distinção entre o precedente e o caso que está sendo julgado. A técnica do *distinguishing* é utilizada para fundamentar a decisão de aplicar ou não o precedente para solucionar o caso em julgamento. Isto posto, ante a vinculação obrigatória, o magistrado diante do caso concreto deverá fundamentar, se o caso, porque não está sendo observado o precedente ou sumula vinculantes.

Vamos a um exemplo: o STF julgou inconstitucionais (via ADI MC nº 2.352) várias leis e instrumentos normativos estaduais que concediam benefícios fiscais, sobre as mais variadas denominações e argumentos (a chamada “*guerra fiscal*”). Já na ADI nº 3.421-PR, o mesmo STF entendeu que, no caso em análise, não estava presente qualquer tipo de competição entre os Estados utilizando renúncias de receitas de ICMS, o que tanto os dispositivos constitucionais e legais, bem como os precedentes adotam como justificativa para declarar normas desse tipo como inconstitucionais. Ou seja, as renúncias de receita em questão, por beneficiar igrejas e templos de qualquer culto, não trazem consigo qualquer acirramento concorrencial por empreendimentos econômicos, como ocorria nos casos que serviram de base aos precedentes do Tribunal. Aplicou o Tribunal o *distinguishing*, afastando a incidência do conteúdo decisório da ADI nº 2.352.

Bom que se tenha como norte que a vinculação das decisões não significa uma migração simplista da sistemática da *civil law* para a *common law*, mas sim uma nova perspectiva de valorização do papel das decisões judiciais para interpretar e aplicar o direito, com novas atribuições dadas aos Tribunais superiores, notadamente para a manutenção para a coerência e uniformidade das decisões.

Nesse diapasão, e havendo qualquer mudança de posicionamento da jurisprudência estabelecida (superação ou *overruling*) ela deverá ser justificada adequadamente, além de ter sua eficácia modulada em respeito à segurança jurídica (art. 927, §4º, CPC). Afinal, um sistema que dê grande valor a sistemática dos precedentes deverá prever mecanismos para a superação ou alteração dessas decisões judiciais vinculantes, suscetíveis a evolução ao longo dos tempos.

Daniel Assumpção⁵⁶ explica essa superação dos precedentes nos seguintes termos:

Essa superação, portanto, chamada *overruling* no direito norte-americano, deve ser realizada com extremo cuidado, ponderação e o mais importante, raramente. Se o art. 926 do novo CPC exige uma jurisprudência íntegra, coerente e estável, é natural se compreender que a superação do precedente deva ocorrer com parcimônia, em situações excepcionais.

⁵⁶ NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPCÃO. *Novo código de processo civil comentado*. 2ª. edição, rev. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 927.

Deve-se revisitar os precedentes de forma ponderada, evitando-se de um lado o engessamento dos julgadores e de outro a rotatividade decisória que atinja a estabilidade jurídica e segurança, objetivos de fundo que se quer resguardar com a vinculação dos precedentes.

Observa-se ainda, conforme exposto acima, que os Tribunais deverão dar coerência às suas próprias decisões anteriores e à linha evolutiva do desenvolvimento da jurisprudência. A coerência é forma de realização do princípio da igualdade, em que litígios iguais devem ser tratados igualmente, sobretudo quando o Tribunal já tem um entendimento firmado, estabilizado, não podendo ele contrariar o seu próprio entendimento sem a distinção obrigatória.

Outra novidade que mira a uniformização dos julgamentos é o incidente de resolução de demandas repetitivas – IRDR⁵⁷ previsto no artigo 976, CPC⁵⁸, que objetiva atrair para

⁵⁷ Existem uma série de **enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis – FPPC** sobre a temática, que são citados, pela importância:

Enunciado 87. A instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas não pressupõe a existência de grande quantidade de processos versando sobre a mesma questão, mas preponderantemente o risco de quebra da isonomia e de ofensa à segurança jurídica.

Enunciado 88. Não existe limitação de matérias de direito passíveis de gerar a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas e, por isso, não é admissível qualquer interpretação que, por tal fundamento, restrinja seu cabimento.

Enunciado 89. Havendo apresentação de mais de um pedido de instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas perante o mesmo tribunal todos deverão ser apensados e processados conjuntamente; os que forem oferecidos posteriormente à decisão de admissão serão apensados e sobrestados, cabendo ao órgão julgador considerar as razões neles apresentadas.

Enunciado 90. É admissível a instauração de mais de um incidente de resolução de demandas repetitivas versando sobre a mesma questão de direito perante tribunais de 2º grau diferentes.

Enunciado 91. Cabe ao órgão colegiado realizar o juízo de admissibilidade do incidente de resolução de demandas repetitivas, sendo vedada a decisão monocrática.

Enunciado 342. O incidente de resolução de demandas repetitivas aplica-se a recurso, a remessa necessária ou a qualquer causa de competência originária.

Enunciado 343. O incidente de resolução de demandas repetitivas compete a tribunal de justiça ou tribunal regional.

Enunciado 344. A instauração do incidente pressupõe a existência de processo pendente no respectivo tribunal.

Enunciado 345. O incidente de resolução de demandas repetitivas e o julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos formam um microsistema de solução de casos repetitivos, cujas normas de regência se complementam reciprocamente e devem ser interpretadas conjuntamente.

Enunciado 346. A Lei nº 13.015, de 21 de julho de 2014, compõe o microsistema de solução de casos repetitivos.

Enunciado 556. É irrecorrível a decisão do órgão colegiado que, em sede de juízo de admissibilidade, rejeita a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas, salvo o cabimento dos embargos de declaração.

Enunciado 605. Os juízes e as partes com processos no Juizado Especial podem suscitar a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas.

⁵⁸ CPC, Art. 976. *É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. § 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente. § 2º Se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono. § 3º A inadmissão do incidente de resolução de demandas repetitivas por ausência de qualquer de seus pressupostos de admissibilidade não impede que, uma vez satisfeito o requisito, seja o incidente novamente suscitado. § 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores,*

resolução conjunta, e isonômica, questões de direito que são comuns a vários casos similares. São pressupostos de admissibilidade do incidente de resolução de demandas repetitivas: a) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; b) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica; c) pendência de julgamento de recurso no tribunal.

Exige-se um dissenso inicial a respeito de determinada tese jurídica (efetiva repetição de processos e risco de ofensa à isonomia e segurança jurídica) para só após poder se instaurar o incidente. Para a doutrina⁵⁹, mencionando posição sobre o tema, uma dezena de processos sobre uma mesma tese jurídica seria suficiente para desencadear o incidente.

Por fim, no caminho da coletivização ora analisada e estando em trâmite ação individual e ação coletiva tratando da mesma causa de pedir, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n.º 1.525.327 pela possibilidade de suspensão das ações individuais que guardem correlação com as macro-lides coletivas ajuizadas sobre a mesma temática, em caso que versava acerca de dano ambiental, citando-se:

EMENTA RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AÇÃO INDIVIDUAL DE INDENIZAÇÃO POR SUPOSTO DANO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE ADRIANÓPOLIS. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. TUTELA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. EVENTO FACTUAL GERADOR COMUM. PRETENSÕES INDENIZATÓRIAS MASSIFICADAS. EFEITOS DA COISA JULGADA. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À REPARAÇÃO DOS DANOS INDIVIDUAIS E AO AJUIZAMENTO DE AÇÕES INDIVIDUAIS. CONVENIÊNCIA DA SUSPENSÃO DOS FEITOS INDIVIDUAIS. EXISTÊNCIA. 1. A tese a ser firmada, para efeito do art. 1.036 do CPC/2015 (art. 543 do CPC/1973), é a seguinte: Até o trânsito em julgado das Ações, em tramitação na Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba, atinentes à macro-lide geradora de processos multitudinários em razão de suposta exposição à contaminação ambiental decorrente da exploração de jazida de chumbo no Município de Adrianópolis PR, deverão ficar suspensas as ações individuais. 2. No caso concreto, recurso especial não provido.

Da suspensão das ações individuais até o julgamento do processo coletivo, além de se reforçar o acesso à justiça isonômico entre os sujeitos, vê-se que tal proceder poderá ser amplamente utilizado em ações de cunho socioambiental.

no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva. § 5º Não serão exigidas custas processuais no incidente de resolução de demandas repetitivas.

Art. 977. O pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal: I - pelo juiz ou relator, por ofício; II - pelas partes, por petição; III - pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição. Parágrafo único. O ofício ou a petição será instruído com os documentos necessários à demonstração do preenchimento dos pressupostos para a instauração do incidente.

⁵⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.* p. 1629.

Concluindo, a uniformização de decisões judiciais em lides de cunho socioambiental significará (desde que efetivadora de direitos face às violações ou omissões estatais ou particulares), numa perspectiva macro, tratamento isonômico de todas as comunidades ou grupos sociais vilipendiados em seus direitos, trazendo harmonia ao sistema e evitando o sentimento de insegurança jurídica.

3.3 O MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO E O PROJETO DE LEI Nº 1.641/2021: A NOVA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Vivenciamos na atualidade a chamada era da coletivização do processo, fruto da evolução jurídico-política ocorrida ao longo das últimas décadas.

Existe uma clássica divisão dos interesses em público e privado, e o correto entendimento do fenômeno do processo coletivo passa por ela. O interesse privado é aquele representado pelos interesses das pessoas jurídicas de direito privado, organizações, empresas, dentre outros. Já interesse público é entendido como o interesse da coletividade em seu todo, sendo subdividido em primário e secundário: este último seria o interesse dos entes públicos e a administração do Estado (v.g. quando o ente público arrecada tributos), ao passo que o primário representaria o bem-estar social, da coletividade em geral; perceptível é a conclusão de que nem sempre há coincidência entre essas duas divisões do interesse público.

Assim sendo e situados numa posição intermediária estão os chamados interesses transindividuais (ou coletivos *lato sensu*), compartilhados por grupos, categorias ou classes de pessoas.

Conforme a doutrina⁶⁰, os interesses transindividuais, processualmente falando, caracterizam-se pela necessidade reconhecida pela ordem jurídica que o acesso à justiça seja possibilitado por uma forma coletiva, de modo que a solução obtida, para além de evitar decisões contraditórias, represente uma solução mais eficiente ao litígio, em proveito de todo o grupo lesado.

A origem desse movimento de coletivização das ações passa, como visto, pela década de 70 e pelos estudos de Cappelletti e Garth, quando capitanearam o projeto de Florença objetivando identificar os gargalos existentes no acesso ao sistema de justiça e acabaram por conceituar o que é conhecido como segunda onda de acesso à justiça (não mais renovatória,

⁶⁰ MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 21ª. edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 51.

ante o transcurso do tempo), que diz respeito à defesa em juízo dos interesses difusos, já que demandas individuais muitas vezes encontraram obstáculos (financeiros e de conhecimento jurídico) para chegarem ao Poder Judiciário, ao passo que por meio de uma ação coletiva, de forma racionalizada, essas demandas poderiam ser abarcadas por uma única ação coletiva.

Ainda na perspectiva evolutiva, no âmbito interno, em 1977 a Lei de ação popular – Lei nº 4.717/65 foi alterada para a inclusão da possibilidade de tutela do patrimônio público, assim considerados os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico; em 1981 foi sancionada a lei ambiental nº 6.938/81 que estabeleceu a legitimidade ativa do Ministério Público para as ações de responsabilidade penal e civil por danos provocados ao ambiente.

Outra fonte criadora e de grande alavanca para a coletivização das ações se deu com o surgimento dos direitos ou princípio da fraternidade ou solidariedade – dispersos no seio social, que estão dispostos em nossa Constituição Federal e criaram prestações a serem cumpridas pelo Estado em prol da coletividade, rompendo com o paradigma individualista; *verbi gratia*, no capítulo dos direitos sociais, em se que assegura a todos o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (artigo 6º da Constituição Federal e Título VIII, que trata da ordem social, artigos 193 a 250), no artigo 3º, incisos I a IV⁶¹ e no artigo 227 que disciplina a proteção do meio ambiente, temos expressões dessa fraternidade.

Acerca do surgimento dessa nova geração de direitos e da necessidade de adequação do processo para sua proteção adequada, traz Dinamarco⁶²:

Mas não bastava reconhecer os direitos da solidariedade. Era preciso que o sistema jurídico os amparasse adequadamente, assegurando sua efetiva fruição. Da declaração de novos direitos era necessário passar à tutela efetiva de seus titulares, a fim de assegurar concretamente as novas conquistas da democracia abraçada pelo Estado de direito. E, como cabe ao direito processual atuar praticamente os direitos ameaçados ou violados, a renovação faz-se sobretudo no plano do processo.

Os dois grandes diplomas, não os únicos, que se preocuparam num primeiro momento com a tutela de interesses coletivos foram a Lei nº 7.347/85 – Lei de Ação civil pública - LACP

⁶¹ Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

⁶² DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo** / Cândido Rangel Dinamarco, Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes. 33ª. edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 542.

e a Lei nº 8.078/90 – instituiu o Código de defesa do consumidor - CDC. Este último, em seu artigo 81⁶³ prevê que os interesses difusos ou coletivos apresentam as marcas da transindividualidade e a indivisibilidade do objeto, ou seja, a fruição do bem por parte de um membro da coletividade representa o gozo por parte de todos e a solução do conflito será uma só para todo o grupo.

Destaca-se que o art. 21 da LACP estabelece que os dispositivos do Título III do CDC (da Defesa do Consumidor em Juízo) aplicam-se de forma subsidiária àquela, naquilo que esta não for incompatível. Do mesmo modo, o art. 90 do CDC afirma que tudo o que for previsto na LACP será também aplicado às ações previstas no Título III do CDC. Assim, o art. 21 da LACP e o art. 90 do CDC, conhecidos como normas de reenvio, denotam a existência do microsistema processual coletivo, havendo um verdadeiro diálogo das fontes entre os dois diplomas.

Assim, o art. 21 da LACP e o art. 90 do CDC, conhecidos como normas de reenvio, originaram a existência do microsistema processual coletivo, sendo fortemente influenciados pelos direitos de fraternidade ou solidariedade insculpidos na Constituição Federal. Sobre o tema, observa-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE INTERESSES OU DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ARTS. 127 E 129, III E IX, DA CF. VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À SAÚDE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RELEVÂNCIA PÚBLICA. EXPRESSÃO PARA A COLETIVIDADE. UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS E MECANISMOS DAS NORMAS QUE COMPÕEM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. EFETIVA E ADEQUADA PROTEÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da CF). 2. “São funções institucionais do Ministério Público: III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (art. 129 da CF). 3. É imprescindível considerar a natureza indisponível do interesse ou direito individual homogêneo – aqueles que contenham relevância pública, isto é, de expressão para a coletividade – para estear a legitimação

⁶³ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

extraordinária do Ministério Público, tendo em vista a sua vocação constitucional para a defesa dos direitos fundamentais. 4. O direito à saúde, como elemento essencial à dignidade da pessoa humana, insere-se no rol daqueles direitos cuja tutela pelo Ministério Público interessa à sociedade, ainda que em favor de pessoa determinada. 5. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados com o escopo de “propiciar sua adequada e efetiva tutela” (art. 83 do CDC). 6. Recurso especial provido para determinar o prosseguimento da ação civil pública (STJ, REsp. nº 695.396/RS, 1ª Turma, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 12.04.2011, DJe 27.04.2011).

Como se vê as normas de reenvio possibilitaram o surgimento do denominado microsistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos em sentido amplo, no qual se comunicam outras normas. Essa comunicação é curial enquanto se pensa um código de processo coletivo pátrio.

Dessa forma, enxerga-se, num primeiro momento, um tripé componente do microsistema de processo coletivo: Código de processo civil, LACP e CDC.

Têm-se que as principais normas sobre o processo coletivo estão na LACP e no CDC, mas o microsistema processual coletivo é composto ainda pela Constituição Federal de 1988 e por outras leis com vocação coletiva: a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº 6.938/1981); a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992); o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990); o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003); o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

Pela sua atual vocação coletiva, repise-se, é possível defender que o Código de processo civil em vigor, à despeito de aplicar-se supletivamente aos referidos diplomas, também integraria, *mutatis mutandis*, o microsistema de processo coletivo.

Pois bem. Acerca da tríplice previsão de espécies de direito difusos *lato sensu* expostos no artigo 81 do CDC, a doutrina⁶⁴ explica que o que distingue os interesses difusos ou coletivos *estricto sensu* é o elemento subjetivo, porque no primeiro não existirá qualquer vínculo jurídico que ligue os membros do grupo em si ou com a parte contrária (sendo interesses indeterminados e indetermináveis, com ligação fática entre tais sujeitos), ao passo que nos interesses coletivos *estricto sensu* têm-se um grupo, categoria ou classes de pessoas ligadas por uma relação jurídica

⁶⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel, Op. cit., p. 545.

base (v.g. membros de uma associação, contribuintes em relação a um determinado tributo, consumidores em relação à uma determinado fornecedor).

E finalmente, no que tange aos interesses individuais homogêneos, cada sujeito é titular de direitos “clássicos”, defendíveis individualmente – cujo objeto é divisível, mas que por opção legislativa, podem ser tratados coletivamente – por isso são reconhecidos como “*acidentalmente coletivos*”, enquanto os dois outros grupos são “*ontologicamente coletivos*”. Pense-se. v.g. numa ação civil pública que possua como causa de pedir lesões físicas causadas numa dezena de moradores vulneráveis pelo consumo de água imprópria fornecida por concessionário de serviço público – esse evento ocasionou danos individuais, mas que podem ser objeto de reparação, conjunta, numa ação coletiva.

Isto posto, têm-se que a ação coletiva *lato sensu* – que abrangerá o interesse de uma gama considerável de interessados, atingindo e beneficiando a todos molecularmente – de forma espreada, efetiva e adequada, pode ser subdivida em direitos difusos e coletivos em sentido estrito (essencialmente coletivos) e individuais homogêneos (acidentalmente coletivos).

Contudo, é bom que se diga que a mera interpretação semântica do artigo 81 pode-se revelar não satisfatória para o “encaixe” no direito nas categorias pré-ordenadas: difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos. Cite-se, como exemplo, o direito ao meio ambiente saudável, que pode ser tratado argumentativamente como questão interindividual de direito de vizinhança, como condições adequadas de trabalho de uma categoria profissional ou, até mesmo, como direito das gerações futuras: depende da perspectiva argumentativa, se individual, coletiva, social ou difusa de quem o defende em juízo⁶⁵.

Assim sendo, deve-se, a partir do caso concreto, abandonar – ou reduzir o alcance da interpretação meramente literal ou gramatical para enfrentar a situação posta a partir de outros valores segundo o contexto em que incluída a situação fática perante a norma posta.

Aqui cabe fazer um ponto de destaque – e porque não reflexão: *interesses e direitos são expressões sinônimas?* Têm-se que todo interesse juridicamente protegido é, por consequência, um direito; e, por isso mesmo, possui natureza pública. Para alguns interesses representariam uma preferência, a partir de valores e fins do sujeito, ao passo que direitos estariam relacionados à uma determinada ação. Assim, o direito seria um interesse juridicamente tutelado.

Tal coletivização do processo, para além de harmonização das decisões judiciais e tutela de interesses de um volume considerável de sujeitos, possui uma outra grande vantagem: acaba

⁶⁵ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação e garantia processual jurisdicional dos direitos fundamentais**. Revista brasileira de estudos políticos. Belo Horizonte. n. 88, 2003.

por desafogar o Poder Judiciário em relação ao volume grandioso de ações em curso, já que uma mesma decisão judicial poderá beneficiar vários titulares de direito através de uma única sentença.

Merece destaque, nesse diapasão, o trato da coisa julgada nas ações coletivas, que poderá beneficiar terceiros e representa um dos grandes avanços do processo coletivo.

Nos ordenamentos que adotam pela extensão à terceiros da coisa julgada, como os do sistema *opt out* (esse critério permite que todos os membros da classe sejam abrangidos pelos efeitos da decisão), e naqueles que admitem a legitimação de pessoas físicas e associações, é relevante o instituto da representatividade adequada⁶⁶. A aferição desse requisito poderá ser feita pelo legislador ou pelo magistrado no caso concreto. Mas mesmo predefinida a representatividade em lei, ao juiz incumbirá, caso a caso, fazer o escrutínio desse pré-requisito.

O critério *opt in*, diferentemente, possibilita aos membros do grupo, devidamente notificados, o ingresso voluntário na demanda coletiva, tornando-os partes e sujeitos à coisa julgada. A crítica⁶⁷ a esse critério é no sentido que, uma vez sendo marca a facultatividade/voluntariedade, ele acaba por esvaziar o processo coletivo, representando uma atomização no volume de demandas, gerando insegurança jurídica e aumento do volume de processos individuais. Citam-se países como a Alemanha, Colômbia, França e Suécia como alguns exemplos que adotam esse modelo.

Sobre os efeitos da coisa julgada e as ações coletivas, dispõe o CDC:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:
 I - *Erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;
 II - *Ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;
 III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.
 § 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.
 § 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.
 § 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

⁶⁶ A representatividade adequada é instituto intimamente ligado à legitimação para agir. Por meio dele não somente se controlam os possíveis abusos no ajuizamento de ações como também se afere a efetividade da coisa julgada.

⁶⁷ WATANABE, Kazuo. Op. cit., p. 306.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Vê-se que os incisos I e II, do artigo 103, do CDC definem que a sentença fará coisa julgada *erga omnes* nas ações coletivas que visem a tutela de direitos difusos, ao passo que naquelas em que há a proteção de direitos coletivos *stricto sensu* fará coisa julgada *ultra partes*. Explica a doutrina⁶⁸, nessa perspectiva:

Quando o texto diz que a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, significa que a decisão atingirá toda a comunidade de pessoas e não será mais possível a repositura da mesma ação coletiva, salvo se o fundamento constante da decisão de improcedência do pedido for a insuficiência de provas, ocasião em que qualquer legitimado poderá ajuizar novamente a mesma ação, desde que fundamentada em nova prova. [...] a coisa julgada operará *ultra partes* justamente porque a eficácia do julgado transcenderá as partes litigantes, atingindo grupo, categoria ou classe de pessoas.

Extraí-se ainda a coisa julgada *secundum eventum litis*, só para favorecer, e não para prejudicar terceiros individuais em face da decisão judicial na ação coletiva. Na ação coletiva ela opera efeito *erga omnes*, tanto na hipótese de acolhimento quanto de rejeição da demanda, sendo que no caso de acolhimento, no plano individual, cada sujeito poderá liquidar e executar a sentença. Na hipótese de rejeição da demanda, haverá coisa julgada no plano coletivo, mas não no plano individual.

O parágrafo 1º do artigo 103, do CDC diz que a sentença coletiva de improcedência não prejudicará as pretensões individuais, ao passo que o parágrafo terceiro, do mesmo dispositivo acentua que nas sentenças de procedência nas ações para a tutela de direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, os efeitos da coisa julgada coletiva são estendidos à esfera individual (conhecido como transporte *in utilibus* da coisa julgada coletiva), de forma que o indivíduo poderá proceder à liquidação e à execução da sentença ou acórdão.

Já o parágrafo 2º do artigo 103, do CDC trata sobre os direitos individuais homogêneos e diz que a coisa julgada coletiva afetará o indivíduo que intervier na ação coletiva (artigo 94, do CDC) ainda quando se tratar de improcedência do pedido.

Avançando, essa coletivização do processo está umbilicalmente ligada ao acesso à ordem jurídica justa – e diretamente as atribuições da Defensoria Pública, pois reconhece-se o Poder Judiciário, também, como arena política para a tutela de interesses macro, que muitas vezes sequer chegavam ao sistema de justiça, quer pela falta de conhecimento, quer por questões financeiras atinentes aos custos das ações individuais.

⁶⁸ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 556-557.

Hugo Nigro Mazzilli⁶⁹ destaca as seguintes características da tutela coletiva, e por consequência do seu microsistema:

- a) Na tutela coletiva a controvérsia repousará sobre interesses de grupos, categorias ou classes de pessoas, diferentemente dos individuais;
- b) Nela é possível que a conflituosidade envolva a própria coletividade de sujeitos envolvidos (como no caso de um grupo que deseja o fechamento de uma fábrica poluidora e de outro lado o dos trabalhadores do referido local, que desejam manter seus empregos e salários);
- c) A defesa judicial coletiva faz-se por meio de legitimação extraordinária já que o legitimado ativo defende mais que seus interesses em juízo;
- d) A designação do produto da indenização possuirá destinação especial para um fundo fluído de utilização flexível para a reparação do interesse lesado, sendo que somente na defesa coletiva dos interesses individuais homogêneos o fruto da indenização será repartido entre todos os ofendidos;
- e) Como os autores do direito de ação coletiva (colegitimados) não são os seus titulares, a imutabilidade da decisão ultrapassará os limites das partes, falando-se em coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*, como visto alhures;
- f) Há a preponderância do princípio da economia processual pois se discutirá numa única ação os interesses de um gama considerável de interessados, evitando-se a pulverização do volume de ações e decisões contraditórias acerca da mesma temática.

Existe controvérsia na doutrina se a atuação em nome próprio na defesa de interesses alheios, marca da tutela coletiva, seria espécie de legitimação extraordinária (o que nos parece mais acertado) ou de legitimação autônoma, segundo o qual a substituição processual exigiria substituído certo e como nas ações coletivas estaria em jogo interesses de substituídos indeterminados, não seria o caso de substituição. Refutando esta última terminologia, cabe citar Hugo Nigro Mazzilli⁷⁰:

Contudo não acolhemos esse entendimento porque nosso Direito não faz tal distinção: para nós, a legitimação será extraordinária sempre que alguém, em nome próprio, defenda direito alheio, pouca importa se o substituído é pessoa determinada ou um grupo indeterminado de pessoas.

(...)

Em suma, entendemos que o pedido formulado em ação civil pública ou coletiva não visa apenas a satisfação do interesse do autor, mas sim à de todo o grupo lesado; desta forma, os legitimados ativos também zelam por interesses transindividuais de todo o grupo, classe ou categoria de pessoas, os quais não estariam legitimados a defender a não ser por expressa previsão legal.

⁶⁹ MAZZILI, Hugo Nigro, Op. cit., p. 53.

⁷⁰ MAZZILI, Hugo Nigro, Op. cit., p. 67.

Dito isso, entende-se que o fenômeno existente na legitimação para as ações coletivas é mesmo o da legitimação extraordinária, embora alguns legitimados possam nessas ações defender também interesses próprios englobados nos pedidos coletivos.

Contudo, à despeito da importância da tutela coletiva de direitos e dos princípios caros que a cercam, ainda não existe no contexto pátrio uma codificação de normas de processo coletivo num único diploma, havendo apenas a legislação que protege direitos coletivos “*espalhada*” pelo sistema, dialogando entre si.

Existem Projetos de lei que objetivam essa consolidação num único diploma de todas as regras, bem como sua atualização, como o Projeto de lei nº 1.641/2021, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira, que assim dispõe em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta lei disciplina a ação civil pública, também denominada ação coletiva, aplicando-se a todas as ações para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. § 1º As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se aos procedimentos especiais da tutela coletiva, desde que com eles sejam compatíveis e adequadas. § 2º As técnicas processuais especiais previstas nos procedimentos da tutela coletiva podem ser incorporadas ao procedimento da ação civil pública, desde que com ele sejam compatíveis e adequadas. § 3º O Código de Processo Civil aplica-se aos procedimentos para a tutela coletiva, supletiva e subsidiariamente⁷¹, desde que com eles seja compatível e adequado.

Notam-se as evoluções contidas no projeto de lei, que unificará as normas de processo, e procedimento, aplicáveis à tutela coletiva trazida por meio de ações civis públicas, a adaptabilidade das técnicas processuais previstas em outros diplomas ao procedimento da nova LACP e a previsão de aplicação supletiva do CPC, desde que compatível.

Deve-se destacar que no Projeto de Lei nº 1.641/2021 que tende a consolidação e atualização da LACP, para além da previsão da legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura de ACPs, traz louvável previsão de outros entes legitimados, numa ampliação dos atores aptos a pleitearem a proteção de direitos, nos seguintes termos:

Art. 7º. São legitimados para a propositura da ação civil pública: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; IV – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei; V – as associações civis, agindo por substituição processual, que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos direitos protegidos por esta lei, independentemente de prévia autorização estatutária, assemblear ou individual dos associados; VI – os sindicatos, para a defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria; VII - a

⁷¹ A aplicação subsidiária visa o preenchimento da lacuna legal e a aplicação supletiva a complementação normativa.

Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive as suas seções, estas para danos locais ou estaduais; VIII - os partidos políticos com representação no Congresso Nacional; IX - as comunidades indígenas, quilombolas e os povos tradicionais para defesa em juízo dos direitos dos respectivos grupos. § 1º A adequação da legitimidade ao caso concreto pressupõe que a finalidade institucional da entidade tenha aderência à situação litigiosa ou ao grupo lesado. § 2º Na análise da legitimidade do autor, o juiz deverá considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, avaliando dados como: I - credibilidade, capacidade e experiência do legitimado; II - seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos previstos nesta lei; III - sua conduta em outros processos coletivos; IV - a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda; V - o tempo mínimo de instituição da associação de 1 (um) ano e a representatividade desta perante o grupo, categoria ou classe.

Merece destaque a legitimidade atribuída para as comunidades indígenas, quilombolas e os povos tradicionais para defesa em juízo dos direitos dos respectivos grupos. Acerca da participação da comunidade na administração da justiça, revela-se ela importante, pois poderá desaguar numa tendência de deformalização (mais informalidade), desprofissionalizada e delegalização (menos legalismo e solução com base na equidade). Leva-se assim à uma maior aderência da Justiça à realidade social e a participação da comunidade gera ainda maior credibilidade da Justiça e propicia o espírito de colaboração⁷². Essa forma de se pensar, contudo, não deve ser aplicada em toda e qualquer espécie de conflito.

O mesmo artigo 7º definirá, dentre outras novidades, que a adequação da legitimidade do autor poderá ser dispensada pelo juiz quando haja manifesto interesse social, evidenciado pela dimensão, urgência, característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido e a legitimidade adequada possa ser aferida por outros critérios aplicáveis ao caso. E, uma vez reconhecida a ausência de representação, questão de admissibilidade ou legitimidade adequada, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, o juiz promoverá a sucessão processual, dando ciência ao grupo e intimando o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros legitimados para assumirem a condução do processo.

Sobre essa possibilidade judicial de dispensa uma vez presente o interesse social manifesto, explica a doutrina⁷³:

A principal inovação nesse tocante no âmbito do PL 1.641/21 é possibilidade de dispensa pelo juiz dos critérios determinados no art. 7º quando seja verificado “*manifesto interesse social*”. Para tanto, deve ser incontestável o interesse social presente na “*dimensão, urgência, característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido*”. Nessa hipótese, presente no art. 7º, § 3º, a legitimidade

⁷² WATANABE, Kazuo. Op. cit., p. 8.

⁷³ ROSA, Ana Carolina. **Acesso à justiça e a tutela coletiva de direitos: análise dos projetos de Lei nº 4.441/20, 4.778/20 e 1.641/21.** Clínica de acesso à justiça da FGV Direito. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/acesso-a-justica-e-tutela-coletiva_analise-pls_capa-final.pdf. Acesso em: 03 de jan. 2023.

adequada poderá ser aferida por outros critérios aplicáveis ao caso. A possibilidade de afastamento dos requisitos demonstra preocupação do legislador com relação à proteção dos direitos a serem tutelados, o que é positivo quando se tratar de uma ação que haja “*manifesto interesse social*”. Entretanto, a aferição de tal interesse dependerá da discricionariedade judicial, já que os critérios elencados são imprecisos. Como se verifica, tanto a hipótese de dispensa dos critérios para aferição da legitimidade da associação, quanto a análise propriamente dita de tais critérios dependem fortemente da atuação judicial.

Vê-se que uma marca dos direitos coletivos está presente no projeto: a evolução dos legitimados ativos e sua ampliação, alçando-se à arena jurídica uma maior representatividade – fruto do colorido plural de nossa sociedade, e apto, assim, a coletivização de uma gama maior de direitos socioambientais.

Essa ampliação de legitimados cumpre aquilo que é definido como perspectivas organizacional e procedimental para a efetivação de direitos fundamentais – no caso o acesso à justiça, representando a criação de órgãos estatais ou o empoderamento da sociedade civil para a tutela de direitos e a de definição de procedimentos judiciais e administrativos para o exercício do direito de ação.

É possível extrair ainda as seguintes evoluções no Projeto de Lei:

1) Traz nova conceituação dos direitos individuais homogêneos, assim considerados os direitos individuais que recomendem ou exijam proteção conjunta em razão de características tais como a predominância das questões comuns sobre as particulares, a necessidade de preservar a isonomia e a restituição integral, a facilitação de acesso à prova, a garantia de acesso à justiça, a melhor gestão do serviço judiciário ou a repercussão de cada pretensão individual sobre as demais. Têm-se uma previsão mais complexa e abrangente, apta à melhor otimização da tutela de tais direitos.

2) A propositura da ação civil pública interrompe a prescrição das pretensões coletivas e individuais baseadas no mesmo conjunto de fatos. O projeto incorpora o entendimento do STJ - (Resp. nº 1.761.874), segundo o qual os artigos 103 e 104 do CDC concedem ao titular do direito individual a possibilidade de permanecer inerte até o desfecho da demanda coletiva, quando poderá, então, avaliar a necessidade de ajuizamento da ação individual – para a qual a propositura da ação coletiva interrompe a prescrição ou, sendo o caso, poderá promover o ajuizamento de execução individual do título coletivo.

3) De forma eficiente e evitando-se tramitações inúteis, após a decisão de saneamento e organização do processo da ação civil pública, serão suspensos os processos individuais que possam ser afetados pela ação coletiva, podendo voltar correr se houver urgência reconhecida em decisão fundamentada ou se o autor do processo individual

demonstrar que não é membro do grupo cujo direito é objeto de tutela na ação civil pública. Almejou-se com tal previsão a isonomia decisória e segurança jurídica.

4) Nas ações coletivas objeto do projeto não haverá o adiantamento de custas emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas pelo autor coletivo, o que representa outra grande novidade se consideramos o entrave financeiro muitas vezes existente para a efetivação do acesso à justiça. Aqui mantem-se as mesmas disposições do artigo 18 da LACP e artigo 87 do CDC.

5) Havendo dificuldade na produção de prova técnica para o desate da ação coletiva o juiz poderá solicitar a colaboração, inclusive por protocolos institucionais, para fins de realização de perícia, de órgãos públicos, como universidades e entidades de pesquisa.

6) Excepcionalmente, em decisão devidamente fundamentada, e considerando-se ainda o ônus na produção de prova, poderá o juiz imputar ao réu o dever de custear as despesas com a antecipação da prova técnica, quando entender demasiada a inversão do ônus da prova.

7) Propõe a alteração do CPC em vigor para que passe a prever no novo artigo 368-A que o juiz ou o relator poderá, de ofício ou a requerimento, determinar consulta pública ou convocar audiência pública para colher informações de terceiros potencialmente atingidos pela decisão ou de especialistas cujos conhecimentos sejam relevantes para a decisão.

Contudo nem tudo são flores no projeto de lei ora analisado: carece ele da previsão e enfrentamento da questão atinente aos processos estruturais⁷⁴ que visam modificar o comportamento dos grandes violadores de direitos – e que o fazem de forma sistêmica, sendo forma de processo coletivo que objetiva, ainda, a reorganização da estrutura funcional e burocrática do Estado. Essa forma moderna de se entender o litígio coletivo o vê como demanda “*irradiada*”, que atinge vários grupos de pessoas de forma diversa, havendo a necessidade de se reorganizar o funcionamento de uma instituição ou política pública a fim de solucionar o problema.

A previsão de formas estruturantes de resolução dos conflitos, tangenciando políticas públicas socioambientais seria extremamente importante se pensássemos na poluição urbana e dos leitos dos rios, a emissão de monóxido de carbono, a destinação para o lixo urbanos, dentre

⁷⁴ Possui como referência o julgamento realizado pela Suprema Corte Norte Americana na década de 50 do caso *Brown vs. Board of Education*, em que se decidiu que pessoas negras poderiam frequentar escolas direcionadas a brancos, pondo fim, à doutrina dos separados, mas iguais, já que pessoas negras não podiam frequentar os locais destinados aos brancos, ao passo que estes não podiam (e não queriam) frequentar espaços destinados às pessoas negras. E como decorrência de tal decisão o Poder Judiciário dos Estados Unidos passou a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, com o objetivo de ver atendidas determinadas diretrizes constitucionais.

outros eventos de nítido reflexo socioambiental e que autorizam a discussão se as políticas públicas voltadas à minoração desses problemas estão sendo concretizadas eficazmente.

Aqui cabe ainda um diálogo próximo com um princípio clássico do processo coletivo: o ativismo judicial no processo coletivo e a implementação de políticas públicas.

Observa-se, num primeiro aspecto, que a discricionariedade administrativa pode e de ser objeto de controle judicial por conta do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Segundo o STJ (como no julgamento do Recurso especial nº 1.114.012/SC), casos há que a discricionariedade administrativa para a prática de determinado ato, segundo juízo de conveniência e oportunidade, poderá ser objeto de análise pelo Poder Judiciário sem qualquer ofensa a tripartição dos Poderes, por conta do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Essa mesma possibilidade de intervenção judicial, como em casos de omissão na implementação de políticas públicas socioambientais, é destacada pela doutrina⁷⁵:

Como já teve a oportunidade de afirmar o Supremo Tribunal Federal (ARE nº 639.337), havendo omissão por parte dos órgãos públicos estatais competentes, em descumprimento de seus encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vindo a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional, será admissível a intervenção jurisdicional.

E para a implementação dessas políticas públicas ligadas ao mínimo existencial socioambiental – como direito à moradia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, saúde, alimentação, etc. deve-se admitir o instrumental processual insculpido nos artigos 139, inciso IV e 536, §1º, ambos do CPC, bem como a multa do artigo 77, §2º, em casos de agente público recalcitrante.

Assim sendo, essa possibilidade de intervenção, por meio de um Poder Judiciário comprometido com a efetivação de direitos coletivos é um sinalização clara para a solução estruturante dos conflitos.

Um dos casos paradigmáticos no Brasil refere-se à proteção ambiental e as mineradoras de carvão: em 1993, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública (autos n. 93.8000533-4) junto à Justiça Federal de Criciúma, pretendendo impor às rés (mineradoras e a União, perfazendo um total de 24 réus) a realização e a concretização de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração. Em janeiro de 2000, foi proferida sentença, pelo então Juiz Federal Paulo Afonso Brum Vaz (hoje, Desembargador Federal no

⁷⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo – volume único**. 6ª edição, rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, página 142.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região), em que se impôs aos réus (mineradoras, seus sócios-gerentes, mandatários ou representantes, sucessores, União e Estado de Santa Catarina) oferecer, em seis meses (contados da intimação da sentença) um projeto de recuperação da região, contemplando, pelo menos, *“todos os itens assinalados no PROVIDA-SC, com cronograma mensal de etapas a serem executadas, e executar dito projeto no prazo de 3 (três) anos, contemplando as áreas de depósitos de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, fixação de barrancas, descontaminação e retificação dos cursos d’água, além de outras obras que visem amenizar os danos sofridos principalmente pela população dos municípios-sede da extração e do beneficiamento”*.

A partir de auxílio de grupos técnicos de assessoria ao Ministério Público, conseguiu-se elaborar vários acordos com os réus, para a recuperação dos danos ambientais (19 acordos, ao todo). Em razão desses acordos, 73% das áreas terrestres atingidas passaram a contar com um cronograma de atividades para a recuperação ambiental, a ser executado até o ano de 2020⁷⁶.

Por fim, deve-se mencionar a existência também do Projeto de Lei patrocinado pelo Conselho Nacional de Justiça (PL nº 4778/20) que objetiva atualizar o processo coletivo no Brasil e que é bastante criticável pois sistematicamente prioriza os interesses dos entes públicos, dos grupos econômicos e do capital (grandes litigantes repetitivos) à despeito dos interesses dos sujeitos vulneráveis. À guisa de exemplo, cita-se o art. 26 que propõe que a sentença de mérito proferida na ação coletiva, de procedência ou improcedência, faz coisa julgada material, e que a propositura da ação coletiva não interrompe a prescrição para ações individuais. Outro ponto negativo refere-se a suspensão das ações individuais durante o trâmite das ações, indo o PL na contramão da jurisprudência do STJ, ao determinar que a propositura de ações coletivas não suspende a ação individual.

⁷⁶ ARENHART, Sérgio Luiz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2641606>. Acesso em: 27 de mar. 2023.

4 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO PÓS-SOCIAL DE DIREITO E A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DE DIREITOS PARA A ADEQUADA TUTELA COLETIVA SOCIOAMBIENTAL

O tema proposto do presente trabalho é fruto da necessidade de análise conjunta de grandes assuntos que se inter-relacionam: a atuação da Defensoria Pública e a tutela coletiva socioambiental.

O assunto merece ser estudado porquanto, como sabido, a Constituição Federal de 1988 possui um nítido viés social, com uma ampla previsão de direitos sociais, exigindo do Estado uma atividade prestacional em prol do cidadão e de grupos, na busca da redução das desigualdades sociais, promoção de sua dignidade e do bem-estar social, em todas as esferas das relações.

Alexy⁷⁷ diz, nessa linha, que dentre um feixe de posições jurídicas acerca dos direitos fundamentais, eles se configurariam também como direito à prestação fática, que é a dimensão positiva ou prestacional imposta ao Estado, e que, observa-se, sofre severo temperamento atualmente.

Ocorre que, numa visão crítica que se pretende trazer à lume, o atual modelo de Estado social esgarçou-se, sendo necessária uma revisitação de conceitos para que a concretização de direitos sociais e também ambientais sejam priorizados, na contramão do cenário pátrio atual⁷⁸.

Os indicadores sociais compilados detonam que à despeito da previsão constitucional, concretamente, a realidade social vivenciada no país está em descompasso da normatividade

⁷⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

⁷⁸ Segundo pesquisa realizada pelo centro de *pesquisa Yale Center for Environmental e o Center for International Earth Science Information* a partir de um **indicador ambiental** denominado de *Environmental Performance Index 2020 (EPI)* criado com o objetivo de sumarizar a situação atual da sustentabilidade em 180 países do mundo, Brasil ocupa a 55ª posição no ranking com um EPI Score de 51,2 e está atrás de países da América Latina como Chile, Colômbia, México, Costa Rica e Argentina. O relatório de indicadores ambientais demonstra que a qualidade do ar, os níveis de saneamento e tratamento de água potável reduziram nos últimos dez anos. Além disso, deixamos de proteger as áreas marítimas, aumento da taxa de metano (CH₄) e Óxido Nitroso (N₂O), situação que acelera as mudanças climáticas. Disponível em: <https://onsafety.com.br/indicadores-ambientais-quais-sao-e-a-importancia-deles/>. Acesso em: 10 de dez. 2022.

Já no que tange ao **direito social à moradia**, segundo pesquisa que tomou como base o ano de 2019, o déficit habitacional em todo o Brasil está em 5,8 milhões de moradias. O estudo também apresentou uma tendência de aumento no déficit. Uma das causas para esse crescimento é o ônus excessivo com aluguel urbano, hoje caracterizado como o principal componente do déficit. Nos quatro anos considerados pelo estudo, o número de casas desocupadas por conta do valor alto do aluguel saltou de 2,814 milhões em 2016 para 3,035 milhões em 2019. Dados do Ministério da Integral e Desenvolvimento do Governo Federal disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadeguacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 10 de jan. 2023.

condensada na Constituição Federal – esse é um dos grandes pontos da análise que precisa ser feita.

O assunto é absolutamente pertinente no campo processual coletivo, pois além do estudo dos direitos fundamentais e sua efetivação, também será analisada, a partir do perfil constitucional e infraconstitucional traçados – notadamente com a nova redação do artigo 134 da Constituição Federal dada pela EC nº 80/94, a atuação da Defensoria Pública, instituição democrática e responsável, dentre um rol extenso de atribuições, pela proteção da população vulnerável, possuindo também legitimidade para a promoção da tutela coletiva que atinja e beneficie um gama ilimitada de cidadãos.

Nessa confluência temática, busca-se o entendimento adequado desse novo modelo proposto pela doutrina como Estado pós-social (e que tem como imperativo a atuação coletiva da Defensoria Pública, segundo pensamos), que almeja a concretização de direitos sociais, ecológicos e econômicos e a reafirmação dos direitos individuais e coletivos propostos pelo constituinte originário na Constituição Federal brasileira como forma de alcance – concreto, material, tangível, dos objetivos da República – artigo 3º da mesma Constituição.

Antes, porém, serão abordados os antecedentes histórico-políticos do Estado pós-social: os Estados liberais e sociais de direito.

4.1 O ESTADO LIBERAL DE DIREITO

Buscando-se a origem da previsão de direitos no Estado moderno, deve-se fazer uma incursão histórica para entender a gênese daquilo que é o modelo atual insculpido na Constituição Federal de 1988. Como sabido, o Estado pode ser entendido com a criação deliberada e consciente da vontade dos indivíduos que o compõe, de acordo com os ensinamentos da teoria do contratualismo social.

Um dos grandes pontos do estudo da dicotomia Estado x liberdade repousa na busca dos indivíduos pelo mesmo liberalismo que possuíam antes mesmo da criação do Estado e a edição das normas cogentes por ele. Havia assim a necessidade de revisitação do direito natural inerente ao homem que o contrapõe, em certa maneira, pelos padrões comportamentais editados pelo ente político.

O surgimento do Estado liberal remonta à Idade moderna, quando a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca fazem surgir o Estado de Direito, em que o Estado passa

a ser a armadura e defesa da liberdade individual⁷⁹ em detrimento do absolutismo estatal – a “*pugna da liberdade contra o despotismo na área continental europeia*”.

Nesse contexto situa-se o surgimento do chamado Estado liberal, que possui como pontos históricos marcantes a Revolução Francesa de 1789 e a Revolução Americana por meio Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, aprovada em 04 de julho de 1776. Prega-se, nessa fase, o ideal de abstenção estatal, em verdadeiras obrigações de não fazer, de não ingerência estatal na vida privada do cidadão, outorgando-se a ele, lado outro, direitos inalienáveis como a vida, a liberdade, a propriedade e a busca da felicidade.

Surge nesse momento revolucionário os ideais do Terceiro Estado, que era composto, na França, pela burguesia (de classe dominada a dominadora) que lá estava nascendo naquele período, contendo os trabalhadores das cidades e os camponeses, sendo que esses últimos correspondiam a quase 80% do total da população francesa.

Assim, para os liberais, o homem deve ser individualmente considerado, sem preocupações de ordem social, afinal, é ele senhor de si, tendo liberdade de consciência, de reunião, inviolabilidade de seu domicílio e ainda aquela que era a expressão maior da liberdade humana, seu direito à propriedade.

E da liberdade do homem (princípio liberal) chega-se ao princípio democrático, conforme escreve Paulo Bonavides⁸⁰:

Começa daí a obra de dinamitação da primeira fase do constitucionalismo burguês. O curso das ideais pede um novo leito. Da liberdade do Homem perante o Estado, a saber, da idade do liberalismo, avança-se para a ideia mais democrática da participação total e indiscriminada desse mesmo Homem na formação da vontade estatal.

Têm-se, assim, como decorrência, o chamado *laissez-faire*, que é expressão que simboliza o liberalismo econômico, com o mercado devendo funcionar livremente, sem interferência, taxas, nem subsídios, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade. Embora essa seja expressão direcionada ao liberalismo econômico-capitalista, bem representa ela os ideais do Estado liberal de não interferência.

A essa consolidação da liberdade (ao menos sob a perspectiva burguesa) surge também a necessidade de se pensar freios ao absolutismo, constituindo-se a chamada divisão de poderes, técnica fundamental de proteção de direitos e liberdades ensinada pelo Barão de Montesquieu.

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 9ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2009, p. 41.

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 43.

Afinal, todo o liberalismo individualista inspira-se no princípio cardeal de erigir obstáculos à tendência monopolizadora do Poder, tendência que caracterizaria a ação estatal⁸¹.

Segundo Bonavides⁸² o espírito do sistema da separação de poderes consiste em introduzir uma série complicada de contrapesos mecânicos, cujo fim é garantir, por um equilíbrio político, a liberdade individual.

A essa previsão de direitos dá-se o nome de direitos de 1ª geração, decorrentes de inspiração nos preceitos da Revolução Francesa: liberdade (1ª geração), igualdade (2ª geração) e fraternidade (3ª geração).

Há um verdadeiro ideal absenteísta do Estado que por não corresponder aos anseios sociais, faz com que num momento posterior da evolução histórica passe-se a exigir uma presença mais ativa do ente político como forma de realização de justiça social – esta entendida como a possibilidade de fruição de direitos por todos os sujeitos visando a diminuição das desigualdades presentes na sociedade. O absenteísmo levará a necessidade de se repensar o papel do Estado, surgindo assim o Estado social que será trabalhado abaixo.

Jorge Miranda analisa com acuidade a evolução constitucional ocorrida nas últimas décadas e que influencia o recorde político-constitucional do Estado. Sem dúvida alguma, as últimas décadas do século XX e o início do século XXI trouxeram novos problemas à Constituição e à teoria constitucional, citando-se⁸³:

Se a Constituição de democracia representativa e pluralista, de matriz liberal, com mais ou menos elementos sociais, prevalece na Europa e em largas partes do mundo, ela tem sido, ao mesmo tempo, de enfrentar transformações e tendências, incertezas e instabilidades incontornáveis. À vista desarmada basta pensar nas aceleradas mudanças tecnológicas, nas dificuldades do Estado-providência e nas tendências neoliberais, nos corporativismos e neocorporativismo, nas forças centrífugas internas e externas, na crescente circulação de pessoas e nos fenômenos migratórios, na integração em espaços transnacionais e supranacionais, na globalização econômica e da comunicação social, na vulnerabilidade ambiental, na agudização de conflitos com incidência mundial.

A Constituição Federal de 1988 possui essa matriz liberal com uma gama de elementos sociais e socioambientais. Contudo, sua efetivação (à despeito de datar de mais de 03 décadas) longe está do minimamente razoável.

Novos desafios como a vulnerabilidade ambiental, aceleradas mudanças climáticas, dificuldades do Estado-providência exigem um descortinar para uma nova realidade, que

⁸¹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 45.

⁸² BONAVIDES, Paulo, Op. cit., p. 45.

⁸³ MIRANDA, Jorge. **Teoria da Constituição**. Edições Almedina. Coimbra, Portugal: 2020, página 48.

imponha ao Estado, iniciativa privada e atores políticos um novo olhar sobre as mazelas socioambientais que nos acompanham, para uma suficiente e adequada “*virada de página*”.

Bom que se diga que o estudo histórico⁸⁴ evolutivo proposto mostra-se de suma importância se considerarmos que o catálogo dos direitos fundamentais surge das exigências de cada momento, sendo fortemente influenciado pelo contexto social vivido. Assim, a previsão de direitos (ou “*novos direitos*” de índole coletiva-socioambiental), o correto entendimento dos legitimados ativos aptos à sua tutela e a forma com que os Tribunais se debruçam sobre esses assuntos é indissociável do momento histórico vivenciado.

4.2 O ESTADO SOCIAL DE DIREITO

O Estado social é um processo de decadência ou de renovação? Com essa pergunta Paulo Bonavides⁸⁵ explica o surgimento desse novo modelo histórico-político estatal, discorrendo que a crise no Ocidente foi a crise da liberdade em sua conceituação clássica, oriunda do liberalismo, e caduca, perante novos rumos que tomou a evolução social.

Como sabido, a trajetória histórica dos direitos fundamentais na modernidade é dividida em duas grandes fases: o Estado liberal e o Estado social. Cada um desses modelos condensa características próprias que acabam por influenciar o papel do Estado na concretização dos direitos humanos e intervenção nas relações privadas.

Fala-se, nessa linha, de forma relacionada a essa evolução história do direito, em gerações dos direitos fundamentais, de acordo com o modelo de Estado vivenciado – como visto, o que não parece muito acertado, pois o modelo ideal é justamente aquele que consagra, pinçando os principais pontos de cada fase evolutiva, e não aquele que traz uma sobreposição total e estanque de uma geração sobre a outra.

Repise-se, têm-se o conhecido Estado liberal, que possui como pontos históricos marcantes a Revolução Francesa de 1789 e a Revolução Americana por meio Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, aprovada em 04 de julho de 1776. Prega-se, nessa fase, o ideal de abstenção estatal, em verdadeiras obrigações de não fazer, de não ingerência estatal na vida privada do cidadão, outorgando-se a ele, lado outro, direitos inalienáveis como a vida, a liberdade, a propriedade e a busca da felicidade.

⁸⁴ No estudo dos direitos fundamentais essa característica recebe o nome de historicidade, pois o recurso à história é indispensável para que, à vista da gênese e do desenvolvimento dos direitos fundamentais, cada um deles possa ser melhor compreendido. Essa característica explica ainda porque alguns direitos são proclamados em certa época, desaparecendo ou sendo modificados em outros momentos (MENDES, Gilmar, *Op. cit.*, p. 144).

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 60.

Como outros grandes momentos históricos nesse contexto de proteção dos direitos fundamentais cita-se a doutrina social da Igreja católica que embora discordando radicalmente da ideia marxista de luta de classes, abria-se para a questão operária, defendendo a instituição de direitos mínimos para o trabalhador, a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, editada em 1891. Após, o Papa Pio XII dá continuidade a esta pregação na *Quadragesimo Anno*, de 1931, e o tema será revisado em vários outros documentos pontifícios, como *Encíclicas Mater et Magistra* (1961) e *Pacem in Terris* (1963), de João XXIII e *Populorum Progressio* (1967) e *Humanae Vitae* (1969), de Paulo VI.

Digna de nota ainda é a Revolução Russa de 1917, pois quase um terço da humanidade estava vivendo em regimes diretamente derivados do modelo soviético, da apropriação coletiva dos meios de produção. Nesse sentido, e por medo de que processos semelhantes pudessem acontecer nos países de capitalismo evoluído, diminuíram-se as resistências à transição do Estado Liberal para o *Welfare State*.

Assim, se para os liberais o homem deve ser individualmente considerado, sem preocupações de ordem social, afinal, é ele senhor de si – e a sua liberdade é inata, natural à ele, tendo liberdade de consciência, de reunião, inviolabilidade de seu domicílio e ainda a aquela que era a expressão maior da liberdade humana, seu direito à propriedade, no Estado social esse mesmo homem depende de condutas estatais aptas à fruição de direitos – num primeiro momento apenas de índole individual.

Contudo o descaso com os problemas sociais foi a pedra de toque para o surgimento, também a partir de gradual evolução histórica, do reconhecido Estado social de proteção dos direitos fundamentais, alinhado ainda ao desenvolvimento da indústria e os problemas daí decorrentes.

Com o agravamento das desigualdades sociais, o crescimento demográfico e os problemas sociais, passou-se a exigir do Estado um papel mais ativo, de garantidor, e mais que isso, concretizador da justiça social, afinal, os ideais absentéistas de outrora não mais garantiam o bem-estar do cidadão.

Acerca desse momento histórico político de mudança sobre o efetivo papel do Estado na realidade social, explica a doutrina:

O descaso com os problemas sociais, veio a caracterizar o *État Gendarme*⁸⁶, associado às pressões decorrentes da industrialização em marcha, o impacto do crescimento demográfico e o agravamento das disparidades no interior da sociedade, tudo isso gerou novas reivindicações, impondo ao Estado um papel ativo na realização da

⁸⁶ Estado cuja única ou principal função é a vigilância ou a ordem pública.

justiça social.⁸⁷

Sobre a crise do liberalismo, que justificou uma nova forma de repensar o papel do Estado na vida cotidiana dos cidadãos extrai-se ainda⁸⁸:

Mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdade de fato – econômicas, sociais, políticas e pessoais – termina a apregoada liberdade, como Bismarck já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome.

O fracasso social proporcionado pelo liberalismo, aliado à industrialização e surgimento de novos problemas sociais fizeram surgir o chamado Estado social, mostrando-se o liberalismo impotente para a diminuição das mazelas sociais vivenciadas.

Nasceu assim um novo recorte na relação Estado-sociedade-cidadão, que busca a igualdade de todos, cabendo ao Estado a garantia de direitos como saúde, educação, assistência social, e ainda garantir as chamadas liberdades sociais, como o direito à greve e à sindicalização, além de direitos de matizes socioambiental.

Houve também um progressivo estabelecimento pelos Estados dos chamados “seguros sociais” importando intervenção na vida econômica e orientando as ações sociais na busca da justiça social.

Esse novo Estado de bem-estar ou *Welfare State* surge a partir desse movimento de mudanças em relação ao papel do próprio Estado e a um novo conceito de cidadania⁸⁹, com a previsão de direitos à grupos outrora marginalizados (como mulheres, crianças, trabalhadores, idosos, etc.).

A Constituição Federal brasileira de 1988 é notadamente social – ao menos formalmente, pois ao longo de todo o seu texto várias são as prestações assumidas pelo Estado sob a forma de direitos, e o que nos interessa mais de perto, de matriz socioambiental. À guisa de exemplos, citamos: artigos 6º, 7º, 205, 208, 217, 225, todos representando deveres Estatais sob as mais variadas perspectivas protetivas.

Observa-se, assim, o papel do Estado de guardião dos direitos fundamentais das mais

⁸⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. – 10ª edição, rev. e atual. – São Paulo, Saraiva, 2015, p. 137.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 61.

⁸⁹ Cidadania essa pensada a partir de três elementos: o elemento civil, composto pelos direitos necessários para a fruição da liberdade individual; o elemento político, que é o direito de exercício de poder político pelo indivíduo por meio do direito ao voto; elemento social, que representa o direito a que o indivíduo viva de forma civilizada, de acordo com padrões de vida minimamente aceitáveis na sociedade.

formas, bem como a dupla perspectiva, subjetiva e objetiva, desses mesmos direitos: são eles de titularidade individual do cidadão ou coletiva de todos e há ainda o dever de proteção estatal.

No âmbito internacional, esses novos direitos e a redefinição do papel social do Estado foram trazidos inicialmente na Carta Mexicana de 1917 e na Constituição Alemã de Weimar de 1919. Destaca-se ainda a crise do sistema capitalismo, no período entre as duas grandes guerras mundiais, cujo ápice foi o colapso da Bolsa de Nova Iorque em 1929, que evidenciou a definitiva necessidade de superação do modelo liberal de Estado.

Assim, com o liberalismo econômico e a volatilidade do capital, o Estado perdeu o controle sobre as variáveis que influenciaram a economia, e sem essa perspectiva, a implementação de políticas públicas aptas a garantir os direitos sociais esvaziou-se.

Com o liberalismo econômico e a necessidade de assunção do papel de gerente não intervencionista pelo Estado brasileiro, assim como ocorreu no mundo capitalista, há um verdadeiro ideal de desmonte das previsões constitucionais traçadas, sendo que o mercado assim exige: *quem nunca ouviu dizer sobre o Estado mínimo como pressuposto para o investimento estrangeiro no país?*

Nessa linha, diz a doutrina:

Se é fato que a tensão entre Estado e mercado impõe-se como componente fundamental dos modelos modernos de Estado, ela se reflete na construção e incorporação de direitos pelo modelo do *Welfare State*, reaproximando o Estado das parcelas carentes da sociedade como parte do processo de construção da esfera pública, particularmente na segunda metade do século XX. Paradoxalmente, essa reaproximação agrega mais tensão às relações triangulares entre Estado/mercado/sociedade por força da permanente demanda pela ampliação do campo das políticas públicas e a necessidade de recursos para financiá-las⁹⁰.

Citam-se como exemplos desse “*desvirtuamento ideológico-constitucional*” neoliberal as emendas constitucionais que deixaram de restringir a entrada de capital estrangeiro em setores econômicos, o amplo programa de privatizações de estatais, o esvaziamento de direitos sociais por meio de reformas trabalhistas, a relativização da proteção ambiental para a exploração econômica, dentre outros. Ou seja, a dimensão prestacional dos direitos fundamentais, sofre duros golpes, diuturnamente.

Some-se a isso dois grandes momentos quem também colocaram em choque o ideal social pensado: a globalização econômica e a crise do petróleo, ambos da década de 70.

É aqui um dos pontos centrais que objetivamos desenvolver: as promessas descumpridas

⁹⁰ ROCHA, Alexandre Lobão. **A exclusão legal da população carente**. Editora Thesaurus: Brasília, 2009, p. 42.

pelo Estado Social vão se avolumando ao longo do tempo, fazendo letra morta as determinações, notadamente de envergadura socioambiental, trazidas na nossa Carta política de 1988.

Essa deformação do modelo constitucional social, num verdadeiro desvirtuamento daquilo que foi originalmente pensando e trazido ao longo da Constituição Federal, está intimamente relacionada à não concretização de direitos, algo muito comum no Estado brasileiro e que gera para o cidadão e grupos sociais vulneráveis, e para o operador do direito, muitas vezes, a perspectiva de ser a Constituição uma mera peça de retórica, sem a devida aplicação prática – uma concentração de normas programáticas, que serão cumpridas se houver interesse político e orçamento.

Coincidentemente, o mesmo pensamento que fez ruir o Estado puramente liberal, qual seja, o avolumar de problemas sociais, pode ser utilizado para o surgimento de um novo modelo de Estado, para além daquele Estado social cada vez mais esvaziado que se vivencia atualmente.

É preciso ir além, concretizar, efetivar o que o Constituinte quis, e para isso, o Estado social mostrou-se insuficiente.

Nessa linha disruptiva observada, Daniel Sarmento⁹¹ diz que a modernidade falhou nos seus objetivos, pois não conseguiu resolver ou minorar os problemas da humanidade, sem responder à contento as questões que são mais importantes para as pessoas. Essa falha está associada a desconstrução (deformidade, desvirtuamento) do modelo social bem pensado pelo Constituinte de 1988.

Autores como Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer⁹² trazem que que no atual estágio evolutivo do Direito, assim, é possível pensar na superação do modelo do Estado Social e adotar um novo modelo de Estado democrático, social e ecológico, conhecido como Estado pós-social, que não abandonaria as conquistas dos demais modelos, mas agregaria a ele uma dimensão ecológica, num recorte de comprometimento com o enfrentamento e prevenção, também, contra os riscos de dimensão ecológica.

Afinal, é preciso entender nesse novo modelo de Estado a convergência dos direitos sociais não implementados à contento no modelo puramente social, com os direitos ecológicos, ambos numa mesma perspectiva jurídico-política, para o desenvolvimento de padrões sustentáveis e ampliação e integração dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

⁹¹ SARMENTO, Daniel. **Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social** (pós-modernidade constitucional?), *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). Crise e desafios da Constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

⁹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

E para essa implementação e integração harmônica, terá papel determinante não apenas o Poder Judiciário, mas também as demais instituições públicas e privadas voltadas à tutela dos direitos ecológicos e sociais e que dispõe de legitimidade para tanto.

Não se deve perder de vista que a concretização de direitos, nesse novo modelo, não significa pura e simplesmente sua judicialização, pois teríamos aí “*mais do mesmo*”. É preciso repensar o papel das instituições nesse cenário, afinal, o acesso de indivíduos ou grupos ao Poder Judiciário ou outras formas adequadas de resolução das demandas como arbitragem, conciliação, etc. não representa o total acolhimento dos interesses deduzidos por esses grupos – não há uma correlação automática entre deduzir e ter a pretensão acolhida; acesso à ordem jurídica não é sinônimo de concreção de direitos, por certo.

Outro ponto é que, visto sob à perspectiva de um Poder Judiciário refratário à análise adequada dos conflitos socioambientais, existe um outro gargalo a ser superado, que diz respeito a concretização de interesses em prol dos vulneráveis conforme comandos constitucionais – por isso fala-se em Poder Judiciário e justiça socioambiental, numa revisitação do papel do Estado-juiz.

Nesse diapasão, e como decorrência dessa evolução para um novo modelo de Estado brasileiro, segundo o recorte aqui proposto e que será melhor analisado no próximo tópico, surge com papel de destaque a atuação da Defensoria Pública, instituição pública que nos termos do artigo 134 da Constituição Federal é democrática, cabendo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos da população hipossuficiente, de forma integral e gratuita.

Reforçando esse papel ativo da Defensoria Pública na proteção judicial e extrajudicial de direitos sociais e coletivos, têm-se também a Lei nº 7.347/85, em seu artigo 5º, inciso II e a Lei complementar nº 80/94, que no artigo 4º, incisos VII, X e XI tratam da legitimidade da instituição para a promoção de medidas que tutelem direitos coletivos variáveis.

4.3 O ESTADO PÓS-SOCIAL E A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DE DIREITOS PARA A ADEQUADA TUTELA COLETIVA SOCIOAMBIENTAL

Como decorrência do correto entendimento das proposições que se pretende trazer foi preciso analisar primeiro o que seriam os Estados cunhados como liberal e social, estes sim reconhecidos de forma uniforme na doutrina, para posteriormente pensar-se numa redefinição

do papel do Estado, num modelo posterior, evolutivo, pós-social, que busque a efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988, com a revisitação de seus marcos originais.

Como visto, o fracasso social proporcionado pelo liberalismo, aliado à industrialização e surgimento de novos problemas sociais fizeram surgir o Estado social, mostrando-se o liberalismo impotente para a diminuição das mazelas sociais vivenciadas.

Políticas públicas, alocação de investimentos que efetivamente alcancem as camadas mais excluídas da nossa sociedade, definição de padrões de atuação judicial e extrajudicial da sociedade, organizações e entes políticos são ferramentas utilíssimas para o enfrentamento, e superação, desses problemas enfrentados.

A Constituição, nesse recorte, deve estabelecer instrumentos de segurança jurídica e confiança em favor daqueles mais atingidos pelas mudanças destacadas, instituindo-se “*fórmulas específicas de proteção ambiental, de democracia participativa, redescobrimdo o território a nível local e regional, promovendo a inclusão de todos que nele se encontrem*”⁹³.

E não estaríamos diante de um novo modelo de fracasso na efetivação dos direitos fundamentais, justificando-se um novo repensar econômico-social na proteção dos direitos, notadamente, aqueles de índole coletiva-socioambiental? Pensa-se que sim.

A trajetória histórica dos direitos fundamentais passou por diversas fases, de acordo com os ideais sociais da época respectiva, conforme vimos alhures, entendendo-se que ela está longe de seu encerramento.

É preciso refletir ainda em que medida o desvirtuamento ideológico-constitucional influencia a necessidade de surgimento de um novo modelo estatal, na busca do bem-estar social de todos e plena cidadania, não se descurando da necessidade de uma abordagem social-ecológica nesse raciocínio crítico.

Cidadania essa pensada a partir de três elementos: o elemento civil, composto pelos direitos necessários para a fruição da liberdade individual; o elemento político, que é o direito de exercício de poder político pelo indivíduo por meio do direito ao voto; elemento social, que representa o direito a que o indivíduo viva de forma civilizada, de acordo com padrões de vida minimamente aceitáveis na sociedade.

E essa cidadania está intimamente relacionada com os ideais de justiça socioambiental, pois repousa na necessidade de criação de condições estruturais mais favoráveis ao seu exercício, com ampliação dos espaços públicos decisórios e construção coletiva das decisões em matéria socioambiental, por meio de audiências públicas, por exemplo.

⁹³ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, pág. 49.

Nesse diapasão, rememora-se os ensinamentos de Jürgen Habermas, que em sua obra “*Direito e Democracia*”⁹⁴, ensina que uma sociedade democrática só pode ser apresentada como tal se houver liberdade de discurso e garantia dos direitos fundamentais. Logo, o desvirtuamento do papel do Estado, com o esvaziamento da implementação dos direitos socioambientais atinge, diretamente, a própria democracia em que estamos inseridos.

Pretende-se também, nesse contexto, lançar luzes acerca do papel da Defensoria Pública, ente público que traz dentre as suas atribuições a proteção dos cidadãos hipossuficientes da nossa sociedade, justamente aqueles diretamente atingidos pela negação na efetivação das prestações sociais estatais. Quanto mais hipossuficiente o grupo ou categoria de pessoas, maior a distância para que se alcance a tão desejada cidadania plena.

É possível traçar um paralelo entre o surgimento do Estado Liberal e o novel Estado pós-social proposto: no liberalismo, conforme visto acima, da liberdade do homem perante o Estado, avançou-se para a ideia mais democrática da participação total e indiscriminada desse mesmo homem na formação da vontade estatal. No Estado pós-social essa maior participação, agora na busca de efetivação dos direitos socioambientais (“*novos direitos*”) se dá com a maior legitimação outorgada aos mais variados atores sociais (v.g. Defensoria Pública), como concretamente visto no Projeto de Lei nº 1.641/2021 – projeto de lei da nova ação civil pública e a ampliação dos legitimados ativos para a ação civil pública em seu artigo 7º (não se descurando do amplo e efetivo acesso à ordem jurídica justa e a participação social por meio de consultas públicas – artigo 2º).

Deve-se dar destaque à participação coletiva na tomada de decisões e novos rumos na efetivação dos direitos coletivos, sendo relevante, como dito pela doutrina⁹⁵, o desempenho adequado da atuação das entidades oficiais e particulares que buscam a pacificação judicial ou extrajudicial dos conflitos (v.g. associações de bairro, grupo de moradores de determinada comunidade, sindicatos, núcleos de assistência jurídica das Faculdades de Direito, grupos indígenas, quilombolas, dentre outros) para saber em que medida os conflitos de interesse são solucionados ou deixam de obter qualquer solução. O desempenho adequado dessas entidades diminuirá consideravelmente o volume de ações e por isso merece especial atenção, inclusive do próprio Poder Judiciário e demais atores do sistema de justiça.

Buscando entender o porquê de termos chegado a esse momento de sofrível implementação de direitos socioambientais, justificando-se assim uma guinada de papéis e

⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I, 2 ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2010.

⁹⁵ KAZUO, Watanabe. Op. cit., p. 31.

participantes, têm-se o contrassenso entre avanços de cunho político-jurídico e o achatamento dos indicadores sociais⁹⁶⁹⁷ que justificaria esse “*enxergar por sobre o muro social*”:

Os inegáveis avanços políticos que nossa região experimentou nos anos 80 tiveram uma contrapartida paradoxal: foram acompanhados por uma piora das condições de vida das grandes majorias nacionais, que obriga a rediscutir com urgência tanto a performance como tema do futuro da democracia em nossos países. Se nas anteriores “ondas” democratizantes – como no imediato pós-guerra, por exemplo – as transições dos regimes autoritários se caracterizam por sua “vocação integradora”, incorporando a vastos setores sociais as condições de vida compatíveis com os avanços das forças produtivas, na América Latina a redemocratização foi concomitante com a pauperização de extensas franjas da sociedade civil.

É possível entender que a concretização deficitária do vasto cardápio de direitos socioambientais trazidos na Constituição Federal, teria dois grandes fatores originários: o primeiro deles, a falta de políticas públicas e investimentos adequadamente alocados pelos entes políticos e num segundo grande fator o famigerado Estado liberal-capitalista⁹⁸, que possui como modelo a proposta de tornar o Estado “*menor*”, mais solto e suscetível aos ventos globais especulativos.

Mostra-se curial também fazer uma abordagem crítica ao modelo econômico liberal vigente como decorrência do artigo 170 da Constituição, que traz a ordem econômica calcada na livre iniciativa e livre concorrência, pois não há como desvincular-se de seu minimalismo e deixar de pensar no descumprimento de promessas constitucionais sociais em prol da liberdade econômica liberal vigente. Identificar as causas ajuda-nos a pensar soluções, embora estas não sejam simplistas.

E sem perder de vista que essa crítica, para além de identificar grande parte da gênese de nossos problemas jurídicos-sociais, identifica que na história econômica mundial dos últimos duzentos anos não se oferece um modelo de país que tivesse saído do atraso ou do

⁹⁶ BORON, Atílio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 11ª. reimpressão. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2012, p. 70.

⁹⁷ Pesquisa recente realizada pelo Senado Federal, quase 35 milhões de pessoas no Brasil vivem sem água tratada e cerca de 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto, resultando em doenças que poderiam ser evitadas, e que podem levar à morte por contaminação. Ainda, somente 50% do volume de esgoto do país recebe tratamento, o que equivale a mais de 5,3 mil piscinas olímpicas de esgoto in natura sendo despejadas diariamente na natureza. Agência do Senado Federal. Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros#:~:text=Quase%2035%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas,levar%20%C3%A0%20morte%20por%20contamina%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 05 de jan. 2023.

⁹⁸ Exemplos de ideias liberais: governo limitado, quanto aos poderes, direitos individuais (incluindo direitos civis e direitos humanos), livre mercado, democracia, secularismo (separação do Estado e das instituições), privatizações, dentre outras.

subdesenvolvimento seguindo o modelo de reformas neoliberais recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional⁹⁹ e o Banco Mundial.

Citam-se novamente como exemplos desse “desvirtuamento ideológico-constitucional” neoliberal que varreu a “terra *brasilis*” as emendas constitucionais que deixaram de restringir a entrada de capital estrangeiro em setores econômicos, o amplo programa de privatizações de estatais, o esvaziamento de direitos sociais por meio de reformas trabalhistas, a relativização da proteção ambiental¹⁰⁰ para a exploração econômica, dentre outros¹⁰¹. Ou seja, a dimensão prestacional dos direitos fundamentais sofreu duros golpes governamentais embalados pelo capital, diuturnamente.

Assim¹⁰²:

Reafirma-se por um lado o valor do Estado democrático como o âmbito natural da justiça e como instância estratégica de redistribuição de ingressos e de recursos e, ao mesmo tempo, ele é sacrificado e desmantelado em função do reforçamento

⁹⁹ O chamado **consenso de Washington** foi a forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Essa reunião foi convocada *pelo Institute for International Economics*, sob o nome de “*Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened?*”, e envolveu instituições e economistas de perfil neoliberal, além de alguns pensadores e administradores de países latino-americanos. Em linhas gerais, não foi preconizada nenhuma medida “inédita” durante o Consenso de Washington, que recebeu esse nome do economista John Willianson em função de sua ampla aceitação pelos países da América Latina, exceto, até então, Brasil e Peru. As ideias desse encontro – tidas como um “receituário”, e não como uma imposição – já eram proclamadas pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente EUA e Reino Unido, desde as décadas de 1970 e 1980, quando o Neoliberalismo começou a avançar pelo mundo. Além disso, instituições como o FMI e o Banco Mundial já colocavam a cartilha neoliberal como pré-requisito necessário para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. O objetivo dos pontos dessa reunião, segundo o próprio John Willianson, era o de “acelerar o desenvolvimento sem piorar a distribuição de renda”. Dessa forma, as recomendações apresentadas giraram em torno de três ideias principais: abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico. Dentre as premissas básicas colocadas no Consenso de Washington, podemos destacar: a) Disciplina fiscal, em que o Estado deveria cortar gastos e eliminar ou diminuir as suas dívidas, reduzindo custos e funcionários. b) Reforma fiscal e tributária, em que o governo deveria reformular seus sistemas de arrecadação de impostos a fim de que as empresas pagassem menos tributos. c) Privatização de empresas estatais, tanto em áreas comerciais quanto nas áreas de infraestrutura, para garantir o predomínio da iniciativa privada em todos os setores. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2023.

¹⁰⁰ Dado citado pela ONG WWF-Brasil.: O aumento do desmatamento da Amazônia: “o desmatamento que estamos observando pode, então, não só contemplar o desmatamento desse mês como o desmatamento do mês passado”, disse à AFP Daniel Silva, especialista em conservação da ONG WWF-Brasil. Sob o governo de Bolsonaro, um aliado do agronegócio e negacionista das mudanças climáticas, **o desmatamento médio anual na Amazônia brasileira aumentou 75,5% em relação à década anterior**. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2023/02/24/interna_internacional,1461504/desmatamento-da-amazonia-brasileira-bateu-recorde-do-mes-de-fevereiro.shtml. Acesso em: 18 de abr. 2023.

¹⁰¹ Cita-se no Brasil a partir de 1995 a conduta do governo federal que com o apoio de bancada parlamentar amplamente majoritária, iniciou um ciclo de reformas na ordem constitucional econômica brasileira, buscando redefinir o papel do Estado, envolvendo a extinção de certas restrições existentes ao capital estrangeiro (EC nº 6 e 7) e a flexibilização de monopólios estatais sobre o gás canalizado, as telecomunicações e o petróleo (EC nº5, 8 e 9). Desenvolveu-se ainda um amplo programa de privatizações (Vale do Rio Doce e Telebrás). A Emenda nº 19 alterou a estrutura da administração pública e a filosofia da administração pública para reduzir seus gastos.

¹⁰² BORON, Atílio, *Op. cit.*, p. 71.

darwiniano do mercado¹⁰³, procurando desse modo que o “virtuoso” afã dos lucros burgueses não tropece com interferências extraeconômicas que possam fraudar suas potencialidades de crescimento.

Das ideais decorrentes do chamado “*Consenso de Washington*” extraem-se premissas como redução de cortes em investimentos sociais, ampliação das privatizações – inclusive de serviços públicos e reformas tributárias e previdenciárias, que assolam as camadas mais sofridas da sociedade, aumentando o abismo social e a sistemática violência estatal omissiva na implementação de políticas públicas sociais.

Com a globalização e o liberalismo deteriora-se a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas estatais – também as socioambientais, de regulamentação e fiscalização do seu mercado interno, e com isso o seu poder de garantir a eficácia dos direitos sociais¹⁰⁴.

São cada vez mais comuns propostas capitaneadas por grandes grupos empresariais para diminuição das áreas de proteção ambiental e de reservas indígenas, para que sejam elas entregues à exploração e especulação lucrativa.

Não se ignora que num primeiro momento houve certa evolução na concretização de direitos e fortalecimento democrático num contexto liberal. Ocorre que se enxerga clara estagnação e retrocesso¹⁰⁵ em muitas searas, o que justifica o estudo e redefinição de rumos e papéis dos atores, sociedade civil e entidades governamentais.

¹⁰³ Para essa teoria, o naturalista Charles Darwin teria ido além de seus ensinamos no campo da biologia, ao mostrar que, às vezes, a competição pode gerar benefícios para o indivíduo, mas com prejuízos ao grupo.

¹⁰⁴ Internacionalmente pode-se citar o surgimento de um novo modelo econômico direitista no mundo, em figuras como Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, que trazem em si o conservadorismo no campo social (preocupação com os valores familiares tradicionais, truculência em relação as minorias, política da *law and order* no campo penal, etc.), com o liberalismo na seara econômica, na qual preconizava uma diminuição do tamanho do Estado, com a redução drástica dos gastos sociais.

¹⁰⁵ Comprovando-se com números o retrocesso social vivenciado no país: segundo pesquisa do IPEA – Instituto de pesquisa econômica aplicada, **a pobreza no Brasil registrou, de 2020 para 2021, o maior aumento em pontos percentuais desde 1990, com um avanço entre 1,8 p.p. e 4,7 p.p., a depender da linha de corte.** A conclusão está no estudo “Um País na Contramão: A Pobreza no Brasil nos Últimos Dez Anos”, elaborado pelos pesquisadores Pedro Ferreira de Souza, Marcos Hecksher e Rafael Osorio, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O objetivo foi documentar os níveis e as trajetórias do percentual de pobres na população brasileira para cinco linhas de pobreza que englobam faixas nacionais, com referência aos valores do então Programa Auxílio Brasil, e internacionais, utilizadas pela Organização das Nações Unidas no monitoramento da pobreza global. A nota técnica concentra-se na evolução da pobreza no Brasil entre 2012 e 2021 e decompõe suas variações em dois aspectos: o “efeito crescimento”, dado por variações na renda média, e o “efeito redistribuição”, provocado por mudanças na desigualdade de renda. Os pesquisadores do Ipea investigaram também o papel da política social no combate à pobreza, especificamente, como as transferências sociais do Bolsa Família/Auxílio Brasil, do Benefício de Prestação Continuada e do Auxílio Emergencial contribuíram para reduzir a pobreza. A principal conclusão do estudo é que a pobreza aumentou entre 2012 e 2021, a partir da recessão de 2014 a 2016, revertendo parte dos avanços da década anterior. Tomando por base a linha de paridade do poder de compra a US\$ 3,20 por dia – cujo valor é bem próximo da média das cinco linhas analisadas –, **a taxa anual de pobreza saltou de 12,9% em 2012 para 15,7% em 2021 no Brasil, após as transferências de renda.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13509-taxas-de-pobreza-no-brasil->

Como dito, aqui numa perspectiva socioambiental ante o cenário trágico vivenciado, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer¹⁰⁶ definem que no atual estágio evolutivo do Direito, é possível pensar na superação do modelo do Estado Social e adotar um novo modelo de Estado democrático, social e ecológico, conhecido como Estado pós-social, que não abandonaria as conquistas dos demais modelos, mas agregaria a ele um dimensão ecológica, num recorte de comprometimento com o enfrentamento e prevenção, também, contra os riscos de dimensão ecológica. Seriam três eixos que atuando em conjunto confirmariam o princípio do desenvolvimento sustentável disposto no artigo 225, da CF: econômico, social e ecológico

Esse novo estágio passa também pelo reposicionamento político e jurídico de grupos vulneráveis como quilombolas, indígenas e povos ribeirinhos. Cita-se, como modelo, o Equador, que é um estado social de direito, soberano, unitário, independente, democrático, pluricultural e multiétnico. Assim foi como os constituintes decidiram que deveria começar o primeiro artigo da Carta Magna. Os conceitos de pluricultura e multiétnia foram inovações do texto de 98. Estudiosos do tema definem um país pluricultural e multiétnico como aquele onde coexistem mais de um povo, no sentido de comunidade histórica, que compartilha uma língua e uma cultura diferenciada¹⁰⁷.

Reconhecer o Brasil como Estado pluricultural e multiétnico reafirmará a posição de destaque que grupos minoritários como indígenas, quilombolas e populações ribeirinhas devem ter, o que pode incentivar a reafirmação de seus direitos e impedir, lado outro, a deterioração e achatamento da proteção ambiental e cultural que lhes são impingidas. À guisa de exemplo, o projeto de Lei da nova ação civil pública outorga legitimidade ativa para as ações coletivas às comunidades indígenas, quilombolas e grupos tradicionais, corrigindo assim erro grave presente na atual Lei nº 7.347/85.

Ainda, aumentando-se a pobreza e mazelas¹⁰⁸ das mais variadas matizes, necessário se faz, como antídoto, redefinir os rumos desse Estado pós-social, negando-se o desvirtuamento

[atingiram-em-2021-o-maior-nivel-desde-2012#:~:text=Desenvolvimento%20Social-.Taxas%20de%20pobreza%20no%20Brasil%20atingiram%2C%20em%202021,o%20maior%20n%C3%ADvel%20desde%202012&text=A%20pobreza%20no%20Brasil%20registrou,depende%20da%20linha%20de%20corte. Acesso em: 10 de abr. 2023.](#)

¹⁰⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 206.

¹⁰⁷ FIGUEROA, Isabela. **Povos indígenas versus petrolíferas: controle constitucional na resistência**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/ymVHZKRWwVVKDB8fGM3x5sJ/?format=pdf&lang=pt>. Pág. 52. Acesso aos 1.10.23.

¹⁰⁸ E vem a reboque com a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso à direitos sociais básicos como saúde, educação, saneamento básico, moradia, alimentação, renda mínima, etc.) a degradação e poluição

dos comandos constitucionais – como aqueles trazidos nos artigos 3º, 6º, 196 da Constituição, dentre outros, e lado outro, reforçar o protagonismo, judicial e extrajudicial da Defensoria Pública (ao lado de outros atores, por certo) órgão público responsável pela tutela dos direitos humanos, regime democrático e propiciador do acesso ao sistema de justiça dos sujeitos – individuais e coletivos mais vulneráveis (justamente aqueles mais vilipendiados em seus direitos).

Essa necessidade de redefinição dos rumos, com a previsão de novos direitos e atores, repensando-se o papel do Estado não é uma novidade político-jurídica, como visto. Nesse sentido manifesta-se Georges Abboud¹⁰⁹:

Ao longo dos dois últimos séculos, o mundo tem oscilado entre uma tendência e outra: o liberalismo clássico gerou crises que deram azo à ascensão do *Welfare Estate*, que, a seu turno, deflagrou outros tipos de problemas, que conclamavam o retorno de valores liberais (neoliberalismo). Ou seja, formalização e materialização vêm travando uma disputa cíclica, que ora favorece uma, ora outra racionalidade. Após a derrocada do Estado de bem-estar social em algumas das maiores economias do mundo, a racionalidade formal retornou, na esteira do neoliberalismo. Contudo, como também se mostrou insuficiente à solução dos problemas trazidos pela realidade, a (re) materialização é, novamente, pauta a ser debatida.

A ideia exposta de racionalidade material ou substantiva (ou (re) materialização) representa a organização do Estado com vistas a instrumentalização de dispositivos legais que veiculem valores a serem atingidos em situação concretas mediante intervenção estatal. Ou seja, v.g., quando o Estado brasileiro no artigo 3º da Constituição Federal compromete-se a construir uma sociedade mais justa, erradicando a pobreza e promovendo o bem de todos sem preconceitos, exige-se desse mesmo Estado atuação concreta na busca desses fins – e não uma passividade diante da decomposição social.

Abboud¹¹⁰ bem coloca que, como contraposição a essa racionalidade substantiva, os paradigmas clássicos do direito, herdados do século XIX, são flagrantemente formalistas, imperando-se o modelo Estatal abstencionista ou liberal, cuja atuação era “*mínima*”.

Numa situação de crise socioambiental como a vivenciada atualmente no Brasil (e os dados trazidos mostram-se redundantes nesse diapasão), a decomposição social, a burocracia do Executivo, a chamada “passividade” da justiça e a corrupção do aparato estatal e da sociedade civil – alinhados à ineficácia estatal, geram sentimento de frustração das massas,

ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade (SARLET, Ingo Wolfgang, *Op. cit.*, p. 207).

¹⁰⁹ ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 536.

¹¹⁰ ABBOUD, Georges. *Op. cit.*, p. 535.

constituindo-se em perigosa síndrome de decadência institucional de uma democracia reduzida à uma “*fria gramática do poder*”¹¹¹.

E ainda, transborda-se nesse novo modelo de Estado proposto a (re) definição de políticas públicas socioambientais, com investimento público em áreas que repercutam de forma positiva o direito ao bem-estar coletivo e, lado outro, reforcem o dever da Defensoria Pública na efetiva promoção das ações coletivas socioambientais, como exemplo aquelas relacionados ao meio ambiente saudável, moradia em áreas de risco, falta de esgoto e tratamento de água, etc. também com o fito de proteção efetiva no novo modelo Estatal.

Esse papel ampliativo (que se contrapõe ao minimalismo liberal que desagua na crise social brasileira), quer na previsão de direitos metaindividuais de índole socioambiental, quer na ampliação do espectro de competência da atuação da Defensoria Pública ao lado de outros importantes legitimados e o empoderamento dos indivíduos na tomada de decisões (por meio de audiência e consultas públicas, por exemplo), entende-se, é necessidade atual na busca pela ressignificação de direitos, empoderamento da sociedade, notadamente a mais vulnerabilizada, e rompimento com a visão tradicional do Estado social “*temperado*” pelo neoliberalismo.

O esvaziamento das promessas constitucionais alinhadas ao aumento da miséria e violação dos direitos individuais e coletivos fazem necessários o surgimento desses novos paradigmas – novos direitos, novos legitimados, decisões judiciais mais democráticas e inclusivas, amplo papel social nos rumos a serem tomados.

O Estado brasileiro contemporâneo longe está de uma realização minimamente satisfatória dos direitos socioambientais, negando-se ao cidadão – individualmente ou de forma organizada, a plena fruição dos bens sociais mais básicos, como saúde, moradia, educação, segurança pública, acesso à ordem jurídica justa, meio-ambiente protegido para as presentes e futuras gerações, dentre outros.

Nesse sentido, a Constituição Federal cada vez mais vai se transformando numa bela carta retórica de ideias, rompendo com as ideais originais daquela chamada de “*Constituição-cidadã*” o que, numa perspectiva crítica, indica um caminho de superação do atual modelo político-jurídico.

Mutatis mutandis, se pudéssemos refazer o questionamento de Paulo Bonavides, segundo o qual: *O Estado social é um processo de decadência ou de renovação?*¹¹² para: *Estado pós-social é um processo de decadência ou de renovação?* responderíamos que trata-se

¹¹¹ BORON, Atílio. Op. cit., p. 110.

¹¹² BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 60.

de processo renovatório que, à partir da Constituição Federal de 1988 (e sem qualquer rompimento democrático constitucional) reafirma a necessidade de garantia de direitos individuais e socioambientais e cidadania, com um papel mais ativo dos Poderes e atores do sistema de justiça – afinal o direito existe para tutelar as relações sociais e garantir o bem estar de todos à partir da plena fruição das prestações estatais emanadas dos Poderes e legitimamente outorgas na Constituição da República.

Por fim, mesmo que sem se atentar para a nomenclatura de Estado-pós social que busca garantir a implementação de direitos, da cidadania e a justiça social, alguns movimentos político-jurídicos reverberam esse novo pensar dos direitos socioambientais e o papel social, citando-se, dentre vários:

a) O Projeto de Lei federal nº 1.641/2021, que propõe a criação da nova lei de ação civil, com a ampliação dos legitimados ativos e a facilitação de acesso à ordem jurídica justa ao legitimado individual, que poderá permanecer inerte até o desfecho da demanda coletiva para desta se aproveitar, quando poderá, então, avaliar a necessidade de ajuizamento da ação individual, dentre outros avanços;

b) A edição da Lei federal nº 11.448/07 que alterou a LACP – Lei nº 7347/85 no tocante a legitimidade ativa para as ações coletivas, incluindo expressamente a Defensoria Pública em seu artigo 5º, além de outros atores, como legitimados ativos, e também da Emenda Constitucional nº 80/14, que passou a disciplinar ser a Defensoria Pública 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;

c) O papel ativo do Poder Judiciário não reacionário à implementação dos direitos coletivos em casos de omissão ou violação estatal ou particular – quando reconhece os conceitos de vulneráveis e a relevância de atuação da Defensoria Pública no acesso à justiça e ações coletivas (notadamente a partir do julgamento da ADI nº 3.943 pelo STF, que será abordada abaixo);

d) A edição do novo Marco Legal do Saneamento, sancionado pela Lei nº 14.026/20, que dentre outras finalidades aprimora as condições estruturais do saneamento básico no País, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados;

e) Na ordem internacional que o Brasil compõe, com a edição das chamadas “100 regras de Brasília” aprovadas, em 2008, na XIV Conferência Judicial Libero Americana, que consideram em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Têm-se assim exemplos concretos que indicam que novos rumos políticos-jurídicos devem ser pensados a partir de omissões e mazelas sociais vivenciadas que desvirtuam o caminho constitucional originário, novos rumos que se entende como sendo característica chapada do Estado Pós-social de Direito.

Entende-se que esse novo modelo estatal decorrente de uma evolução gradualista e não de ruptura revolucionária, para além da saturação do Estado, e exige uma reafirmação deste para a plena implementação dos direitos previstos na Constituição Federal, pois cairíamos na mesma “cilada” neoliberal minimalista se, a partir de dita saturação, relegássemos à iniciativa privada esse papel. Deve-se reforçar e enfatizar a proteção dos direitos humanos em prol dos cidadãos ou grupos vulneráveis, sendo esta competência primordialmente atribuída aos entes políticos e e grupos diretamente interessados.

A intervenção do Estado por meio da assunção de algumas atividades econômicas produtivas ou regulação e fiscalização de atividades privadas volta-se a tentativa de superação das dificuldades econômicas e sociais. A crise econômico-financeira (porque não social) que o país enfrenta é fruto de problemas estruturais de organização política, distribuição de renda, de produção, de estrutura fundiária e de estratégia inadequada de canalização e resolução dos conflitos decorrentes dessa organização.

Sem reforma estrutural não se superarão, à contento, as barreiras políticas-sociais. A estratégia utilizada tem consistido, basicamente, na concessão de novos direitos sociais às classes mais desfavorecidas, como tentativa de se aliviar as tensões sociais. Ocorre que muitos desses direitos não são honrados, o que gera conflitos de interesses que são encaminhados ao Poder Judiciário.

Caminhando para o fim, vale mencionar que a ideia de Estado pós-social como forma de efetivação dos direitos fundamentais embora nova, não é inédita – o recorte de ineditismo aqui proposto refere-se à reafirmação do papel da Defensoria Pública ao lado de outros atores e do empoderamento social.

Entender as causas, repensar o cenário político-jurídico futuro a partir do contexto social experimentado no Brasil é o que se propõe nessa nova forma de organização política-jurídica do Estado, pois embora a solução não seja simples, é preciso evoluir diante do patente regresso na tutela de direitos fundamentais socioambientais experimentado no país atualmente.

4.3.1 O DIREITO E O AMBIENTE SOCIAL EM NIKLAS LUHMANN E O ESTADO PÓS-SOCIAL DE DIREITO

O direito vem se descortinando ao longo do tempo para novos saberes; é possível pensar no auxílio, por exemplo, das ciências sociológicas, filosóficas e humanas em gerais para entender o estágio atual da sociedade e perspectivar a construção de uma sociedade desenvolvida, mais livre, justa e democrática, conforme o artigo 3º da Constituição Federal.

Nesse sentido, o entendimento da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann¹¹³, pensador alemão de escola sociológica, mostra-se relevante para atender o estágio atual da sociedade e enfrentamento sistêmico dos problemas sociais (aqui tidos por socioambientais), no mundo e no Brasil.

Nos dias que correm vem se atribuindo maior peso às funções do direito nas estruturas sociais, notadamente com o constitucionalismo ocidental pós 2ª Guerra Mundial. À partir do estudo dos sistema de Luhmann, a sociedade complexa¹¹⁴ e o direito deparam-se, a todo instante, com transformações do provável em improvável, além de existirem os chamados “*paradoxos*”, pontos cegos¹¹⁵.

O sistema autopoietico de Luhmann, pensando à partir dos ensinamentos biológicos, seria um sistema autorreferencial, ou seja, seus elementos são produzidos e reproduzidos pelo

¹¹³ Os ensinamentos de Luhmann e o funcionalismo sistêmico estruturam-se nas ciências naturais ou biológicas. A análise funcional da sociedade parte da diferenciação entre sistema e ambiente, sendo que tudo o que ocorre pertence a um sistema e ao ambiente de outros sistemas.

Fala o autor ainda em sistemas autopoieticos (que criam-se por si próprios), que são aqueles que por si mesmos produzem não apenas as suas estruturas, mas também os elementos dos quais estão constituídos. Nos estudos biológicos a autopoiese objetivou responder as perguntas: *o que define um ser vivo? Qual o princípio energético do fenômeno vida?* Para os biólogos, a organização autopoietica significa a característica dos seres vivos de se reproduzirem autonomamente.

¹¹⁴ Esse referencial, embora num outro contexto e momento, foi utilizado pelo julgamento pelo STF da ADI nº 3.943, em que soou equivocado o argumento de exclusiva legitimidade do MP para a propositura de ações coletivas, impertinente à nova processualística das sociedades de massa, supercomplexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciais convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo.

¹¹⁵ FOLLONI, André; Cabrera, Michelle Gironda. **Relações entre o direito e o ambiente social em Niklas Luhmann e Gunther Teubner.** Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/3461/2820>. Acesso aos 10.9.23, página 67.

próprio sistema, com uma sequência lógica de interação circular, ainda que com interações com o ambiente.

Dentro dessa complexidade conceitual dos ensinamentos de Luhmann, explica-se outra ideia relevante – a autorreferência¹¹⁶:

Assim como o organismo vivo somente pode produzir-se a partir de suas próprias operações mecânicas, os sistemas, igualmente, somente se organizam em operações próprias fazendo enlaces com suas próprias operações. Diante de algo que se organiza a partir de suas próprias interações, sem um comando central ou externo, diz-se estar-se diante de um fenômeno auto-organizado.

Luhmann defende que a sociedade é composta por vários sistemas sociais comunicativos, partindo do pressuposto de que a sociedade moderna é um sistema mundial de grande complexidade com diversos sistemas que geram condições para si próprios e para os outros ao seu redor. Existem vários outros sistemas menores dentro do sistema social, como o político, econômico, religioso, etc. Todos fazem parte de um sistema macro, o social.

A autopoiese no sistema jurídico é a possibilidade que o ordenamento jurídico possui de produzir a si mesmo, sendo uma rede de processos de produção de novos componentes. Assim, por meio de mecanismos e operações próprias, o ordenamento jurídico produz normas, interpreta-as, relaciona-as com o poder.

Folloni e Cabrera¹¹⁷ explicam sobre a autopoiese no sistema jurídico:

A ideia é de que o direito produziria a si mesmo, na medida em que consiste em uma rede de processos de produção de novos componentes, a todo momento. O direito, por meio de seus próprios mecanismos e operações, produz normas, interpretações, relações de poder que, enfim, produzirão (e reproduzirão) mais direito (mais normas, interpretações e relações de poder). Veja-se o exemplo: o direito pode produzir uma lei absolutamente inconstitucional, mas, ainda assim, ele terá produzido nada além de direito, de normas, interpretações, processos jurídicos, etc.

O direito, nessa perspectiva, gozaria de autonomia, como sendo a capacidade de criação de conceitos e ações próprias, bem como a juridificação de processos e o surgimento de institutos jurídico-doutrinários¹¹⁸.

Nessa perspectiva, é possível enxergar uma zona de interseção entre os sistemas sociais comunicativos e a evolução das características do Estado moderno: como visto alhures,

¹¹⁶ FOLLONI, André; Cabrera, Michelle Girona, *op. cit.*, pág. 69.

¹¹⁷ FOLLONI, André; Cabrera, Michelle Girona, *op. cit.*, pág. 70.

¹¹⁸ TEUBNER, Gunther *apud* FOLLONI, André; Cabrera, Michelle Girona, *op. cit.*, pág. 70.

em determinados momentos da história, pensava-se no homem natural, livre das amarras estatais; já em outros, num homem necessitado de comportamentos do Estado-providência, notadamente após a revolução industrial da segunda metade do século XX.

Na atualidade, por questões econômico-políticas, mostra-se importante a realização efetiva dos direitos de índolo coletiva-social previstos na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, transformando-se o improvável/programático em factível.

Direitos sociais como moradia, preservação do meio ambiente, saúde, dentre outros devem ser conhecidos como “*sistemas sociais diferenciados*”¹¹⁹ e que recebem constantes irritações de outros sistemas, notadamente do sistema jurídico, daí porque se fala, em muitos casos, da necessidade de judicialização em políticas públicas. Ainda, seguindo Luhmann, não existe um sistema mais importante do que outro, sendo que cada um possui uma posição que o diferencia dos demais.

E essas irritações nada mais são que processos internos de um dado sistema que indicam que ele recebeu a influência de eventos ocorridos no ambiente – influências externas – como movimentos políticos-filosóficos, pleitos da sociedade e demais organismos sociais, etc.

Deve-se pensar ainda sobre a necessidade de tomar posse da realidade, para diferenciar sistemas e ambiente, desvelando paradoxos. Há, assim, a necessidade de entender a sociedade como um sistema em evolução (com as interações autopoieticas de Luhmann), o que se entende viável quando se defende um Estado-pós social de direito, menos programático e mais efetivo.

A Constituição Federal de 1988, de onde se extrai a previsão de uma séria de direitos coletivos, nesse diapasão, é fruto de uma malha de comunicações e influências (inclusive pré-constituintes) que confluíram para uma finalidade: reconhecer direitos inafastáveis do ser humano pela via constitucional, na perspectiva de construção de uma sociedade mais fraterna, igual e democrática.

A comunicação dos sistemas de direito e da política (esta pensada inclusive como organização dos atores sociais e da comunidade) foi e é muito importante, pois o sistema jurídico, por si só, não consegue dar conta da efetividade de direitos socioambientais¹²⁰, tampouco da pretensão de torná-los direito. Pense-se, *v.g.*, no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF nº. 45, com a discussão de duas grandes teses: a reserva do possível

¹¹⁹ MARTINI, Sandra Reginal. **Saúde, direito e transformação social: um estudo sobre o Direito à saúde no Rio Grande do Sul**. 1ª edição. Belo Horizonte: Livraria do advogado, 2016.

¹²⁰ E ao longo do presente trabalho tenta-se demarcar a ideia de que a mera judicialização em casos de violação de direitos socioambientais, por si só, isoladamente, não trará solução prática ao problema que se procura responder, que tem como fundo efetivação de tais direitos por meio de diversos atores do sistema social, dentre eles a Defensoria Pública.

- de colorido econômico e do outro lado o mínimo existencial, que sagrou-se vencedor e impôs o dever do Estado-juiz de determinar a realização do direitos sociais em casos de omissões estatais.

Deve-se trazer à baila ainda o conceito de acoplamento estrutural, que é conceito relevantíssimo, sendo o mecanismo que possibilita ao sistema colocar em funcionamento os seus próprios elementos com a estrutura de outro sistema. Para os direitos fundamentais de índole socioambiental, o acoplamento estrutural da Constituição Federal com a política é extremamente relevante, pois gera reflexos positivos na concretização e realização de políticas públicas.

Por fim, segundo o pensamento de Luhmann, não se nega a relevância dos indivíduos no contexto social, mas ela apenas não o considera como peça principal nos seus estudos, mas sim uma visão global, sistêmica, da própria sociedade e sua inter-relação com o direito, o que entende-se, possui, como dito, uma zona comum com o descortinar de uma nova realidade socioambiental, fruto da interação sociedade e demais forças político-sociais.

5 DA LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AÇÕES COLETIVAS

A previsão de direitos coletivos tornar-se-ia um verdadeiro “*corpo sem alma*” se não for garantido o procedimento e indicação de atores para fazerem valê-los. Assim, a abordagem da legitimidade ativa para sua judicialização (ou mesmo a atuação extrajudicial) merece especial atenção, notadamente no que se refere ao papel da Defensoria Pública.

Como visto acima, o pontapé inicial no nosso cenário jurídico deu-se em 1977, com a edição e posterior modificação da Lei de ação popular – Lei nº 4.717/65, que foi alterada para a inclusão da possibilidade de tutela do patrimônio público, assim considerados os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico e em 1981 com o sancionamento da lei ambiental nº 6.938/81 que estabeleceu a legitimidade ativa do Ministério Público para as ações de responsabilidade penal e civil por danos provocados ao ambiente.

Posteriormente, em 1985 editou-se a LACP – Lei de ação civil pública, que de forma pioneira, passou a autorizar o seu manejo para 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; à ordem urbanística; por infração da ordem econômica; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

E a LACP, originalmente, atribuiu a legitimidade ativa para a ação principal ou cautelar, ao Ministério Público ou a autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação. Pelo contexto em que editada a lei – pré-ordem constitucional de 1988, em que os direitos de fraternidade ainda não tinham sido alçados a outro patamar, é possível entender a timidez da LACP nesse primeiro momento.

Após, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – em sua redação original, incumbiu-se ao Ministério Público a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inciso III, CF), sendo esta uma das primeiras previsões acerca da tutela de direitos difusos e coletivos na ordem constitucional pátria, ao lado da legitimidade dos sindicatos para a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (art. 8º, inciso III, CF).

Vale lembrar o primoroso papel feito pelo constituinte originário ao prever também na Constituição amplo rol de direitos de fraternidade ou solidariedade, criadores de comportamentos a serem implementados pelo Estado em prol da coletividade, como os direitos sociais, à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância, proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado usufruível pelas presentes e futuras gerações e a assistência social aos desamparados. Destacase ainda a ampliação do objeto da ação popular e a tutela do consumidor, ambos trazidos no artigo 5º da CF.

A Constituição Federal representou, ao menos teoricamente, o rompimento com um paradigma liberal-individualista, passando os direitos a possuir uma nova feição, quer em sua perspectiva material, quer processual, como destacado¹²¹:

O individualismo, com a sua tônica do homem isolado e na presunção de igualdade, não só deu ensejo às ficções jurídicas mais diversas – entre elas a garantia passiva do acesso à justiça – como podou, disfarçada ou abertamente, a tutela da supraindividualidade. *O laissez-faire* jurídico condenou os interesses e direitos metaindividuais a uma camisa de força injustificável, satisfazendo-se com o massacre de tudo o que não fosse egoisticamente reduzido ou reduzível à pequenez do indivíduo.

Assim a abertura do sistema de justiça ao maior número de pessoas por meio de variados atores – observadas sua legitimidade e adequada representação (*adequacy of representation*), passou a ser imperativo constitucional, com o descortinamento da possibilidade do acesso ao Poder Judiciário ou a outras formas de solução dos litígios, de pessoas e grupos vulneráveis, dentre outros.

A marca da transindividualidade na previsão de direitos mostrou a necessidade de um rearranjo nas novas técnicas jurídicas materiais e processuais para dar conta da tutela da pessoa no contexto contemporâneo¹²², em termos individuais e coletivos, rearranjo esse que passa, necessariamente, por um maior colorido social no que tange aos legitimados ativos.

Nesse diapasão, Hugo Mazzilli¹²³ dispôs sobre a necessidade de a ordem jurídica reconhecer que o acesso individual dos lesados à justiça seja substituído por um processo coletivo, apto a conduzir a uma solução mais eficiente da lide.

¹²¹ BENJAMIN, Antônio Herman. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do ambiente e do consumidor. In: Textos “Ambiente e consumo”, vol. I. Lisboa: Centro de Estudos Jurídicos, 1996, p. 288.

¹²² FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva de direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 51.

¹²³ MAZZILLI, Hugo Nigro, *Op. cit.*, p. 44.

Até porque explica a doutrina¹²⁴ que a legislação mostra-se cada vez mais complexa o que, alinhado ao baixo grau de escolaridade da população, faz com que muitos sequer saibam que possuem direitos. E o conhecimento do direito é intuitivo, sendo um antecedente necessário do problemático acesso ao sistema de justiça. Nesse recorte, esses legitimados extraordinários nas ações coletivas deduzirão, judicial ou extrajudicialmente, interesses que contemplarão essa gama ampla de cidadãos.

Com a posterior edição do CDC – Código de defesa do consumidor (Lei nº 8.078/90), passou a vigorar o artigo 82, inciso III, que trazia a legitimação coletiva para *as entidades e órgãos da Administração Pública direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código*, e o art. 83 do CDC que diz que para a defesa dos direitos e interesses protegidos pelo referido códex são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. Assim, num raciocínio ampliativo, “*todas as ações*” denotava a necessidade de ampliação dos atores sociais aptas a propô-las.

Em 2007, a Lei Federal nº 11.448, de 15 de janeiro, alterou a LACP no tocante a legitimidade ativa, incluindo expressamente a Defensoria Pública, além de outros atores, passando a vigorar a seguinte redação:

Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
 I - o Ministério Público;
 II - a Defensoria Pública;
 III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
 IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
 V - a associação que, concomitantemente:
 a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
 b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Buscou a nova lei corrigir omissão existente, incluindo ao lado da Defensoria Pública outros atores para atuação coletiva dentro de suas respectivas áreas de pertinência. Pecou a lei nova, contudo, na ausência de previsão de legitimidade ativa para as comunidades indígenas, quilombolas e grupos originários, o que se pretende ver corrigido na nova lei de ação civil pública (Projeto de Lei nº 1.641/21).

Inclusive é bom que se diga que antes mesmo da inclusão da Defensoria Pública de forma expressa na LACP, os Tribunais já vinham entendendo que a instituição possuiria tal

¹²⁴ WATANABE, Kazuo, Op. cit., p. 28.

legitimidade, considerando-se a relevância social e jurídica do direito que se pretende tutelar, de modo a assegurar a dignidade da pessoa humana, núcleo centra da tutela dos direitos fundamentais (nesse sentido: STJ, Resp. nº 555.111-RJ, Rel. Ministro Castro Filho, 3ª Turma; Resp. nº 912.849-RS, Rel. Ministro José Delgado; Resp. 1.106.515-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima e ADI nº 558-8-RJ, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence).

Contudo, apesar da Constituição em nenhum momento afirmar a legitimidade ativa exclusiva do MP para a promoção de ações coletivas, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, entendendo como inconstitucional a alteração promovida no inciso II, do artigo 5º da LACP pela Lei nº 11.448/07 ingressou com a Ação direta de inconstitucionalidade –ADI nº 3.943 perante o Supremo Tribunal Federal.

A análise dos principais aspectos da ADI nº 3943 servem para trazer uma abordagem histórico-evolutiva acerca da tutela coletiva no cenário jurídico nacional e para entendimento que, muitas vezes, interesses corporativistas se sobrepõe àqueles de grupos, pessoas e categorias vulnerabilizadas e que merecem especial proteção do Estado e dos atores do sistema de justiça.

Aduziu a CONAMP os seguintes argumentos em sua petição inicial na ADI nº 3943, dentre outros:

- a) A nova redação do inciso II do artigo 5º estaria afetando diretamente a competência do MP pois é este, dentre outros, o legitimado para tal propositura;
- b) A legitimidade da Defensoria impediria o MP de exercer plenamente suas atividades, pois houve a atribuição não permitida pelo ordenamento constitucional;
- c) A titularidade para a ACP é do Ministério Público conforme disposição constitucional;
- d) A atuação da Defensoria Pública está restrita à defesa dos necessitados e a ação coletiva não permitiria a individualização dos sujeitos para aferição da situação de hipossuficiência financeira, havendo afronta assim ao artigo 5º, inciso LXXIV e artigo 134, ambos da Constituição Federal;
- e) Por fim, caso não fosse declarada a inconstitucionalidade na novidade legislativa, que o STF fizesse uma interpretação conforme à Constituição para excluir a legitimidade no que toca aos direitos difusos.

Como visto, antes mesmo da alteração do artigo 5º da LACP os Tribunais superiores¹²⁵ já vinham reconhecendo a legitimidade ativa da Defensoria Pública para as ações coletivas. O

¹²⁵ Dentre outros: STJ, Resp. nº 555.111-RJ, Rel. Ministro Castro Filho, 3ª Turma; Resp. nº 912.849-RS, Rel. Ministro José Delgado; Resp. 1.106.515-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima e ADI nº 558-8-RJ, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence).

que poderia ser questionamento e analisado judicialmente era se, em determinado caso concreto, à despeito da legitimidade, estaria presente a adequação para a propositura da ação.

E mais. A atuação defensorial deve considerar que os interesses metaindividuais são protegidos independente da condição financeira dos sujeitos ou grupo de pessoas, sendo que a atuação da instituição não poderia a princípio ser vedada.

Quantos aos direitos coletivos *estrito sensu* e os individuais homogêneos não haveria como se falar em falta de adequação, pois os sujeitos beneficiados pela ação coletiva seriam facilmente identificáveis, aferindo-se assim sua vulnerabilidade econômica, episódica, etária ou sob qualquer outra espécie caso a caso. A problemática repousaria na tutela dos interesses difusos, cujos titulares não seriam identificáveis (e que não seria possível aferir no caso concreto sua hipossuficiência financeira) o que extrapolaria, segundo a CONAMP, a previsão constitucional de atuação da Defensoria Pública em prol dos carentes.

Destacando quão limitadora seria a restrição da atuação da Defensoria em prol exclusivamente de hipossuficientes econômicos no âmbito da tutela dos direitos difusos e coletivos, cita-se¹²⁶:

No tocante à tutela de direito difuso, o artigo 5º, inciso II da Lei nº 7.347/85 seria inaplicável, considerando-se que na coletividade tutelada nessa espécie de direito sempre haverá sujeitos não carentes do ponto de vista econômico. Resumindo, a coletividade perderia mais um legitimado – em algumas localidades extremamente organizado e especializado – na defesa de seus direitos difusos em juízo.

No tocante à tutela do direito coletivo, a limitação também seria significativa, porque, apesar de existirem grupos, classes e categorias de pessoas formadas exclusivamente de hipossuficientes econômicos, haveria insuperável dificuldade na identificação não só de todos os sujeitos que compõem esse grupo, classe ou categoria, como também seria extremamente difícil a comprovação da carência econômica de todos.

Ou seja, a tese exposta pela associação autora da ADI, em síntese, para além de restringir o pleno alcance da defesa dos interesses coletivos *lato sensu*, representaria, em última análise, a negação do acesso ao sistema de justiça àqueles que mais dele necessitam, quais sejam, os grupos e pessoas marginalizadas, expostos às mais variadas formas de omissões em seus direitos.

A ADI possuiu como relatora a Ministra Carmen Lúcia tendo sido julgada em 07 de maio de 2015, extraindo-se de sua ementa¹²⁷ (a qual será citada para após indicarmos os

¹²⁶ NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPCÃO. **Manual de processo coletivo: volume único**. 6a edição, rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, página 239.

¹²⁷ As 94 páginas do voto da Ministra Relatora podem ser encontradas em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>.

principais pontos que levaram, felizmente, a sua cabal improcedência de forma unânime pelo STF):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR ACÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRICTO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Da improcedência da ADI, merecem ser destacados os principais pontos (contrapontos) aos argumentos lançados na inicial e constantes do voto vencedor:

1) O artigo 1º da LC nº 80/94, com alteração promovida no ano de 2009 traz redação que posteriormente foi introduzida no 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;

2) O contexto indicado no item “1” 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;

3) A legitimidade estatuída no art. 5º, inc. II, da Lei n. 7.347/1985, alterado pela Lei n. 11.048/2007, é constitucional por força da interpretação dos artigos 5º, inc. LXXIV, e 134 da Constituição da República (antes da EC n. 80/2014), fundada nos princípios da máxima efetividade da Constituição e da dignidade da pessoa humana (acesso à ordem jurídica justa), estava prevista no art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994 e agora tem assento constitucional pelo reconhecimento expresso e taxativo do dever titularizado pela Defensoria Pública de defender os direitos coletivos;

4) Considerou-se a norma impugnada constitucional desde 2007, data da promulgação da Lei n. 11.448. A Emenda Constitucional n. 80/2014, coerente com as novas tendências e crescentes demandas sociais, confirma o movimento surgido na década de 1960 de ampliação de garantia de acesso integral à Justiça;

5) Para a Ministra Relatora parece equivocado o argumento, impertinente à nova processualística das sociedades de massa, supercomplexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciários convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo;

6) Remetendo-se ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.903/PB, Relator o Ministro Celso de Mello, decidida pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, asseverou a Relatora que de nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art.134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República;

7) Segundo o parecer lavrado pela Advocacia Geral da União – AGU, não há, expressamente, a limitação do exercício das atribuições da Defensoria, exclusivamente, em demandas individuais, nem, tampouco, menção à possibilidade da defesa coletiva dos interesses metaindividuais que envolvam os destinatários de suas funções;

8) Assentou-se o compromisso do STF na interpretação da Constituição que, a um só tempo, “*potencialize a defesa dos necessitados e (...) minimize as hipóteses de restrição dessa mesma atuação*”, em nome da denominada eficácia ótima da Constituição;

9) No caso concreto não se está a afirmar a desnecessidade de observar a Defensoria Pública o preceito do art. 5º, inc. LXXIV, da Constituição, reiterado no art. 134 (antes e depois da Emenda Constitucional n. 80/2014). No exercício de sua atribuição constitucional, deve-se sempre averiguar a compatibilidade dos interesses e direitos que a instituição protege com os possíveis beneficiários de quaisquer das ações ajuizadas, mesmo em ação civil pública;

10) A presunção de que, no rol dos afetados pelos resultados da ação coletiva, constem pessoas necessitadas é suficiente a justificar a legitimidade da Defensoria Pública, para

não “*esvaziar, totalmente, as finalidades que originaram a Defensoria Pública como função essencial à Justiça*”;

11) Para a prof^a. Ada Pellegrini Grinover, que lavrou parecer pela improcedência da ADI, traçou-se um conceito elástico para o termo “*necessitado*”, isso porque 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.;

12) Por fim, 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.

Assim, ao julgar improcedente a ADI, o STF reafirmou o papel da Defensoria Pública na concretização do acesso à ordem jurídica justa na perspectiva coletiva, afastou a ideia de exclusividade do MP para o ajuizamento de ações coletivas, garantiu a máxima efetividade na proteção dos direitos sociais e considerou o conceito ampliativo de necessitado, para além, muito além, daqueles que tão somente não possuem condições de arcar com as custas financeiras do processo.

Rememore-se, contudo a ponderação feita pelo STF atinente à necessidade de aferição, no caso concreto, da compatibilidade dos interesses e direitos que a instituição protege com os possíveis beneficiários de quaisquer das ações ajuizadas, mesmo em ação civil pública – ou seja, se é pertinente ou não sua atuação naquele caso concreto.

Após o julgamento da ADI o STF editou a Tese de repercussão geral nº 607 que dispõe: *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.*

Superada a questão da ADI, mostra-se necessário abordar a reafirmação da legitimidade da instituição para a tutela judicial e extrajudicial socioambiental, segundo os diplomas em vigor.

A Lei Complementar nº 80/94 também reforçou o perfil de atuação coletiva da Defensoria. Está nela prevista que são funções institucionais da Defensoria Pública, trazidas em seu art. 4º, inciso VIII: *exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos,*

coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

A mesma Lei complementar que afirma que a atuação da instituição visa a primazia da dignidade, a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art. 3º-A).

A Lei Complementar nº 80, de 1994 dispõe ainda que a Defensoria Pública é legítima para promover o ajuizamento de ação civil pública, para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (incs. VII e X do art. 4.). Há a legitimidade também para temas relacionados à ordem urbanística (Lei n.º 7.347/1985, arts. 5.º, inc. II – redação dada pela Lei nº 11.448/2007).

O inciso VII do artigo 4º não poderia ser mais claro no sentido de reconhecer a mera possibilidade, ou seja, a simples potencialidade de beneficiar grupo de pessoas necessitadas para mostrar presente pertinência temática e legitimidade ativa da Defensoria¹²⁸.

Vê-se também que atuação defensorial na pacificação social dos conflitos, via sua solução judicial – individual ou coletiva, ou extrajudicial, está no DNA da Instituição, conforme se observa no art. 4º, inciso II, da Lei Complementar nº 80/94, que prevê dentre inúmeras funções da Defensoria Pública: “II – *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.*”

Posteriormente editou-se a Emenda constitucional nº 80/14 que, reconhecendo o papel de relevo da Defensoria Pública na tutela de interesses individuais e coletivos, redefiniu a redução do artigo 134, *caput*, nos seguintes termos:

Artigo 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.

¹²⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva de direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 127.

Nessa perspectiva de alteração constitucional por meio da referida emenda, sabe-se que as Constituições em sua maioria pretendem-se definitivas, visto que voltadas ao futuro e sem duração prefixada, devendo por esse motivo sofrer modificações, para se adaptarem as novas circunstâncias e novos tempos. Novos tempos esses delineados pela tutela coletiva de interesses coletivos e novos atores.

Tanto assim o é que o próprio artigo 134 da Constituição Federal foi alterado recentemente para, nesses novos tempos ensinados por Jorge Miranda, ratificar a legitimação extraordinária da Defensoria Pública na tutela coletiva, judicial e extrajudicial.

A modificação da Constituição é fenômeno inelutável da vida jurídica, imposta pela tensão entre realidade constitucional e pela necessidade de efetividade que as tem de marcar. Noutro prisma (na senda da doutrina): *nenhuma Constituição se esgota num momento único – o da sua criação; enquanto dura, qualquer Constituição resolve-se num processo – o da sua aplicação – no qual intervém todas os participantes da vida constitucional*¹²⁹.

Uma maior plasticidade interna da Constituição pode ser condição de maior durabilidade e de sujeição a modificações menos extensas e menos graves, mas para Miranda o fator decisivo não é esse, mas sim a estabilidade ou instabilidade política e social nominante no país, o grau de institucionalização da vida coletiva que nele se verifica, chamado de cultura pós-constitucional, bem como a capacidade de evolução do regime político.

O que se defende na presente tese, nessa perspectiva, é num novo recorte jurídico político (à partir da reafirmação pelos Tribunais e constituinte derivado), com redifinição de rumos do Estado brasileiro, à partir das instabilidades sociais e econômicas presentes, com reafirmação/concreção de direitos e sua “(re) aproximação” das pessoas e grupos sociais vulneráveis – *ou não haveria uma distância entre o que é formal e o que é materializado?* Pensa-se que sim.

Nesse mesmo sentido, o Código de Processo Civil de 2015, preceitua, no artigo 185, que a Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa de direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

Uma vez definida a legitimidade ativa da Defensoria Pública para as ações coletivas, deve-se anotar, contudo, que para a execução individual do julgado faleceria tal legitimidade presumida, havendo a necessidade de comprovação por esse sujeito, individualmente, de sua

¹²⁹ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, pág. 152.

situação de hipossuficiência, conforme se extrai do acórdão emanado do STF ao julgar o RE nº 733.433/MG.

Pois bem. Com o aumento dos legitimados¹³⁰ para a propositura da ACP, mostra-se adequado que a atuação dos sujeitos esteja dentro de suas respectivas áreas de atuação, evitando-se assim desvirtuamentos e abusos.

Nessa senda, a atuação coletiva da Defensoria deve ser pertinente, adequada à proteção dos direitos humanos, do regime democrático, do acesso à ordem jurídica justiça e dos direitos difusos *lato sensu* e que atinjam, direta ou reflexamente, grupos ou pessoas em situação de vulnerabilidade, também sob o prisma socioambiental.

Assim, a representatividade adequada, que é esse “*filtro*” legislativo e judicial para atuação dos diversos entes, pode ser entendida, segundo Susana Henriques da Costa¹³¹, como:

A representatividade adequada, percebe-se, possui um grande conteúdo legitimador da sentença coletiva. Afinal, se a decisão prolatada surtirá efeito sobre uma coletividade a qual não participou de fato do processo, exige-se que o seu interesse tenha sido devidamente representado pelo sujeito que litigou em seu nome. Toda a técnica processual do processo coletivo, portanto, transita em torno da noção de representatividade. É este conceito que torna factível a introdução dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em juízo e, ainda, é ele que justifica a prolação de uma decisão com efeitos *erga omnes*, incidentes sobre terceiros que não foram partes no processo. Garantir que a classe tenha sido adequadamente representada é, em última instância, garantir a observância do devido processo legal, em seu sentido substancial (*due process of law*¹³²).

¹³⁰ Bom que se diga que essa legitimidade para ações coletivas é do tipo concorrente, disjuntiva e autônoma entre o Ministério Público e a Defensoria pública, além dos demais legitimados do artigo 5º, o que não impede o litisconsórcio ativo entre os órgãos públicos, o que é salutar, já que muitas vezes os interesses institucionais são convergentes - ambas instituições possuem o papel constitucional de defender os direitos fundamentais.

Nesse sentido cita-se caso concreto de ação civil pública exitosa ajuizada pelo MP e Defensoria Pública na comarca de Franca-SP para que o Estado de São Paulo erradicasse a chamada “*fila de procedimentos cirúrgicos eletivos*”.

¹³¹ COSTA, Susana Henriques da. **O controle judicial da representatividade adequada**: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2806965#:~:text=O%20conceito%20de%20representatividade%20adequada,defend%C3%AA%20a%20de%20forma%20eficaz>. Acesso em: 04 de jan. 2023.

¹³² Numa perspectiva comparativa com o direito norte-americano, cita a doutrina que lá distingue-se o conceito de legitimidade (*standing*) do conceito de representatividade adequada (*adequacy of representation*). Tem legitimidade para uma demanda coletiva a parte que possua um interesse direto ou tenha sido lesada pelo ato que se procura impugnar (*case or controversy*). São três os principais requisitos que as Cortes norte-americanas exigem para o reconhecimento do *standing*: (i) que o autor tenha sofrido ou esteja ameaçado de sofrer alguma lesão; (ii) que o réu seja o suposto causador da lesão ou sua ameaça; e (iii) que a situação seja passível de ser remediada pela lei. O direito norte-americano não diferencia a legitimidade para a propositura de demandas individuais da legitimidade para a propositura da demanda coletiva. É o mesmo fenômeno. Basta que haja *standing* para a propositura da demanda individual para que se reconheça a legitimidade para a demanda coletiva. (COSTA, Susana Henriques da, Op. cit., p. 6).

A representatividade garante a aplicação do devido processo legal ao caso concreto, garantindo-se a adequada defesa, judicial ou extrajudicial, dos direitos do grupo, categoria ou classes de pessoas representadas em juízo.

Aqui cabe um destaque: em tópico próprio, abaixo, será aferida a representação adequada da Defensoria Pública especificamente no que tange às ações coletivas de índole socioambiental, âmbito da presente tese.

À partir dessa legitimação e pertinência para atuação extrai-se que o processo coletivo funcionará do seguinte modo: escolhe-se um representante, um porta-voz, de um grupo que irá se manifestar em juízo ou extrajudicialmente acerca da violação dos direitos dessa coletividade. Mas esse representante não pode ser discricionariamente escolhido, na medida em que a legislação elenca (*ope legis*) quais são os entes legitimados a ingressar com uma ação coletiva, como se nota pela tabela abaixo.

Nota-se, nesse sentido, uma correlação entre os conceitos de representatividade adequada e legitimação – ambas requisitos de admissibilidade da ação coletiva, uma vez que aqueles sujeitos que o legislador elegeu como entes legitimados à propositura da ação civil pública são presumidos por lei representantes adequados da coletividade.

No direito comparado, notadamente no sistema norte-americano, vige o sistema *ope judicis* de controle de representatividade, pois como não há um rol de legitimados disposto em lei, cabe ao magistrado esse papel de aferição da representação no caso sob júdice.

Já essa análise da representatividade em países de característica *civil law*, como o Brasil, opera nos seguintes termos¹³³:

Ainda que existam exceções, tais como o Uruguai, Argentina e Paraguai, que permitem ao juiz a aferição da representatividade adequada no caso concreto, no Brasil a doutrina majoritária entende que ao juiz cabe somente analisar os requisitos já previamente consagrados em lei, não podendo partir de uma análise no caso concreto das efetivas condições para a melhor condução do processo do legitimado que preencheu tais requisitos.

Nada impede que à despeito dessa previsão legislativa o Poder Judiciário, dentro dos limites legais, faça o cotejamento entre a ação coletiva proposta e a representatividade adequada do autor da ação no caso concreto, num sistema de “*duplo filtro*”: legislativo e judicial. Até porque esse controle judicial garantiria, em última análise, a aplicação do princípio do devido processo legal ao caso.

¹³³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *op. cit.*, pág. 227.

Contudo parcela da doutrina critica esse modelo judicial de controle “engessado” (*ope legis*) pois ele não impediria que legitimados despreparados, desmotivados e até mesmo imbuidos de má-fé propusessem ações coletivas.

Bom que se diga, contudo, que uma condução indevida da ação coletiva, não atingiria o grupo ou categoria de pessoas, já que a coisa julgada nas ações coletivas só vincularia tais sujeitos para beneficiá-los (coisa julgada *secundum eventus litis in utilibus*), na linha do artigo 103 do CDC:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:
 I - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;
 II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;
 III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.
 § 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.
 § 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

E ainda, que a presença do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na ação coletiva¹³⁴ possibilitaria um auxílio no controle da condução adequada da ação coletiva, evitando-se conduções desidiasas ou tendenciosas.

Em tréplica, aqueles que criticam esse controle judicial engessado argumentam que a propositura de nova ação coletiva em caso de improcedência decorrente da má-condução do processo só será admitida em caso de prova nova, ou seja, se o problema não for este, a coisa julgada tornar-se-á sim imutável e indiscutível.

Daniel Assumpção¹³⁵ assim expõe as posições sobre o controle da representatividade no sistema jurídico pátrio:

A doutrina nacional se divide nitidamente em dois grupos no tocante à representatividade adequada: (a) os que entendem que o sistema adotado é *ope legis*, não cabendo, portanto, ao juiz analisar no caso concreto a efetiva condição/disposição do autor em conduzir o processo coletivo. Esse grupo se divide em duas correntes: (i) os que entendem que o sistema adotado por nosso legislador é o ideal, e (ii) os que consideram que, de *lege ferenda*, o ideal seria modificar a lei para a adoção do sistema

¹³⁴ Lei nº 7.347/85, artigo 5º, § 1º. *O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.*

¹³⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *op. cit.*, pág. 229.

ope judicis. E (b) os que entendem que o sistema atual já admite a conclusão pelo aferição *ope judicis* da representação adequada, afirmando que a presunção legal de adequação na representação prevista em lei é apenas relativa, sendo, portanto, admissível a produção de prova em sentido contrário.

Inclusive existem decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça admitindo esse controle *ope judicis* (posição “b” acima), como no julgamento do Resp. nº 1.213.614/RJ e Resp. 1.405.697/MG.

Pois bem. Defende-se ainda que a Defensoria Pública, atuando como *custos vulnerabilis*, conforme disposto no artigo 554 do CPC deverá também ser intimada para o adequado e plural controle dos rumos da ação coletiva, ao lado do Ministério Público.

Como sabido, é possível entender que o CPC atual é parte integrante do microsistema de processo coletivo, dialogando com referidas normas. Possível pensar, nesse diapasão, nos princípios da boa-fé objetiva (art. 5º, CPC) e da cooperação (art. 6º, CPC), que atuam na condução da relação jurídica processual e que também deverão ser aplicados no bojo das ações coletivas.

Alinhado a isso, sabe-se que a atuação de um dos legitimados na ação coletiva não obsta a dos demais. Assim, os legitimados coletivos deverão ser notificados, atentando-se para a legitimidade e representatividade adequada - a Defensoria Pública em ações referentes a grupo de pessoas hipossuficientes ou em situação de vulnerabilidade, conforme artigo 134 da CF e 4º, incisos VII e VIII da Lei Complementar nº 80/1994, à partir da decisão do STF no julgamento da ADI nº 3.943.

Ainda, a atuação da Defensoria em ações coletivas, que envolvam grupo ou categoria de pessoas vulneráveis, à partir do recorte do artigo 554 do CPC deve ser entendida numa perspectiva plural, ampliando-se o espectro de atuação coletiva da instituição – inclusive no auxílio do controle dos rumos adequados da ação coletiva, para além de questões possessórias, num “*processo-democrático-coletivo*”.

Entende-se assim que o controle judicial, à partir da legitimidade reconhecida legalmente, atrelada a fiscalização do Ministério Público ao lado da Defensoria Pública (esta à partir do recorte encartado no artigo 554 do CPC e sempre que a ação coletiva envolver grupo ou categoria de pessoas em situação de vulnerabilidade) já será suficiente para controlar eventuais abusos ao longo da ação coletiva.

Dito isso, não se desconhece que a aferição dessa representatividade também deverá ser analisada nas ações coletivas propostas pela Defensoria Pública em benefício de grupos vulneráveis, num conceito ampliativo de “necessitados” ou “carentes” conforme decidido pelo

STF no julgado da ADI nº 3.943 e replicado pelos Tribunais superiores em outros julgados. Exige-se assim efetivo vínculo de afinidade temática institucional entre a Defensoria Pública e o objeto litigioso.

Nesse sentido, decidiu o STJ:

A Quarta Turma do STJ, em 15/05/2014, proferiu decisão em que analisou a pertinência subjetiva da Defensoria Pública para ajuizar ações coletivas em defesa de interesses difusos, pois entendeu que “no tocante à legitimidade ativa da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública, não bastou um mero exame taxativo da lei, havendo sim um controle judicial sobre a representatividade adequada da legitimação coletiva. Com efeito, para chegar à conclusão da existência ou não de pertinência temática entre o direito material em litígio e as atribuições constitucionais da parte autora acabou-se adentrando no terreno do mérito”. Consignou-se que a “*Defensoria Pública 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*”. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). Recurso Especial 1192577/RS. Processual civil. Ação civil pública. Embargos infringentes. Legitimidade da defensoria pública para a propositura de ação civil pública. Limitador constitucional. Defesa dos necessitados. Plano de saúde. Reajuste. Grupo de consumidores que não é apto a conferir legitimidade àquela instituição. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 15 de maio de 2014).

Não se desconhece, contudo, que o STJ já entendeu desnecessária a análise da pertinência na tutela coletiva do consumidor, conforme segue:

(...) em relação ao Ministério Público e aos entes políticos, que tem como finalidades institucionais a proteção de valores fundamentais, como a defesa coletiva dos consumidores, não se exige pertinência temática e representatividade adequada (Recurso especial nº 1.059.586, decisão dada em 15/05/2018).

Sobre a presunção de conexão entre o interesse litigioso e o ente legitimado – o que se aplica a Defensoria Pública à partir de sua missão constitucional de proteção dos direitos humanos, regime democrático e tutela individual e coletiva e prol dos vulneráveis, continua a doutrina¹³⁶:

Isso não significa, no entanto, que o sistema brasileiro tenha desconsiderado por completo a necessidade de uma conexão entre o interesse objeto da demanda e a entidade legitimada para representá-lo. Em alguns casos, de fato, presumiu-se esta conexão, em função da natureza pública de alguns legitimados (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Ministério Público e Defensoria Pública). Todavia, para as demais entidades e órgãos públicos, despersonalizados ou não, e para as

¹³⁶ COSTA, Susana Henriques da, *op. cit.*, p. 13.

associações, exigiu a comprovação de uma conexão, no caso concreto, entre o interesse a ser tutelado e as finalidades do legitimado.

Reforçando o papel da Defensoria Pública na tutela coletiva a partir de seu diálogo com a sociedade civil e movimentos sociais, num colorido democrático-participativo, cita-se¹³⁷:

Ademais, especialmente em relação à sociedade civil e aos movimentos sociais, notadamente daqueles voltados à tutela dos grupos sociais vulneráveis, cumpre à Defensoria Pública manter permanente canal de diálogo com os mesmos, a fim de que a sua atuação coletiva, por intermédio do manuseio de ações civis públicas, esteja em consonância com as reivindicações sociais latentes no ambiente comunitário.

E a representatividade do autor exerce forte influência sobre a coisa julgada nas ações coletivas, conforme artigo 103 do CDC, quando o autor coletivo não atuar de forma adequada, não se desincumbindo de todos os seus ônus, levando a improcedência da ação coletiva. Nesse caso, se o autor não for, de fato, um representante adequado, a decisão desfavorável não será apta a atingir a coletividade e a demanda coletiva poderá ser reproposta (de forma idêntica), caso surjam novas provas.

Aqui cabe uma observação: embora a pertinência seja uma presunção que decorre da legitimidade ativa do ente coletivo, a jurisprudência, em muitos casos, tem negado a legitimidade a alguns entes, em princípio, incondicionadamente autorizados a ajuizar demandas coletivas, sob o argumento da falta de nexo entre o interesse em litígio e a destinação do autor. A esse fenômeno da análise da admissibilidade da demanda o Supremo Tribunal Federal¹³⁸ denominou de pertinência temática, correspondendo à relação entre as finalidades institucionais/estatutárias da entidade autora e o objeto da demanda.

Esse caminho pela possibilidade de análise judicial da adequada representação a partir do modelo legislativo desenhado (o que chamaríamos de um modelo de “*duplo filtro*”) está reconhecido expressamente no Projeto de nova lei de ação civil pública – projeto de Lei nº 1.641/21 (cujos principais aspectos foram abordados em capítulo próprio) que em seu artigo 7º, §2º diz que:

¹³⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva de direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 122.

¹³⁸ Cita-se: STF, Pleno, ADI nº 1282 QO/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.11.02, p. 00017; STF, 1ª Turma, RE nº 196184/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 18.02.05, p. 00006; STF, Pleno, ADI nº 3059 MC/RS, Rel. Min. Carlos Brito, DJ 20.08.04, p. 00036; e STF, Pleno, ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 30.04.04, p. 00028.

Na análise da legitimação do autor, o juiz deverá considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, avaliando dados como: I - credibilidade, capacidade e experiência do legitimado; II – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos previstos nesta lei; III – sua conduta em outros processos coletivos; IV – a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda; V – o tempo mínimo de instituição da associação de 1 (um) ano e a representatividade desta perante o grupo, categoria ou classe.

Ou seja, conforme visto, a exigência jurisprudencial da representação adequada no caso concreto leva ao entendimento pela permissão do controle judicial, rompendo-se assim com qualquer ideia exclusivista do Legislativo nessa senda.

Bom que se diga ainda que o sistema brasileiro, embora tenha elegido vários legitimados à tutela dos interesses metaindividuais, ao contrário do sistema norte-americano que o inspirou, não deu legitimidade à pessoa física para a propositura da ação civil pública.

Assim sendo, analisaremos em tópico próprio à partir da legitimidade para as ações coletivas, a pertinência temática da Defensoria Pública para a tutela coletiva socioambiental.

5.1 DA DISCRIMINAÇÃO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO DAS MINORIAS EXCLUÍDAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA

As minorias são grupos sociais entendidos como integrantes de uma menor parte da população, identificados por suas características étnicas, religiosas, país de origem, cor da pele, situação econômica, entre outros.

Esse grupo heterogêneo de pessoas, muitas vezes¹³⁹, merece especial proteção do Estado, pois podem sofrer violações aos seus direitos justamente por encontrarem-se enquadrados em situação numérica e social inferior.

A vulnerabilidade, que pode ser entendida como a frequente violação de direitos desses grupos minoritários, não se apresenta apenas com um viés de hipossuficiência econômica ou financeira, pois indica situação social ou organizacional que dificulta o acesso à justiça.

Das chamadas “100 regras de Brasília”¹⁴⁰, aprovadas, em 2008, na XIV Conferência Judicial Libero Americana, extrai-se que se consideram em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em

¹³⁹ Certo dizer que nem todas as minorias são vulneráveis social e juridicamente falando. Pense, v.g., numa minoria formada pelas pessoas mais ricas da sociedade que, certamente, não precisam de um olhar mais detido do Estado.

¹⁴⁰ REGRAS DE BRASÍLIA SOBRE ACESSO À JUSTIÇA DAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 02 de set. 2021.

exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Ainda, poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade¹⁴¹, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade. A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico.

Pois bem. Como a Constituição Federal garante a todos o direito a igualdade, logo deve-se estabelecer uma forma de proteção a essas minorias em situação de vulnerabilidade, pois não devem ser excluídos socialmente pelo fato de serem minorias.

A mesma Constituição Federal, em seu artigo 3º, traz como objetivos do Estado brasileiro a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a promoção do bem de todos (inclusive esses grupos minoritários) sem preconceitos.

Ou seja: é imperativo constitucional a tutela especial e prioritária de grupos sociais minoritários, excluídos e vilipendiados nos direitos mais básicos.

¹⁴¹ Observe-se ainda a hipervulnerabilidade do consumidor idoso que desafia a atuação da Defensoria Pública. Sobre tal situação, cita-se acórdão recente do STJ: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PLANO DE SAÚDE. CONTRATO COLETIVO POR ADESÃO. FALECIMENTO DO TITULAR. DEPENDENTE IDOSA. PRETENSÃO DE MANUTENÇÃO DO BENEFÍCIO. SÚMULA NORMATIVA 13/ANS. NÃO INCIDÊNCIA. ARTS. 30 E 31 DA LEI 9.656/98. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DOS PRECEITOS LEGAIS. CONDIÇÃO DE CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL. JULGAMENTO: CPC/15. 1. Ação de obrigação de fazer ajuizada em 27/11/17, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 24/9/19 e atribuído ao gabinete em 17/4/20. 2. O propósito recursal consiste em decidir sobre a manutenção de dependente em plano de saúde coletivo por adesão, após o falecimento do titular. 3. Há de ser considerado, à luz do disposto na Resolução ANS 195/09, que, diferentemente dos planos privados de assistência à saúde individual ou familiar, que são de "livre adesão de beneficiários, pessoas naturais, com ou sem grupo familiar" (art. 3º), os planos de saúde coletivos são prestados à população delimitada, vinculada à pessoa jurídica, seja esse vínculo "por relação empregatícia ou estatutária" (art. 5º), como nos contratos empresariais, seja por relação "de caráter profissional, classista ou setorial" (art. 9º), como nos contratos por adesão. 4. É certo e relevante o fato de que a morte do titular do plano de saúde coletivo implica o rompimento do vínculo havido com a pessoa jurídica, vínculo esse cuja existência o ordenamento impõe como condição para a sua contratação, e essa circunstância, que não se verifica nos contratos familiares, impede a interpretação extensiva da súmula normativa 13/ANS para aplicá-la aos contratos coletivos. 5. Em se tratando de contratos coletivos por adesão, não há qualquer norma - legal ou administrativa - que regulamente a situação dos dependentes na hipótese de falecimento do titular; no entanto, seguindo as regras de hermenêutica jurídica, aplicam-se-lhes as regras dos arts. 30 e 31 da lei 9.656/98, relativos aos contratos coletivos empresariais. 6. Na trilha dessa interpretação extensiva dos preceitos legais, conclui-se que, falecendo o titular do plano de saúde coletivo, seja este empresarial ou por adesão, nasce para os dependentes já inscritos o direito de pleitear a sucessão da titularidade, nos termos dos arts. 30 ou 31 da lei 9.656/98, a depender da hipótese, desde que assumam o seu pagamento integral. 7. E, em se tratando de dependente idoso, a interpretação das referidas normas há de ser feita sob as luzes do Estatuto do Idoso (lei 10.741/03) e sempre considerando a sua peculiar situação de consumidor hipervulnerável. 8. Recurso especial conhecido e desprovido, com majoração de honorários. (REsp 1871326/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 1/9/20, DJe 9/9/20).

Assim, o que é comum à maioria dos contextos das minorias é a presença de um grupo não dominante de indivíduos que partilham algumas características, a exemplo da religião, diferente da maioria da população.

Evoluindo, é possível dizer que existem duas minorias étnicas constitucionalmente reconhecidas e duas minorias sociais resguardadas na nossa Constituição: os indígenas (Capítulo VIII do Título VIII – Da Ordem Social); os remanescentes de quilombos (artigo 68 do ADCT); as mulheres (artigo 7º, XX, CF) e “os portadores de deficiência” (artigo 37, VIII, CF).

Um outro conceito que merece ser descortinado refere-se ao que seriam as comunidades tradicionais. O Decreto nº 6.040/07, em seu artigo 3º traz que os povos e comunidades tradicionais são definidos como *"grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição"*.

Nessa linha conceitual, entre os povos e comunidades tradicionais do Brasil estão quilombolas, ciganos, aqueles de matriz africana, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, caatingueiros, entre outros.

Embora reconhecidos constitucionalmente, não significa que essa previsão seja suficiente para garantir-lhes os direitos exigidos a partir de sua condição minoritária.

Nesse diapasão, uma forma de minorar os problemas enfrentados por parte dos grupos vulneráveis, tradicionais, é por meio das chamadas ações afirmativas.

As ações afirmativas podem ser entendidas como o conjunto de políticas públicas e privadas concebidas para o combate à discriminação racial, de gênero ou de origem nacional (v.g. recebimento de refugiados da Venezuela no Brasil).

Têm-se que o termo ação afirmativa foi utilizado pela primeira vez nos Estados Unidos, na década de 60 do século XX, para se referir a políticas do governo para combater as diferenças entre brancos e negros. Antes mesmo da expressão, as ações afirmativas já eram

pauta de reivindicação do movimento negro no mundo todo, além de outros grupos discriminados, como árabes, palestinos, curdos, entre outros oprimidos¹⁴².

São elas, assim, formas de discriminações positivas que objetivam concretizar a igualdade dos sujeitos titulares de direito, com diminuição do abismo social que os assola.

Elas objetivam a correção de distorções praticadas no passado no bojo da sociedade brasileira. Historicamente, embora existam divergências, pode-se falar na Abolição da Escravatura no Brasil em 13 de maio de 1888, em que a Princesa Isabel assinou a Lei Áurea, como um primeiro exemplo de ação afirmativa.

Nessa linha de raciocínio, podem ser citados os seguintes fundamentos para as ações afirmativas: a) Artigo 1º, inciso III, CF – fundamento da dignidade da pessoa humana; b) Artigo 5º, *caput*, CF – igualdade material, por meio da prática de atos concretos diminuidores da desigualdade social; c) redução das desigualdades sociais e promoção do bem de todos, conforme artigo 3º também na nossa Constituição.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, as ações afirmativas vêm sendo reconhecidas, destacando-se o seu papel de relevo, conforme podemos elencar à guisa de exemplo:

1) Recurso extraordinário nº 394.668-SP: ao analisar o artigo 203, inciso V, CF que prevê a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei, declarou-se constitucional tal previsão, sendo extremamente importante na redução da desigualdade social e guarida de grupos extremamente vulneráveis;

2) ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 186: declarou-se a constitucionalidade da reserva de vagas para pessoas negras no processo seletivo do ensino superior.

Nesse caso específico, em audiência pública com os amigos da corte (*amicus curiae*), representantes de universidades mostraram que as políticas de inclusão que consideraram apenas critérios como faixa de renda e formação em escolas públicas não foram capazes de alterar a composição racial do corpo estudantil, pois não promoviam discriminação positiva, sendo necessário, assim, a reserva de vagas nos processos seletivos.

¹⁴²SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Disponível em: <https://proext.ufam.edu.br/dpa/sobre-aco-es-afirmativas.html>. Acesso em: 10 de set. 2021.

3) ADI nº 2.649/DF: analisou a Lei 8.899/94 que fixou o passe livre para as pessoas portadoras de deficiência para transporte interestadual e intermunicipal. A lei foi reconhecida como constitucional, com a invocação da Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência (Tratado de Nova Iorque), a necessidade de humanização das relações sociais e a concretização com meios para inclusão.

Importante destacar ainda o que se entende por discriminação ambiental por meio de racismo ambiental, que em nosso entender também demandaria atuação proativa da Defensoria Pública. Racismo ambiental é a discriminação racial na elaboração de políticas ambientais, na aplicação de regulamentos e leis, e no direcionamento deliberado de comunidades negras para instalações de lixo tóxico, com risco de vida em nossas comunidades e a exclusão de negros da liderança dos movimentos ecológicos. É forma de segregação com base na raça e ofensa a direitos de perspectiva socioambiental. Cita-se¹⁴³:

O racismo ambiental é um termo utilizado para se referir ao processo de discriminação que populações periféricas ou compostas de minorias étnicas sofrem através da degradação ambiental. A expressão denuncia que a distribuição dos impactos ambientais não se dá de forma igual entre a população, sendo a parcela marginalizada e historicamente invisibilizada a mais afetada pela poluição e degradação ambiental. *“Há um senso comum, e até um mito criado em torno da questão ambiental, de que ela nos atinge a todos igualmente”*, conta Marcos Bernardino de Carvalho, professor de Gestão Ambiental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, ao explicar a origem do termo.

As pessoas vulneráveis citadas acima são destinatárias da atuação da Defensoria Pública em prol da implementação de seus direitos, judicial ou extrajudicialmente, conforme modelo garantista delineado pela Constituição Federal e legislação esparsa.

E mais do que isso: essas pessoas, por serem carecedoras de informações adequadas à plena efetivação de seus direitos, merecem fazer parte do processo decisório, quer sendo ouvidas por meio de audiências públicas e consultas junto às associações de bairros, ONGS, etc., quer serem representadas, judicialmente ou extrajudicialmente, por meio desses mesmos organismos ou pela Defensoria Pública.

Postas essas informações, e destacada a importância das ações afirmativas no cenário jurídico-político pátrio, serão analisados abaixo, em rol não exaustivo, os principais grupos vulneráveis reconhecidos como minorias e que merecem correta proteção do Estado, fazendo-

¹⁴³ JORNAL DA USP: Racismo ambiental é uma realidade que atinge populações vulnerabilizadas. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/racismo-ambiental-e-uma-realidade-que-atinge-populacoes-vulnerabilizadas/>. Acesso em: 10 de set. 2022.

se um recorte, ainda, acerca do papel da Defensoria Pública na sua tutela jurídica socioambiental.

5.1.1 Das comunidades indígenas

É importante ressaltar que desde o descobrimento do Estado brasileiro, os indígenas estão perdendo seu espaço, cultural e territorialmente falando.

A Constituição Federal faz referência aos indígenas em seu Capítulo VIII, em que o art. 231 reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos índios, com o que define a existência de minorias nacionais e institui normas de proteção de sua singularidade ética, especialmente de suas línguas, costumes e usos.

No mesmo sentido, de proteção especial do Estado brasileiro à essa minoria, prevê a Constituição:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Além das previsões constitucionais, há o Estatuto do Índio, Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973, que garante a prevalência da identidade do indígena em alguns momentos.

Nesse novo estágio de tutela de direitos socioambientais que se propôs analisar, defende-se o reposicionamento político e jurídico de grupos vulneráveis como quilombolas, indígenas e povos ribeirinhos. Cita-se, como modelo, o Equador, que é um estado social de direito, soberano, unitário, independente, democrático, pluricultural e multiétnico. Assim foi como os constituintes decidiram que deveria começar o primeiro artigo da Carta Magna. Os conceitos de pluricultura e multiétnia foram inovações do texto de 98. Estudiosos do tema definem um país pluricultural e multiétnico como aquele onde coexistem mais de um povo, no sentido de comunidade histórica, que compartilha uma língua e uma cultura diferenciada.

Nessa senda, reconhecer o Brasil como Estado pluricultural e multiétnico reafirmará a posição de destaque que grupos minoritários como indígenas, quilombolas e populações ribeirinhas devem ter, o que pode incentivar a reafirmação de seus direitos e impedir, lado outro, a deterioração e achatamento da proteção ambiental e cultural que lhes são impingidas. À guisa de exemplo, o projeto de Lei da nova ação civil pública outorga legitimidade ativa

para as ações coletivas às comunidades indígenas, quilombolas e grupos tradicionais, corrigindo assim omissão grave presente na atual Lei nº 7.347/85.

Bom que se diga que o Supremo Tribunal Federal decidiu que os direitos das populações indígenas conforme recorte trazido na Constituição e legislação infraconstitucional, tem por escopo a promoção da igualdade desse grupo social. Pela importância transcreve-se:

Os arts. 231 e 232 da CF são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o protovalor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica. (Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário, DJE de 1º-7-2010.)

O problema não está em reconhecer um tratamento diferenciado às populações indígenas, e sim em estabelecer uma proteção do Estado que forneça condições para que esses grupos lutem por seus direitos, de modo que fiquem amparados – inclusive que possam, de *per si*, acionar os mecanismos judiciais nacionais e internacionais quando tiverem interesse .

Nesse sentido, em recente relatório de agosto de 2016¹⁴⁴, a ONU – Organização das Nações Unidas, por meio da relatora Victoria Tauli-Corpuz, evidenciou a situação de vulnerabilidade em que se encontram os povos indígenas no Brasil, em especial os movimentos de retrocesso dos últimos anos no que se refere à garantia de demarcação das terras indígenas e os assassinatos contra os indígenas e suas lideranças.

No que tange à Defensoria Pública, como instituição responsável pela promoção dos direitos humanos e pela defesa e garantia do direito das pessoas em situação de vulnerabilidade, e frente às omissões estatais em proteger os direitos das comunidades indígenas (além da legitimidade a eles próprios outorgadas, à despeito do silêncio legislativo na LACP), caberá a ela promover, quando for o caso, o acesso ao sistema nacional e internacional de proteção de

¹⁴⁴RELATÓRIO DA MISSÃO AO BRASIL DA RELATORA ESPECIAL SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. Nações Unidas Assembleia Geral. **Relatório**. 2016. Disponível em http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/eventos/2017/relatorio-da-onu-sobre-direitos-dos-povos-indigenas/RELATORIOONU2016_pt.pdf. Acesso em: 01 de set. 2021.

direitos humanos para proteção dos povos indígenas, além dos demais atores do sistema de justiça, e também a promoção de ações judiciais que resguardem tais sujeitos de direitos.

Bom que se diga que em data recente encerrou-se o julgamento no Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário nº 1.017.365, que pode ser aplicado em outros processos, e que definiu os critérios para a demarcação de novas terras indígenas. Na prática, a Corte analisou, e por maioria não acolheu a tese do "*marco temporal*", na qual populações indígenas só poderiam reivindicar terras que ocupavam até 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal.

Essa tese foi usada pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, antiga Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente (Fatma), para solicitar a reintegração de posse de uma área localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, no estado, onde fica a Terra Indígena Ibirama LaKlãnõ, local em que vivem principalmente o povo Xokleng, além dos povos Guarani e Kaingang.

Evoluindo, é preciso consignar que a tutela dos povos indígenas e comunidades internacionais também vem sendo objeto de análise perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Sobre essa temática, a relatoria sobre direitos dos povos indígenas na CIDH elencou 31 casos entre sentenças e remessas à Corte, o que indica que os direitos desses povos vêm sendo vilipendiados pelos Estados-parte e a reafirmação de seus direitos é papel dos Estados e organismos internacionais.

Vem ocorrendo assim o fenômeno conhecido como "*greening*" ou esverdeamento do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos¹⁴⁵:

O chamado *greening* – ou esverdeamento – é o fenômeno que ocorre quando se tenta e consegue proteger direitos de cunho ambiental nos Sistemas regionais de Direitos Humanos, que são sistemas aptos (em princípio) a receber queixas ou petições que contenham denúncias de violação a direitos civis e políticos.

Vê-se assim um amadurecimento das pautas ambientais (e socioambientais, intimamente ligadas aos indígenas e comunidades tradicionais) de proteção internacional dos direitos humanos frente aos avanços do poderio econômico, muitas vezes com a omissão dos Estados, sobre as áreas rurais e florestais.

E esse esverdeamento das pautas internacionais de proteção dos direitos humanos deverá (mais que um poder, é um dever legal) ser fomentado pela Defensoria Pública que tem

¹⁴⁵ MAZZUOLI, Valério *apud* Moreira, Eliane Cristina Pinto, Op. cit., p. 88.

legalmente reconhecida a possibilidade de peticionamento perante a CIDH, já que a Lei complementar nº 80/94 prevê, em seu artigo 4º, inciso VI, como uma das funções institucionais da Defensoria a de “*representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos*”. Trata-se de uma legitimidade que sequer foi conferida ao Ministério Público pelas suas LCs 75/93 (MPU) e 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional)¹⁴⁶.

Trata-se, na ordem internacional de decorrência do acesso à justiça que, no artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos traz que: “*Todo o homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele*” e que no artigo 2.3 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e artigo 25.1 da CADH dispõe: “*Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais*”.

Cita-se como exemplo desse acesso internacional o Caso Kawas Fernandez vs. Honduras, de 2009, sobre a violação do direito à vida em decorrência do assassinato de uma ambientalista que denunciava a apropriação privada de uma área de proteção ambiental.

No caso do Brasil há a condenação do país no caso do povo indígena Xucuru e seus membros vs Brasil, em que a CIDH determinou que o Brasil garanta, “*de maneira imediata e efetiva*”, o direito de propriedade do povo Xucuru, conclua a retirada de indivíduos não indígenas das terras mediante o pagamento de indenizações pendentes, e pague indenizações por danos causados pela demora em demarcar terras.

Em data recentíssima – outubro de 2023, reforçando a necessidade de atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* nas ações que envolvam comunidades indígenas, decidiu o Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF nº 709 que cabia a atuação da Defensoria Pública da União no caso em análise, ante a situação de extrema vulnerabilidade dos povos envolvidos, conforme a presença reconhecida dos seguintes requisitos: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de

¹⁴⁶ Apesar dessa ausência de previsão legal e como forma ampliativa de proteção dos direitos humanos defende-se a legitimidade concorrente do Ministério Público para o acionamento dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos. Aqui não cabe a invocação descabida de qualquer exclusividade de proteção de direitos, como feito, *concessa vênia*, erroneamente pela Associação do MP na ADI nº 3943, julgada inconstitucional pelo pleno do STF.

desproteção judiciária dos interesses; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição; e (iv) a pertinenciada atuação com uma estratégia de cunho institucional.

5.1.2 Dos quilombolas

A Constituição de 1988 passou a dar visibilidade às comunidades de remanescentes de quilombos, grupos predominantemente negros cujas famílias guardam relação histórica com o processo de escravidão no Brasil. A Constituição reconhece aos remanescentes de quilombos, através do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a propriedade definitiva sobre as terras que ocupam, devendo o Estado emitir os títulos de propriedade.

No tempo da Colônia e do Império brasileiro, o conceito de quilombo vigente à época se referia à toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele.

Com o fim do regime escravista, no ano de 1.888, não houve o fim da população negra no Brasil e muito menos qualquer tipo de ação por parte do Estado de reparação ou agregação dos ex-escravos na sociedade mais ampla.

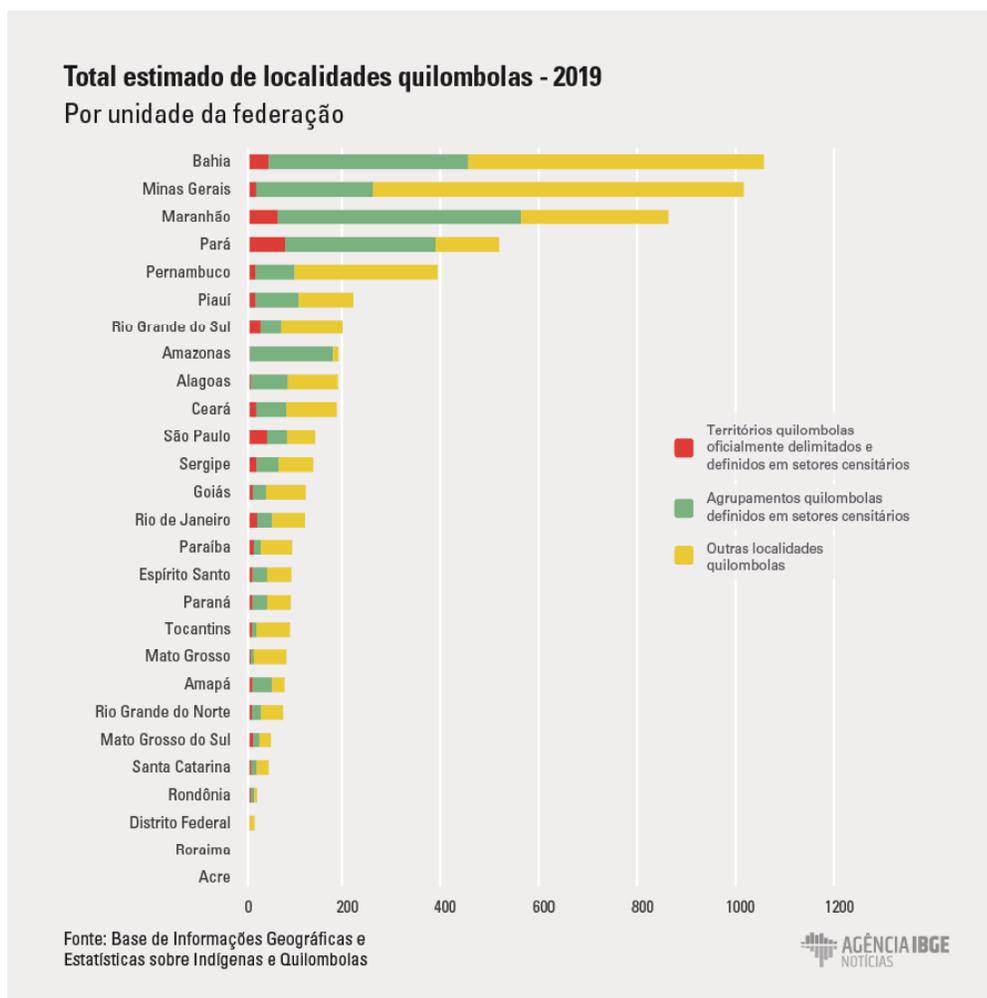
Assim, a maioria dos ex-escravos permaneceu trabalhando para seus antigos donos nas plantações, com a novidade da remuneração precária e sob a forte humilhação de sempre. Outros se refugiaram na pequena produção para a subsistência.

Depois de um século da ausência do vocábulo quilombo no ordenamento jurídico brasileiro, o fenômeno volta à agenda trazendo como sujeito de direito “*os remanescentes de comunidades de quilombos*”. Ou seja, nesse período, vigorava o entendimento de que as comunidades negras rurais representavam reminiscência de espaços do passado negro no presente, que deveriam ser protegidos e preservados.

Segundo dados recentes o Brasil possui cerca de 5.972 localidades quilombolas, divididas em 1.672 municípios brasileiros. Isso representa mais que o dobro do número de localidades indígenas (827). A divisão das comunidades quilombolas no Brasil estão apresentadas na Figura 1.¹⁴⁷

Figura 1 - Comunidades quilombolas no Brasil.

¹⁴⁷ QUILOMBOLAS NO BRASIL. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-quilombolas-no-brasil.html>. Acesso em: 01 de jul. 2023.



Fonte: IBGE (2019).

Observa-se assim que os Estados da Federação em que mais se concentram a população são os da Bahia, Minas Gerais e Maranhão.

Assim deve-se garantir a essa expressão da população brasileira a integralidade de seu território e cultura, preservando-a contra invasões e agressões perpetradas nos conflitos pela terra, o que ocorre frequentemente. Isso sem se falar da necessidade da defesa do patrimônio histórico e cultural dessa camada minoritária da população brasileira que vive junto aos quilombos.

A tutela socioambiental dessa parte da população brasileira é premente pois possibilitará a manutenção de sua identidade cultural, forma de expressão do meio ambiente.

No julgamento do Recurso extraordinário nº 733.433/MG, o plenário do Supremo fixou a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública

para promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas hipossuficientes, o que certamente abarca a população quilombola.

Enxerga-se claramente desse tipo de legitimação referendada pelo STF perspectivas de proteção socioambiental, pois de um lado garante-se o direito à população quilombola e de outro seu acesso ao meio ambiente natural e cultural, de forma harmônica.

E especificamente sobre a legitimidade da Defensoria Pública em propor ações coletivas em prol dos quilombolas, colaciona-se:

RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO QUANTO DECIDIDO NA ADI 3.943. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DA COMUNIDADE QUILOMBOLA. SITUAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA. PROCEDÊNCIA. (Supremo Tribunal Federal, RECLAMAÇÃO nº 22.614/ PB, Relatora Min. ROSA WEBER).

Recentemente destaca-se um caso concreto por meio do qual a Defensoria Pública do Estado de São Paulo obteve decisão liminar que determinou o fornecimento adequado de água potável e saneamento básico à Comunidade Quilombola do Carmo, localizada em São Roque e formada por aproximadamente 200 famílias. A ação civil pública foi proposta pelo Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial depois que representantes da comunidade procuraram a DPESP para relatar a situação de vulnerabilidade em períodos de secas prolongados¹⁴⁸.

Por fim, o Estado-Defensoria possui total interesse em tutelar a dignidade humana de um grupo étnico racial vulnerável, no caso os quilombolas, enquanto comunidade tradicional, para promoção do respeito às características culturais e do direito fundamental à propriedade ambientalmente considerada.

5.1.3 Das pessoas com deficiência

¹⁴⁸ Defensoria Pública obtém liminar que determina fornecimento de água potável e saneamento básico a comunidade quilombola em São Roque. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/en/web/guest/busca?p_p_id=com.liferay.portal.search.web.search.results.portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_com.liferay.portal.search.web.search.results.portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx_mvcPath=%2Fview_content.jsp&_com.liferay.portal.search.web.search.results.portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx_assetEntryId=4674152&_com.liferay.portal.search.web.search.results.portlet_SearchResultsPortlet_INSTANCE_pgx_type=content&p_l_back_url=%2Fen%2Fbusca%3Fdelta%3D60%26modifiedFrom%3D2023-04-28%26modifiedTo%3D2023-04-29. Acesso em: 01 de mai. 2023.

As pessoas com deficiência são grupo de pessoas existentes na nossa realidade social e que também merecem especial proteção do Estado, por conta de suas condições físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais que podem ocasionar desigualdade na fruição de direitos individuais e sociais.

Aqui cabe destacar a pertinência da tutela coletiva dessa grande parcela da nossa sociedade numa perspectiva socioambiental: nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei 6.938/81 têm-se que o meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Por ser um conceito abrangente é possível considerar o meio ambiente nos seguintes aspectos: meio ambiente natural – bens naturais como solo, atmosfera, a água, ar, etc.; meio ambiente cultural – a interação do homem com o ambiente compreendendo o urbanismo, paisagismo, zoneamento, monumentos históricos, etc.; meio ambiente do trabalho – que rege as relações laborais e por fim o meio ambiente artificial que dispõe sobre o espaço urbano construído¹⁴⁹.

Nesse sentido falar das pessoas com deficiência e a necessidade de acessibilidade e ocupação dos espaços públicos e privados visa, de um lado, garantir a fruição de direitos de parcela expressiva e vulnerável de nossa sociedade (que chama a atuação da Defensoria Pública e outros legitimados) e lado outro interagir com os conceitos de meio ambiente, notadamente artificial e cultural, o que justifica discorreremos sobre esses grupos de cidadãos numa perspectiva socioambiental, o que ora se propõe.

Debruçar-se sobre esse estudo mostra-se relevante também pois a Lei brasileira de inclusão – Lei nº 13.146/15 integra o chamado microsistema de processo coletivo, ao lado da lei de ação civil pública, código de defesa do consumidor, dentre outros.

Nos primórdios das civilizações, importa salientar que esses indivíduos sofreram severas disputas pela sobrevivência. Na Grécia, filósofos como Platão e Aristóteles pregavam a eliminação das pessoas com deficiência por meio de exposição, abandono, lançamento de penhascos, aborto eugênico, entre outros.

Esta realidade só mudou em matéria de inclusão social, quando Napoleão Bonaparte e o Chanceler alemão Otto Von Bismark, dois expoentes de destaque, visualizaram a possibilidade de reabilitação das pessoas com deficiência e pela instituição, por meio de lei, da reabilitação e da readaptação ao trabalho, em 1884.

¹⁴⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 153.

Mais tarde, surgiu com a Constituição Federal de 1988, dispositivos que versam sobre a proteção e integração social das pessoas com deficiência, bem como a legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei nº 10.436 de 2002, que dispôs sobre a Língua Brasileira de Sinais (Libras) e convenções internacionais como a sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) e as normas sobre equiparação de Oportunidades (1993).

Isso posto, faz-se necessário mencionar os tratados internacionais incorporados ao nosso sistema jurídico:

1) Convenção sobre os direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, e ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008 – Tratado de Nova Iorque promulgado por meio do Decreto Executivo nº 6.949/2009, tendo sido recepcionado nos termos do art. 5º, §3º, da CF;

2) Tratado de Marraqueche, promulgado recentemente por meio do Decreto nº 9.522/2018, e que trata da facilitação do acesso a obras publicadas às pessoas cegas, possibilidade assim a acessibilidade, com ocupação dos espaços públicos e particulares por pessoas com esse tipo específico de deficiência. Bom que se diga que foi ele promulgado pelo Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018, com status de emenda constitucional e regulamentado meio do Decreto nº 10.882, de 3 de dezembro de 2021.

Cabe, para a correta identificação desse grupo, reproduzir o conceito atual de pessoa com deficiência, trazido na Convenção da Organização das Nações Unidas - ONU de 2008 sobre os direitos das pessoas com deficiência, e incorporado à Lei 13.146/15 em seu artigo 2º:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Como sabido, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é *“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”* (art. 3º, inciso IV, CF). A lei brasileira de inclusão também se importou em disciplinar a igualdade, nos seguintes termos:

Art. 4º Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.

§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das

liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.

§ 2º A pessoa com deficiência não está obrigada à fruição de benefícios decorrentes de ação afirmativa

Art. 5º A pessoa com deficiência será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante.

Parágrafo único. Para os fins da proteção mencionada no caput deste artigo, são considerados especialmente vulneráveis a criança, o adolescente, a mulher e o idoso, com deficiência.

Outro importante comando constitucional é trazido no artigo 227, que em seu § 2º traz: *A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.*

Há também a previsão do artigo 244 da CF: *A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.*

Posteriormente houve a edição da Lei nº 10.098/00 que dispôs sobre acessibilidade¹⁵⁰ nos seguintes termos:

Artigo 2º: (...) I - Acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

II - Barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros (...).

Referida lei mostra-se extremamente relevante pois objetiva proteger e fomentar a ocupação e fruição de espaços por pessoas com deficiência ou algum tipo de mobilidade

¹⁵⁰ A Convenção de Nova Iorque dispõe em seu art. 9º previsão sobre acessibilidade, nos seguintes termos: 1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho (...)

reduzida, propiciando a elas lazer e bem-estar, intimamente relacionados à proteção adequada do meio ambiente natural e artificial.

Cita-se ainda:

Artigo 3º - O planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para todas as pessoas, inclusive para aquelas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Parágrafo único. O passeio público, elemento obrigatório de urbanização e parte da via pública, normalmente segregado e em nível diferente, destina-se somente à circulação de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano e de vegetação.

Art. 9º (...)§ único: Os semáforos para pedestres instalados em vias públicas de grande circulação, ou que deem acesso aos serviços de reabilitação, devem obrigatoriamente estar equipados com mecanismo que emita sinal sonoro suave para orientação do pedestre.”

Artigo 10-A: A instalação de qualquer mobiliário urbano em área de circulação comum para pedestre que ofereça risco de acidente à pessoa com deficiência deverá ser indicada mediante sinalização tátil de alerta no piso, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

No que se refere a normativa relacionada à Defensoria Pública, têm-se o artigo 4º, incisos X e XI da Lei Complementar 80/1994, que diz competir à Defensoria Pública a função de promover a ampla defesa dos direitos individuais e coletivos das pessoas com deficiência, como decorrência de sua situação de vulnerabilidade social.

E no que toca a essa legitimidade da Defensoria Pública para atuar em benefício das pessoas com deficiência, judicial ou extrajudicialmente, cita-se o comando que decorre do artigo 79 do Estatuto da Pessoa com Deficiência que diz que “*o poder público deve assegurar o acesso da pessoa com deficiência à justiça, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, garantindo, sempre que requeridos, adaptações e recursos de tecnologia assistiva*”.

Ao promover essas ações coletivas, ou mesmo a atuação extrajudicial por meio da expedição de recomendações ou ofícios aos entes públicos e particulares que não cumpram a legislação pertinente, objetivará a Defensoria Pública a implementação de políticas públicas e muitas outras providências objetivando a inclusão social e garantia da cidadania do grupo.

Assim, não basta somente as ações públicas, judiciais ou extrajudiciais e as chamadas ações afirmativas (discriminações positivas em prol da isonomia constitucional), sendo relevante ainda a promoção da inclusão social das pessoas com deficiência, sendo esse dever de todos, seja do Estado, da família, da sociedade, dentre outros.

Analisando a judicialização em caso de omissões estatais na construção de abrigos públicos em prol da população em situação de rua, a doutrina cita como perspectiva de proteção, também, a acessibilidade de pessoas com deficiência que se encontrem nessa delicadíssima situação fática. Cita-se¹⁵¹:

Na senda para a construção de uma convicção comum de que o fundo público deve servir para ajudar os mais necessitados, analisamos os direitos e as políticas envolvidos. O direito ao abrigo é um direito básico e deve ser prestado universalmente às pessoas em situação de rua, mas ele garante apenas uma parte do que garante o direito à moradia digna. Para qualquer fim, este último deve ser entendido nos termos do Comentário Geral n.º 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU²¹, ou seja, devendo atender aos requisitos a) da segurança legal de posse; b) da disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) do custo acessível; d) da habitabilidade; e) da acessibilidade de grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros; f) da localização; g) da adequação cultural.

O caso referenciado acima mostra-se de curial importância pois representa a análise da proteção de direitos humanos na perspectiva da uma ação coletiva ajuizada em Nova York no final da década de 1.970, que levou ao reconhecimento do direito a abrigo para homens em situação de rua. O caso foi levado à justiça por um grupo de pessoas em situação de rua, que obtiveram da Suprema Corte de Nova York decisão coletiva determinando que se disponibilizasse abrigo para 750 homens em situação de rua.

Traremos abaixo exemplos concretos de atuação coletiva da Defensoria Pública em prol de acessibilidade em espaços como forma de tutelar direitos de grupos de pessoas com deficiência:

I. Decisão determina ao Governo do Estado que o Detran-TO ofereça atendimento em Libras a pessoas com deficiência auditiva nos processos que envolvam a CNH¹⁵². Trata-se de ação coletiva proposta pela Defensoria Pública do Estado de Tocantins que determinou ao governo do Estado prazo de 30 dias para regularizar a efetividade da acessibilidade de pessoas com deficiência auditiva durante os atendimentos realizados pelo Departamento Estadual de Trânsito (Detran-TO). A ação coletiva visa garantir à comunidade surda o suporte de intérprete

¹⁵¹ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. O Caso Callahan v. Carey e o direito ao abrigo temporário como aspecto do direito à moradia. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 3, p. 8-18, 2017.

¹⁵² Decisão determina ao Governo do Estado que o Detran-TO ofereça atendimento em Libras a pessoas com deficiência auditiva nos processos que envolvam a CNH. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/acao-da-dpe-to-gera-liminar-favoravel-a-regularizacao-da-acessibilidade-a-surdos-no-detran>. Acesso em: 17 de out. 2022.

da Língua Brasileira de Sinais (Libras) em todas as fases do processo de obtenção ou renovação de Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

II. MPRJ, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil ajuizaram ação para garantir gratuidade de transporte para pessoas com deficiência e doentes crônicos¹⁵³.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), por meio da 6ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção ao Idoso e Pessoas com Deficiência da Capital, ajuizou Ação Civil Pública (ACP), com pedido de liminar, para eliminar as barreiras impostas a pessoas com deficiência e doentes crônicos para que usufruam da gratuidade no transporte coletivo nas linhas que circulam dentro do Município do Rio de Janeiro. Esse tipo de gratuidade é materializado pelo cartão Riocard Especial. Além do Município do Rio de Janeiro e da Riopar – administradora do cartão –, são réus no processo os consórcios de transportes Intersul, Internorte, Transcarioca e Santa Cruz. Na ação, o MPRJ demonstra a ilegalidade da verdadeira via crucis imposta às pessoas com deficiência e doentes crônicos para a obtenção ou renovação do benefício garantido por lei, além do descabimento da exigência de comprovante de residência no Município do Rio de Janeiro. A ACP tem base no inquérito civil 60/2016, não tendo sido cumprida Recomendação expedida de forma conjunta pelo Ministério Público, OAB e Defensoria Pública sobre o tema. Instaurado a partir de representação encaminhada pela Associação de Deficientes Visuais do Estado do Rio de Janeiro (ADVERJ), o inquérito identificou as irregularidades e descreve várias violações de direitos das pessoas com deficiência e doentes crônicos.

De acordo com a petição inicial, a gratuidade no transporte público para a pessoa com deficiência e doentes crônicos, por guardar estreita relação com o direito de ir e vir, à inclusão social nos seus diversos aspectos e, ainda, ao direito à saúde, está diretamente atrelada ao direito fundamental à vida humana e à dignidade da pessoa humana.

Finalizando-se, vê-se a pertinência para a atuação da Defensoria Pública na proteção judicial e extrajudicial dos grupos objetivando-se a fruição de direitos e obtenção da cidadania plena por parte deles.

5.2 A DEFENSORIA PÚBLICA E A REPRESENTAÇÃO ADEQUADA PARA A TUTELA COLETIVA SOCIOAMBIENTAL

¹⁵³ MPRJ, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil ajuizaram ação para garantir gratuidade de transporte para pessoas com deficiência e doentes crônicos. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/47704?p_p_state=maximized. Acesso em: 17 de out. 2022.

Como sabido, a Constituição Federal, dentro da tutela dos direitos metaindividuais, trouxe especial proteção com o meio ambiente, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição.

Nos termos do artigo 3º, inciso I, Lei 6.938/81, meio ambiente¹⁵⁴ é “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”. Através de sua proteção tutela-se a vida em todas as suas formas, e de tudo que se relaciona com ela direta ou indiretamente, bem como a interação com meio.

Os parâmetros atuais objetivam fundamentalmente a correlação na busca da aproximação entre desenvolvimento sustentável e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), decorrendo do comando constitucional também o dever de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo tal tarefa a vários atores sociais como sociedade em geral, organizações sociais, indivíduos, poder público e atores do sistema de

¹⁵⁴ São suas espécies: I - meio ambiente cultural é aquele que está em conformidade com os artigos 215 e 216 da Carta Magna; II - o meio ambiente artificial é aquele que está de acordo com os artigos 21, inciso XX, 182 e seguintes e 225 da Constituição Federal; III - meio ambiente do trabalho - artigos 200, incisos VII e VIII e artigo 7º, inciso XXII da Carta Magna; IV - meio ambiente natural, também chamado de Meio Ambiente Físico, é composto pela atmosfera, águas (subterrâneas e superficiais, mar territorial), solo e subsolo, fauna e flora e o patrimônio genético – CF, artigo 225, em seu parágrafo 1º, incisos I e VII, e parágrafo 4º.

justiça (Defensoria Pública, Ministério Público, OAB, sociedade civil organizada, ONGs, Ibama¹⁵⁵, dentre outros).

O cidadão, individualmente considerado também detém legitimação para a deduzir judicialmente ações que objetivem resguardar o meio ambiente por meio da denominada ação popular ambiental, descortinando-se aquilo que é doutrinariamente reconhecido como “*cidadania ecológica*”¹⁵⁶, reconhecida pela jurisprudência do STJ¹⁵⁷.

Umbilicalmente relacionado à essa preocupação intergeracional com proteção do meio ambiente – em benefícios das presentes e futuras gerações, têm-se a ideia de vulnerabilidade em relação àqueles que possuem seus direitos de matriz ambiental violados, nos seguintes termos¹⁵⁸:

A noção de vulnerabilidade também tem se tornado, nos últimos anos, um foco central para as comunidades científicas de mudança ambiental e sustentabilidade (IHDP, IGBP, IPCC1) e uma categoria analítica importante para instituições internacionais, como algumas agências das Nações Unidas (Pnud, Pnuma, FAO2) e o Banco Mundial (KASPERSON e KASPERSON, 2001). Uma questão bastante mencionada, por exemplo, é a vulnerabilidade em relação aos recursos hídricos: escassez de água potável; falta de saneamento; e contato com doenças de veiculação hídrica. A população pobre geralmente não tem acesso a saneamento adequado (água e esgoto) e, muitas vezes, é forçada a residir em áreas expostas a altos níveis de poluição hídrica. Estima-se que 20% da população mundial não tem acesso a água potável e 50% não dispõe de saneamento adequado.

Fenômenos sociais como escassez de água potável, falta de acesso ao saneamento básico, poluição, dentre outros afrontam os parâmetros constitucionais protecionistas, atingem as populações e comunidades mais carentes e demandam a atuação, individual ou coletiva, judicial ou extrajudicial, dos órgãos públicos e atores como a Defensoria Pública, dentre outros.

Deve-se ter em mente que a LC n° 80/94 expressamente autoriza a tutela ambiental pela Defensoria, nos seguintes termos:

¹⁵⁵ Conforme artigo 2º da Lei n° 7.735/89 e artigo 5º, inciso IV, da Lei n° 7.347/85, com redação dada pela Lei n° 11.448/2007, que conferiu, expressamente, às autarquias – como o IBAMA, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, a atribuição jurídica para ajuizar ação civil pública.

¹⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang, *Op. cit.*, p. 536.

¹⁵⁷ Dentre outros julgados: (...) A ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente (STJ, Resp. 889.766-SP). Cita-se também no STJ o Resp. n° 1.252.697-RJ que trata de ação popular interposta contra obra no Hotel Intercontinental, na cidade do Rio de Janeiro, questionando-se as licenças ambientais concedidas para o empreendimento.

¹⁵⁸ ALVES, Humberto Prates da Fonseca. **Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais.** Disponível em: [https://www.scielo.br/j/rbepop/a/6LBPFTkP3J5BGsdGLmQRsBg/?lang=pt#:~:text=A%20vulnerabilidade%20socioambiental%20est%C3%A1%20sendo,degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental%20\(vulnerabilidade%20ambiental\)](https://www.scielo.br/j/rbepop/a/6LBPFTkP3J5BGsdGLmQRsBg/?lang=pt#:~:text=A%20vulnerabilidade%20socioambiental%20est%C3%A1%20sendo,degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental%20(vulnerabilidade%20ambiental).). Acesso em: 05 de jan. 2023.

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) X – promover a 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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Conclui-se ainda que a ofensa, poluição, desrespeito à regras e padrões comportamentais de minoração dos danos ambientais possuem um outro grande reflexo de cunho social, o que justifica, assim, uma leitura conjunta desses dois grandes vetores: meio ambiente e tutela social, conjuntamente (como duas faces de uma mesma moeda).

Mas para que essa atuação da instituição no processo coletivo dê-se sem qualquer mácula é preciso a presença da chamada representação adequada no caso concreto (ou *adequacy of representation*).

Diferentemente do sistema norte-americano¹⁵⁹, a legitimidade extraordinária ativa para a propositura de ações coletivas é trazida na lei, como no artigo 5º da LACP. Contudo, sendo essa legitimidade mais “*aberta*”, envolvendo uma série de entes públicos e privados, e para evitar abusos, deve-se aferir, ao lado da legitimidade, se o proponente da ação representa corretamente a coletividade, categoria ou classe de pessoas que serão atingidas pelos efeitos da decisão judicial coletiva.

Nesse sentido explica Mancuso¹⁶⁰:

Nessas ações, ante a impossibilidade da presença real de todos os interessados, o enfoque é deslocado para outro ponto: o que releva é saber se aquele que se apresenta como representante (parte ideológica) do grupo ou segmento social é realmente um representante idôneo, adequado. (...) Posto que tal pretensão coletiva é socialmente relevante e não pode ficar desprovida de tutela, a solução encontrada foi a de substituir o critério da titularidade da pretensão (viável nos conflitos individuais) pelo critério da *adequacy of representation*.

¹⁵⁹ Diz-se que são três os elementos para se aferir a existência da representatividade adequada por lá: a) o portavoz da coletividade, classe ou grupo deve demonstrar que tem efetivo interesse jurídico na promoção de determinada ação coletiva; b) o advogado deve ter sua competência avaliada pela Corte, incluída sua competência técnica e sua bona fides; c) a Corte deve averiguar a “(...) *inexistência de qualquer conflito interno no interior da classe*” (Antonio Gidi. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos. As ações coletivas em uma perspectiva comparada**, p. 120).

¹⁶⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, página 213.

Com a aferição da representação (ou representatividade) adequada, garante-se o devido processo legal na ação coletiva e que aqueles que serão atingidos pela decisão judicial foram defendidos adequadamente ao longo da ação.

Têm-se assim a representação como requisito de admissibilidade da ação coletiva, ao lado das demais condições da ação do artigo 17 do CPC, que são a legitimidade e o interesse processual.

Na redação original do projeto de lei que originou a Lei nº 7.347/85, havia dispositivo que “*previa que o juiz deveria avaliar a adequação do representante caso a caso*”, o que levaria a conclusão que a análise da representação caberia apenas ao magistrado. Contudo, como tal dispositivo não entrou em vigor, parece haver consenso na doutrina nacional que o instituto da representação, e seu respectivo controle, pode ser *ope judicis* (esse próprio dos sistemas da common law) e *ope legis*.

Daniel Assumpção analisa a representatividade no sistema *ope judicis* nos seguintes termos¹⁶¹:

Nos países do sistema da *common law*, em especial nos Estados Unidos, a representação adequada é uma das mais importantes causas de admissibilidade da ação coletiva, considerando-se que a coisa julgada dessa ação coletiva atingirá sujeitos que não participarão do processo, independentemente de seu resultado (*pro et contra*). Diante dessa realidade, o devido processo legal seria violado se o autor da ação coletiva não demonstrasse concretamente ter efetivas condições de exercer a melhor e mais completa defesa que o direito poderia ter em juízo.

Pois bem. Após essa reanálise conceitual, mostra-se como positiva a legitimidade e representatividade adequada da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações, ou proteção extrajudicial, de direitos de índole socioambiental.

Porque de nada adiantaria toda uma construção teórica se não houvessem argumentos/alicerces que sustentem o papel da Defensoria também nesse seara socioambiental, justamente o foco da presente tese.

Um exemplo concreto de atuação coletiva socioambiental em que se mostrou presente a representatividade, refere-se à ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, sob nº 0000546-21.2010.8.26.0579, referente ao desastre ambiental (climático) ocorrido no município de São Luiz do Paraitinga-SP, no réveillon do ano de 2009. Esta ACP foi interposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Regional de Taubaté-SP, e

¹⁶¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *op. cit.* pág. 226.

visava a redução dos danos materiais e imateriais decorrentes da enchente causada pela elevação do Rio Paraitinga à altura de onze metros¹⁶².

Inclusive há decisão recente do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a legitimidade da Defensoria Pública para a proteção jurídica coletiva dos interesses de pequenos produtores rurais –grandes responsáveis pela proteção dos biomas (tipos de ecossistemas, habitats ou comunidades biológicas com certo nível de homogeneidade, como as florestas) e desenvolvimento da agricultura sustentável¹⁶³:

A Defensoria Pública possui legitimidade ativa para propor ação civil pública com vista a impor ao Estado o cumprimento de obrigações legais na tutela de pequenos agricultores familiares, sendo prescindível a comprovação prévia e concreta da carência dos assistidos. (STJ. 2ª Turma. REsp 1.847.991-RS, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 16/08/22 (Info 748).

E mais. Como visto acima no julgamento da ADI nº 3.943 pelo STF, considerou-se um conceito ampliativo para o termo “*necessitado*” trazido na Constituição, pois 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 estariam abarcados nesse conceito ampliativo: 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.

Viu-se também que os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento - aderente à ideia do amplo acesso à ordem jurídica justa - de que compete à Defensoria Pública 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.

¹⁶² Extraem-se da inicial as seguintes informações: “*Segundo dados computados pela municipalidade local e Secretaria Estadual de Assistência e Promoção Social, cerca de 480 famílias de baixa renda perderam suas moradias, e quase 90% da população do município foi afetada, direta ou indiretamente, pelo extravasamento. Nas visitas realizadas pela Defensoria Pública Estadual e lideranças comunitárias aos espaços precários onde foram encaminhadas as milhares de pessoas afligidas, pode-se constatar algumas prioridades, em termos de anseios sociais, assim sintetizadas: 1 total falta de informações diretas das autoridades públicas sobre as possíveis soluções para minorar os infaustos efeitos da tragédia e os possíveis rumos na vida das vítimas; 2 mesmo com suas casas destruídas, as famílias removidas estavam recebendo contas de água, energia elétrica e cobranças de IPTU; 3 informes sobre a destinação das chamadas doações humanitárias, que até março de 2010, não haviam sido distribuídas entre as vítimas do evento; 4 reparação pelas perdas habitacional e material, pois a grande maioria de vítimas possuíam casas próprias antes do desastre ambiental e não tinham despesas com habitação.*”

¹⁶³ Entendida como aquela que que respeita o meio ambiente, é justa do ponto de vista social e consegue ser economicamente viável. A agricultura para ser considerada sustentável deve garantir, às gerações futuras, a capacidade de suprir as necessidades de produção e qualidade de vida no planeta.

Esse papel ampliativo, quer na previsão de direitos metaindividuais de índole socioambiental, quer na ampliação do espectro de competência da atuação da Defensoria Pública, entende-se, é consequência atual da resignificação de direitos e do papel dos atores de justiça decorrentes do Estado pós-social, para além de uma visão tradicional do Estado social desenhado na Constituição Federal. O esvaziamento das promessas constitucionais alinhadas ao aumento da miséria e violação dos direitos coletivos fizeram necessário o surgimento desses novos paradigmas – novos direitos, novos legitimados, decisões judiciais mais democráticas e inclusivas.

Nesse diapasão, em data recentíssima – outubro de 2023, reforçando a necessidade de atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* nas ações que envolvam comunidades indígenas – dos grupos sociais que mais sofrem os efeitos deletérios da poluição, seca dos rios, doenças endêmicas, dentre outros, decidiu o STF por meio da ADPF nº 709 que cabia a atuação da DPU no caso em análise, ante a situação de extrema vulnerabilidade dos povos envolvidos, conforme a presença reconhecida dos seguintes requisitos: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição; e (iv) a pertinenciada atuação com uma estratégia de cunho institucional.

Ou seja, reafirmou o Supremo Tribunal Federal a pertinência de atuação da Defensoria Pública para a tutela de interesses de grupos socioambientalmente afetados pela violação de direitos coletivos.

E mais do que isso: na esteira do que se defende, conferiu o Supremo uma interpretação ampliativa ao artigo 554 do CPC, julgando necessária a atuação da Defensoria em conflitos além de meramente possessórios.

Colocadas as premissas acima – de legitimidade e representatividade da instituição para ações de índole socioambiental, é preciso entender que a desigualdade e injustiça que acometem severamente determinados grupos de pessoas (como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, moradores das áreas de favelas nos grandes centros, dentre outros), possuem como causa a desigualdade social e desobediência aos princípios da solidariedade, da construção de uma sociedade mais justa, da necessidade de preservação intergeracional do meio ambiente. Sobe esse recorte, extrai-se da doutrina¹⁶⁴:

¹⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ecológico**: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 101.

No caso do Brasil, que registra um dos maiores índices de concentração de renda do mundo, de modo a reproduzir um quadro de profunda desigualdade e miséria social, o fato de algumas pessoas disporem de alto padrão de consumo – e, portanto, serem grandes poluidoras, ao passo que outras tantas muito pouco ou nada consomem, também deve ser considerado para aferir sobre quem deve recair o ônus social e ambiental dos danos ocasionados pelas mudanças climáticas e pela deterioração ambiental em geral.

As pessoas mais carentes de nossa sociedade são mais vulneráveis aos efeitos negativos da degradação ambiental, recaindo sobre elas condições de vida precária em termo de bem-estar, moradia adequada e segura, saúde, saneamento básico, educação, dentre outros.

Só para se ter uma ideia, segundo pesquisa recente realizada pelo Senado Federal¹⁶⁵, quase 35 milhões de pessoas no Brasil vivem sem água tratada e cerca de 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto, resultando em doenças que poderiam ser evitadas, e que podem levar à morte por contaminação. Ainda, somente 50% do volume de esgoto do país recebe tratamento, o que equivale a mais de 5,3 mil piscinas olímpicas de esgoto *in natura* sendo despejadas diariamente na natureza¹⁶⁶.

E se falamos em pessoas ou grupos vulneráveis, nunca deve se perder de vista a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a tutela coletiva em prol desses sujeitos de direito, em pertinência com os seus objetivos institucionais¹⁶⁷. O Supremo reasentou a tese pela legitimidade ativa nos seguintes termos, em julgado de 2015:

Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas. (Recurso extraordinário nº 733.433 – MG, Rel. Min. Dias Tóffoli).

¹⁶⁵ Agência do Senado Federal. **Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros.** Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros#:~:text=Quase%2035%20mil%C3%B5es%20de%20pessoas,levar%20%C3%A0%20morte%20por%20contamina%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 05 de jan. 2023.

¹⁶⁶ Tais dados alarmantes serviram de fundamentação para edição do novo Marco Legal do Saneamento, sancionado pela **Lei nº 14.026/20**, que dentre outras finalidades aprimora as condições estruturais do saneamento básico no País, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

¹⁶⁷ Conforme artigo 107 da LC nº 80/94 que dispõe que *a Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.*

Trata a referida ação de ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, cujo objeto consistia, em síntese, na obrigação de manter em funcionamento as creches e escolas de educação infantil da rede municipal de ensino nos meses de dezembro e janeiro, de forma contínua e ininterrupta. *Mutatis mutandis*, vê-se que é objeto litigioso referente à prestação social decorrente de comando constitucional, nos mesmíssimos termos dos direitos socioambientais. Tanto assim o é que se reafirmou a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.

É bom que se diga que considerando-se os objetivos da Defensoria Pública delineados no artigo 134 e artigo 1º da LC nº 80/94, tendo-se em vista que a figura dos “*necessitados*” não se restringe a questões econômico-financeiras, mas sim a grupos ou pessoas que estão em situação de violação de direitos em relação aos seus direitos fundamentais e sociais,¹⁶⁸ será possível a atuação, também da instituição, na tentativa de solução/mitigação dos problemas enfrentados. Vê-se em tal situação presente a pertinência temática (perspectiva da adequada representação), vista como nexos entre os elementos concretos do litígio coletivo e a finalidade institucional da Defensoria Pública para a atuação, judicial ou extrajudicial, em benefício de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade socioambiental - entendida esta como a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação de direitos (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental).

A saudosa professora Ada Pellegrini Grinover¹⁶⁹, quando da elaboração de seu parecer contrário ao julgamento procedente da ADI nº 3.943 referida acima, dispôs que existem no nosso ordenamento os necessitados sob o plano econômico, mas também os organizacionais, sendo estes todos aqueles socialmente vulneráveis com consumidores, usuário de serviços públicos, os que queiram contestar políticas públicas como assistência social, moradia, saneamento básico, meio ambiente, etc. Complementando-se o raciocínio, é possível identificar também em nossa sociedade os vulneráveis socioambientais, que sofrem as mazelas sociais aliadas à ofensas a direitos ambientais que são titulares, nos termos da Constituição Federal.

¹⁶⁸ Nesse mesmo sentido é possível citar as seguintes decisões judiciais, dentre outras: STJ, Resp. nº 931.513-RS; Resp. 1.064.009-SC; EResp. 1.192.577-RS.

¹⁶⁹GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer sobre a legitimidade da defensoria pública para o ajuizamento de ação civil pública. **Revista da Defensoria Pública**. v. 4, n. 2, p. 143-165, 2011. Acesso em: 05 de jan. 2023.

Reforçando-se: as pessoas mais carentes de nossa sociedade são mais vulneráveis aos efeitos negativos da degradação ambiental, recaindo sobre elas condições de vida precária em termo de bem-estar, moradia adequada e segura, saúde, saneamento básico, educação, dentre outros.

E pelo conceito ampliativo denotador da pertinência para atuação da Defensoria, citam-se as Regras de Brasília sobre acesso à Justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade - *100 regras de Brasília*¹⁷⁰, aprovadas em 2008 na XIV Conferência Judicial Libero Americana, considerando-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

5.2.1. DA NECESSIDADE DE DIÁLOGO ENTRE DEFENSORIA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A EFETIVAÇÃO DA TUTELA COLETIVA

Como visto, a legitimidade ativa para a propositura de ações civis públicas é prevista principalmente no artigo 5º da Lei nº 7347/85.

Diz a doutrina que essa legitimidade, do tipo extraordinária, será concorrente, autônoma e disjuntiva, sendo que cada um dos entes poderá agir, à partir da legitimidade, interesse processual, pertinência e adequada representação vinculada às suas finalidades institucionais.

Nesse desiderato, mostra-se curial um profícuo diálogo institucional entre os dois grandes entes públicos que estão na linha de frente das ações coletivas: Ministério Público e Defensoria Pública.

Para tanto, deve-se entender que o CPC atual é parte integrante do microsistema de processo coletivo, dialogando com referidas normas. Assim sendo, é possível pensar, nesse diapasão, nos princípios da boa-fé objetiva (art. 5º, CPC) e da cooperação (art. 6º, CPC), que atuam na condução da relação jurídica processual e que também deverão ser aplicados no bojo das ações coletivas.

¹⁷⁰REGRAS DE BRASÍLIA SOBRE ACESSO À JUSTIÇA DAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 02 de set. 2021.

Sobre a cooperação, sabe-se que é princípio de envergadura processual que representa o dever que todos os que atuam no processo devem ter para uma solução judicial justa, efetiva e em tempo razoável.

Seria inefetivo e contraproducente à adequada prestação jurisdicional que os entes legitimados, sem qualquer estratégia e de forma “*atabalhoada*” ingressassem com ações coletivas, firmassem TACs – termo de ajustamento de conduta, abrissem procedimentos administrativos, dentre outros, sem um diálogo com os demais.

De mais a mais, em épocas de facilitação de comunicação, um simples envio de mensagem eletrônica seria o suficiente para: 1 – cientificar os demais legitimados acerca da existência da ação ou procedimento administrativo; 2 – compartilhar documentos e laudos (não protegidos por segredo de justiça) para efetiva proteção dos grupos ou coletividade de pessoas envolvidas; 3 – evitar gasto financeiro e de tempo com práticas colidentes ou sobrepostas.

É conhecida que a legitimidade para ações coletivas é do tipo concorrente, disjuntiva e autônoma entre o Ministério Público e a Defensoria pública, além dos demais legitimados do artigo 5º, não se impedindo, contudo, a formação de litisconsórcio ativo entre os órgãos públicos, o que é salutar, já que muitas vezes os interesses institucionais são convergentes - ambas instituições possuem o papel constitucional de defender os direitos fundamentais, em última análise. Assim, pode-se pensar no pedido judicial, já na inicial, para que o outro colegitimado seja intimado acerca da existência da ação coletiva e nela ingresse, se assim enter pertinente.

Cita-se caso concreto de ação civil pública ajuizada pelo MP e Defensoria Pública na comarca de Franca-SP para que o Estado de São Paulo erradicasse a chamada “*fila de procedimentos cirúrgicos eletivos*”. Referido exemplo foi exitoso – já que o Poder Judiciário determinou que a Fazenda Pública elaborasse cronograma para resolução do problema, e decorreu de diálogo próximo, respeitoso e colaborativo entre os órgãos de execução das duas instituições.

Outra prática valiosa mencionada acima é oriunda do Estado do Rio de Janeiro, em que MPRJ, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil ajuizaram ação para garantir gratuidade de transporte para pessoas com deficiência e doentes crônicos¹⁷¹.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), por meio da 6ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção ao Idoso e Pessoas com Deficiência da Capital,

¹⁷¹ MPRJ, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil ajuizaram ação para garantir gratuidade de transporte para pessoas com deficiência e doentes crônicos. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/47704?p_p_state=maximized. Acesso em: 17 de out. 2022.

ajuizou Ação Civil Pública (ACP), com pedido de liminar, para eliminar as barreiras impostas a pessoas com deficiência e doentes crônicos para que usufruam da gratuidade no transporte coletivo nas linhas que circulam dentro do Município do Rio de Janeiro. Esse tipo de gratuidade é materializado pelo cartão Riocard Especial. Além do Município do Rio de Janeiro e da Riopar – administradora do cartão –, são réus no processo os consórcios de transportes Intersul, Internorte, Transcarioca e Santa Cruz. Na ação, o MPRJ demonstrou a ilegalidade da verdadeira via crucis imposta às pessoas com deficiência e doentes crônicos para a obtenção ou renovação do benefício garantido por lei, além do descabimento da exigência de comprovante de residência no Município do Rio de Janeiro. A ACP tem base no inquérito civil 60/2016, não tendo sido cumprida Recomendação expedida de forma conjunta pelo Ministério Público, OAB e Defensoria Pública sobre o tema. Instaurado a partir de representação encaminhada pela Associação de Deficientes Visuais do Estado do Rio de Janeiro (ADVERJ), o inquérito identificou as irregularidades e descreve várias violações de direitos das pessoas com deficiência e doentes crônicos.

Em estudo sobre os diálogos institucionais e o constitucionalismo cooperativo¹⁷², explica a doutrina¹⁷³:

A primeira ambição revela o desiderato de assegurar a concretização de direitos fundamentais, notadamente em favor de segmentos minoritários. Tal circunstância demonstra que, como já dito, os diálogos institucionais não anulam o objetivo maior da jurisdição constitucional de tutelar os direitos maiores da pessoa humana, apenas compartilha tal responsabilidade com outras instituições e afasta a premissa de supremacia judicial. (...)

A segunda e terceira ambições (itens “b” e “c”) estão adstritas à importância de se restabelecer o reequilíbrio entre os poderes na busca de uma legitimidade democrática, dando-se ênfase à abertura do espaço de deliberação pública entre os maiores números de participantes possíveis, aos quais deve ser dada igualdade de atuação e consideração. A quarta e última ambição demonstram a preocupação em se evitar atuações jurisdicionais hiperatrofiadas. De fato, como já ressaltado, os defensores das teorias dialógicas reconhecem que alargar o campo de competência das cortes judiciais em favor de um modelo de atuação judicial com forte apelo na supremacia fragiliza a efetividade democrática. Ou seja, as soluções dialógicas articulam a defesa de um weak judicial review como contraponto aos riscos de uma “*ditadura de toga*”.

Assim, recortando-se para a perspectiva de estudo presente, essa cooperação entre as instituições na busca da efetiva proteção de direitos socioambientais representará um

¹⁷² Em apertada análise significa o entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais entre os Estados soberanos, na percepção da cooperação e responsabilidade, assim como no campo da solidariedade.

¹⁷³ PUC Rio. **Os Diálogos Institucionais como instrumentos de implementação de um controle judicial de constitucionalidade fraco**, página 81. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20968/20968_5.PDF. Acesso aos 10.9.23.

reequilíbrio do poder (se considerarmos que grandes empresas ou mesmo o Estado podem estar do outro lado do litígio) e reafirma uma legitimidade democrática, pois mais participantes – representando uma gama maior de grupos e coletividade de pessoas vulneráveis, desaguará numa solução final mais justa ao caso.

O projeto de Lei nº 1641/21 – nova Lei de ação civil pública, embora de forma tímida, preocupou-se com tais deveres, ao prever em seu artigo 2º que a tutela coletiva será regida pelos seguintes princípios:

(...) VIII - dever de colaboração de todos, inclusive pessoas jurídicas públicas e privadas, na produção das provas, no cumprimento das decisões judiciais e na efetividade da tutela coletiva, bem como no respeito à segurança jurídica;

(...)

X – efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução plural e adequada especialmente para casos complexos e estruturais.

Propõe-se, por fim, para o refinamento da cooperação e diálogo entre esses importantes atores coletivos (ao lado de outros, por certo), que, uma vez proposta ação coletiva tão somente por um dos entes, o Poder Judiciário proceda a intimação dos demais, se houver pertinência de atuação, numa perspectiva ampliativa do que já é disposto no artigo 5º, §1º da Lei 7.347/85 – exemplificativamente: se o Ministério Público ingressar com ação civil pública em prol de moradores de área pública localizada na periferia almejando melhora nas condições de saneamento e esgoto, o magistrado, ao receber a inicial deverá determinar a intimação da Defensoria Pública, pluralizando e democratizando a prestação jurisdicional.

Até porque, existem caminhos legais que sinalizam essa necessidade de atuação: o próprio artigo 554 do CPC que impõe a atuação da Defensoria Pública em ações coletivas que figurem coletividade vulnerável de pessoas e mesmo o artigo 139, inciso X do CPC que atribui ao magistrado poder de controle na busca da coletivização das ações.

Essa cooperação e diálogo entre Ministério Público e Defensoria Pública (extensível a outros relevantes atores como OAB, ONGs, etc.), inquestionavelmente, propiciará uma adequada atuação judicial e extrajudicial em benefício de grupos ou pessoas vulneráveis e representará, em última análise, um modelo democrático de processo coletivo no país.

5.3 DOS MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Como sabido, de forma clássica os conflitos de interesses, individuais ou coletivos, são levados às barras do Poder Judiciário para a solução final, naquilo que é conhecido como o princípio da inafastabilidade da jurisdição. O Estado-juiz, órgão imparcial e inerte que é, é provocado por meio do direito de ação e a partir de então, dentre de um processo em que respeitados os princípios do processo, ao final, se não incidir qualquer das hipóteses previstas o artigo 485, CPC, por fim ao litígio, segundo o artigo 487, CPC.

Ocorre que vêm se observando um vultoso acúmulo de processos nos Tribunais pátrios¹⁷⁴, o que deságua em dois grandes problemas: a demora na prestação jurisdicional e a consequente ineficiência e sensação de injustiça junto ao jurisdicionado – afinal, justiça tardia nada mais é do que injustiça qualificada, como dizia Ruy Barbosa em Oração aos Moços, de 1921.

Nesse contexto, merecem destaque as formas adequadas de resolução dos litígios, numa perspectiva extrajudicial, nos seguintes termos:

- a) Primeiro, deve-se falar em acesso à ordem jurídica justa (e não acesso à justiça), rompendo-se com a idéia do monopólio estatal de resolução dos conflitos apenas no Poder Judiciário, surgindo, com o passar do tempo, outros instrumentos aptos à resolução das demandas, o que inclusive foi incentivado pelo artigo 3º do Código de processo civil em vigor;
- b) Segundo o acesso de indivíduos ou grupos ao Poder Judiciário ou outras formas adequadas de resolução das demandas como arbitragem, conciliação, etc. não representa o total acolhimento dos interesses deduzidos por esses grupos – não há uma correlação automática entre deduzir e ter a pretensão acolhida; acesso à ordem jurídica não é sinônimo de concreção de direitos;
- c) Outro ponto é que, visto sob à perspectiva de um Poder Judiciário refratário à análise adequada dos conflitos socioambientais, existe um outro gargalo a ser superado, que diz respeito a concretização de interesses em prol dos vulneráveis conforme comandos constitucionais – por isso fala-se em Poder Judiciário e justiça socioambiental;

¹⁷⁴ Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça, por meio do relatório anual Justiça em números, no final do ano de 2021 haviam aproximadamente 62 milhões de ações judiciais em andamento, que é a diferença entre os 77,3 milhões de processos em tramitação e os 15,3 milhões (19,8%), sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando definição jurídica futura. Com exceção da Eleitoral, houve elevação do acervo processual em todos os segmentos da Justiça em 2021 em relação ao ano anterior. Na Justiça Estadual, o crescimento foi de 1 milhão de processos (1,7%) e, na Justiça Federal, 881,7 mil processos (9,5%). Informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/#:~:text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20concluiu%2026,crecimento%20de%2010%2C4%25>. Acesso em: 01 de mar. 2023.

d) O estudo da atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública na tutela desses interesses coletivos não significa que a instituição seja a única apta a defendê-los (à guisa de exemplo cita-se o MP, OAB, associações civis, ONGS, dentre outros legitimados à tanto).

Nesse contexto urge pensar formas adequadas de solução dos conflitos, para além do Poder Judiciário, rompendo-se assim com o paradigma do monopólio estatal de solução de conflitos, embora essa ainda continue sendo a principal porta de entrada dos processos.

Como visto, com o surgimento do Projeto de Florença na década de 70, a doutrina procurou entender os gargalos existentes no sistema de justiça para a partir de ditas situações propor soluções – que reverberam até os dias atuais. Assim, Cappelletti e Garth cunharam a expressão sobre a terceira onda¹⁷⁵ de acesso à justiça, atacando as barreiras impostas para que o jurisdicionado bata às portas Poder Judiciário de modo mais articulado e compreensivo, falando ainda de formas adequadas para a solução dos litígios, para além da sua mera judicialização.¹⁷⁶

A desjudicialização desejada pode ser entendida como a edição de normas que possibilitem a obtenção de resolução de determinados conflitos sem a necessidade da jurisdição, como por exemplo na conciliação, mediação e arbitragem.

O Código de Processo Civil de 2015 prevê expressamente no parágrafo 3º do artigo 3º o dever de advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público e juízes estimularem os métodos alternativos de resolução de conflitos, no curso do processo judicial, inclusive. Tais conflitos abarcam, certamente, aqueles de fundo coletivo.

Isso posto, têm-se na atualidade como forma de solução dos litígios, inclusive os de matriz socioambiental-coletiva, os métodos adequados de solução de conflitos, que são todos aqueles não impostos pelo Poder Judiciário e intermediados por um terceiro, que buscam levar as partes a um consenso, evitando ou terminando o deslinde judicial. Citam-se como principais métodos adequados de solução de conflitos: autocomposição, conciliação, mediação e arbitragem.

¹⁷⁵ Fala-se na atualidade em 4ª onda, de autoria Kim Economides que faz referência a dimensão ética e política da administração da justiça, sendo que o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos próprios advogados à justiça. Preocupa-se ela com a educação jurídica e propõe padrões mínimos de profissionalização e responsabilidades dos atores jurídicos. Já a 5ª onda estaria vinculada à internacionalização da proteção dos direitos humanos, a partir da segunda metade do século XX (pós 2ª Guerra Mundial). Representaria ela também uma maior participação da Defensoria Pública no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos – conforme a previsão do Defensor Interamericano, que acompanhará as vítimas desassistidas (Resolução CSDPU nº 127/16 que deu origem ao Defensor Nacional de Direitos Humanos para representação junto aos sistemas internacionais – artigo 7º).

¹⁷⁶ Cf., CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 31.

Lucas Lehfeld e Danilo Nunes¹⁷⁷ bem sublinham a existência de tratados internacionais incorporados ao nosso sistema jurídico que incentivam a solução de conflitos ambientais – e por extensão socioambientais, por meio da arbitragem e mediação:

A solução de controvérsias por arbitragem e mediação na seara ambiental possui respaldo também em diplomas internacionais, como previsto na Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 05 de junho de 1992, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, que em seu artigo 27 incentiva a adoção de medidas de negociação entre as Partes Contratantes no que diz respeito à interpretação ou aplicação da referida norma.

Pode-se citar ainda, na perspectiva internacional: Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio (Decreto nº 99.280/90); Convenção quadro nas Nações Unidas sobre mudanças do clima (Decreto nº 2.652/98); Convenção de Basiléia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito (Decreto nº 875/93); Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias no âmbito do Mercosul (Decreto nº 922/93), com a instituição da arbitragem em seu capítulo IV.

Reforçando a desjudicialização dos conflitos e o papel da Defensoria Pública ao lado do Ministério Público, IBAMA e outros atores sociais, exemplifica a doutrina¹⁷⁸:

Em desastres ambientais como Mariana e Brumadinho, a celeridade na resolução de conflitos de interesse é imprescindível ao processo de reconstrução do meio ambiente natural, das cidades atingidas, das perdas familiares. A composição das controvérsias na seara obrigacional e de direitos de natureza patrimonial, portanto disponíveis, correlatos ao meio ambiente atingidos, por meio de Câmaras especializadas instituídas em órgãos e entidades da Administração Pública, como Ministério Público, Defensoria Pública, IBAMA e outros que exercem competência na tutela ambiental pode ser a saída à morosidade do processo judicial, como componentes que garantam maior eficácia na tomada de decisão, em virtude da expertise do árbitro, compromisso e participação dos grupos sociais interessados e do direito aplicável mais apropriado às características e necessidades do local atingido pelo dano.

Pois bem. Fenômeno processual que tangencia a conciliação e a mediação, como formas adequadas de solução dos conflitos – rompendo com o monopólio estatal para tal, é aquele conhecido como justiça multiportas. *E o que se entende por justiça multiportas?*

Expressão cunhada pelo professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard, a ideia do Tribunal multiportas é aquela segundo a qual o jurisdicionado – individualmente considerado ou por meio de grupo, que possua algum ineteresse que possa ser judicializado,

¹⁷⁷ LEHFELD, Lucas de Souza; NUNES, Danilo Henrique. **Arbitragem na tutela ambiental. In: Tutela coletiva: aspectos materiais e processuais. Estudos em homenagem ao Professor Sebastião Sérgio da Silveira.** Editora Imperium, 2022, p. 56.

¹⁷⁸ LEHFELD, Lucas de Souza; NUNES, Danilo Henrique, *op. cit.*, p. 57.

tenha à sua disposição uma série de opções para resolver o conflito, entre as quais a mediação, a conciliação e os meios alternativos de solução de conflitos, que são os pilares da reforma processual. Traduz ela uma metáfora, de várias “portas” para que se resolva o conflito em concreto de forma adequada.

Essa solução alternativa representa uma ruptura com os ideais de monopólio estatal na solução dos conflitos e objetiva desafogar o Poder Judiciário, combatendo e mitigando um dos grandes gargalos do sistema de justiça que é a morosidade na solução das lides por conta do gigantesco volume de processos e diminuta estrutura e pessoal – como visto, a rapidez na recomposição dos danos é um dos motes para a adequada recomposição de danos ambientais, e por extensão, socioambientais.

Assim¹⁷⁹:

Nesta perspectiva, o acesso à Justiça não diz respeito exclusivamente à chegada ao Poder Judiciário pela interposição de uma ação, mas, também e principalmente, ao acesso efetivo a uma ordem jurídica justa e em tempo razoável, e isso o sistema de justiça multiportas tem oferecido ao jurisdicionado, com a disponibilização dos métodos autocompositivos, que são mais céleres, mais adequados ao perfil de cada caso e menos onerosos.

Como consequência, é possível citar como métodos adequados à solução dos litígios judiciais e extrajudiciais, além da conciliação e mediação, a arbitragem (Lei nº 9.307/96); fomentando a composição extrajudicial das lides, menciona-se a edição da Resolução nº 125 de 29/11/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Contudo, uma questão merece ser enfrentada: *como pensar na autocomposição, judicial e extrajudicial, de interesses indisponíveis, marca da tutela coletiva, que recai sobre direitos que num primeiro momento não poderiam ser objeto de concessões ou relativização?*

A temática da autocomposição no processo coletivo ganha importância a partir do advento do Código de Processo Civil de 2015 que, aplicado subsidiariamente ao processo coletivo, influencia a autocomposição como forma de solução dos conflitos¹⁸⁰, mas não nos auxilia na resposta ao questionamento.

¹⁷⁹PADIM, CRISTIANE. Justiça Multiportas: você conhece as diferenças entre as formas de solucionar conflitos? Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/63165#.YnlHA-hKi5c>. Acesso em: 09 de mai. 2022.

¹⁸⁰ Reconhecendo essa importância, o Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, editou os enunciados de números 371, 485, 617 e 618 pertinentes à conciliação e à mediação, expressões da autocomposição. Têm-se assim o enunciado nº 371: “Os métodos de solução consensual de conflitos devem ser estimulados também nas instâncias recursais”. Já, de acordo com o enunciado nº 485: “É cabível a audiência de conciliação e mediação no processo de execução, na qual é admissível, entre outras coisas, a apresentação de plano de cumprimento da prestação”.

Como sabido, o CPC atual deve ser visto como importante instrumento normativo que, em muitos aspectos, sobretudo em relação às normas fundamentais, coordena-se com o microsistema da tutela jurisdicional coletiva em um diálogo de fontes, conforme exposto em seu artigo 15 que traz que: *Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.* O microsistema de processo coletivo, dessa forma, deve ser interpretado, também, à luz do CPC em vigor.

E essa aplicação subsidiária (ou eventual), que deverá ocorrer se for adequada aos princípios e regras dispostas no processo coletivo, tem por escopo evitar a inconseqüência e desvirtuamento legal, afinal, se existem regras próprias que regulamentam o processo coletivo, as normas processuais (voltadas num primeiro momento para as ações de cunho individual) não terão vez.

Tal conformação na aplicação, ou não, do CPC é reconhecida como o princípio da adequação, segundo o qual a incidência normativa só ocorre se a norma jurídica for compatível com a natureza da tutela contemplada na lei da ação civil pública ou qualquer outra norma do microsistema de processo coletivo.

Pense-se, *v.g.*, na aplicação do instituto da reconvenção (art. 343 e ss do CPC) ao processo coletivo - uma ação civil pública ambiental, o que soa adequado e não ofensivo às regras específicas da legislação especial até porque o § 5º do mesmo artigo 343 apregoa que *se o autor for substituto processual, o reconvinte deverá afirmar ser titular de direito em face do substituído, e a reconvenção deverá ser proposta em face do autor, também na qualidade de substituto processual.* Assim, essa viabilidade da reconvenção no processo coletivo será possível em casos de ações duplamente coletivas, em que dois grupos puderem estar ao mesmo tempo nos polos ativos e passivos da ação.

Outra aplicação relevantíssima à guisa de exemplo repousaria na possibilidade de atuação coletiva da Defensoria Pública em demandas coletivas em que, não sendo a instituição a autora da ação, fosse objeto do litígio a tutela de direitos fundamentais socioambientais como moradia, preservação ambiental, poluição ou outros interesses difusos com a marca de proteção de grupos ou sujeitos vulneráveis, dignidade da pessoa humana, regime democrático, dentre outros, com aplicação supletiva do que dispõe o artigo 554 do CPC visto acima¹⁸¹.

O enunciado nº 617, por sua vez, expõe: “*A mediação e a conciliação são compatíveis com o processo judicial de improbidade administrativa*”. Finalizando menciona-se o enunciado nº 618: “*A conciliação e a mediação são compatíveis com o processo de recuperação judicial*”

¹⁸¹ Outra possibilidade é a realização de audiências públicas no bojo de ações coletivas, possuindo elas previsão no Código de Processo Civil que trouxe a possibilidade de realização de audiência pública judicial nos âmbitos do

Pois bem: sobre a (im) possibilidade de autocomposição em interesses coletivos, o Código Civil brasileiro, em seu art. 841 diz que só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação. No mesmo sentido a Lei nº 9.307/1996 (Lei de arbitragem) em seu art. 1º autoriza que a arbitragem (forma de autocomposição e expoente primeiro da desjudicialização), pode ser utilizada em demandas referentes a direitos patrimoniais disponíveis.

Assim, *ab initio*, haveriam óbices legais à autocomposição em litígios socioambientais que versam sobre direitos indisponíveis.

Contudo, entende-se que esses óbices legais não se sustentam, sendo necessária uma visão mais profunda sobre essa situação, como forma de responder adequadamente a questão, nunca se descurando das peculiaridades que situação envolve.

Em claro avanço, prevê a Lei nº 13.140/15 (dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública), em seu art. 3º:

Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Assim, passou-se a admitir a mediação, forma de autocomposição em relação a direitos indisponíveis que admitem a transação, com oitiva do Ministério Público e homologação judicial.

A redação do artigo 3º, embora contenha avanços, é criticável no que se refere a necessidade de homologação judicial, pois rompe com a ideia central da desjudicialização dos conflitos, que é justamente a solução da lide fora dos átrios do Poder Judiciário.

Entende-se que a mera participação do Ministério Público e da Defensoria Pública se envolvesse grupos ou pessoas vulneráveis, já seria o bastante para a autocomposição, e o envio à homologação judicial seria mera faculdade dada aos transatores (poderia haver esse interesse

incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 983, § 1º), do julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (art. 1.038, II), e nos casos procedimento de alteração pelo tribunal de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos (art. 927, § 2º). Vale destacar que apenas em matéria ambiental existe previsão expressa nesse sentido, originária da edição da Resolução Conama nº 09/87, que regulamentou a realização das audiências públicas nas hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental exige o EIA/RIMA, como modalidade de avaliação de impacto ambiental.

para conferir a natureza de título executivo judicial ao ajuste, conforme artigo 515, inciso II, CPC).

É possível citar ainda como exemplo de atuação extrajudicial, desta feita no âmbito da Lei nº 7.347/85 a celebração pelos legitimados ativos para a propositura de ação civil pública de termo de compromisso de ajustamento de conduta - TAC, que é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei.

A Defensoria Pública, à guisa de exemplo, poderá tomar dos interessados compromisso de ajustamento da conduta destes às exigências legais – como de despoluição de um rio que abasteça comunidades ribeirinhas, construção de pavimentação e vias de esgoto em bairros periféricos, dentro outros, mediante cominações, tendo esse compromisso eficácia de título executivo extrajudicial. Como fundamento, para além da LACP, têm-se o artigo 4º, § 4º, LC 80/1994, *in verbis*:

Artigo 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...)
§ 4º 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.

Esse termo, assim, poderá oferecer solução adequada ao conflito social extrajudicialmente, evitando-se o ajuizamento de ação coletiva e tutelando prontamente os interesses socioambientais, como nos exemplos dados.

E conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.357.618, por meio de sua Quarta Turma, em 26/09/2017, a pertinência temática deve ser entedida como parâmetro para aferição da presença ou na de representatividade adequada no caso concreto – o que aplica-se, por certo, a atuação extrajudicial da lide. Pela importância, cita-se a ementa do julgado:

As associações civis, para ajuizar ações civis públicas ou coletivas, precisam deter representatividade adequada do grupo que pretendam defender em juízo, aferida à vista do preenchimento de dois requisitos: a) pré-constituição há pelo menos um ano nos termos da lei civil - dispensável, quando evidente interesse social; e b) pertinência temática - indispensável e correspondente à finalidade institucional compatível com a defesa judicial do interesse.

E a aferição dessa pertinência para a celebração de termos de ajustamento de conduta também deverá ser imposta à Defensoria Pública para agir em benefício de grupos vulneráveis, num conceito ampliativo de “necessitados” ou “carentes” conforme decidido pelo STF no

julgado da ADI nº 3.943 e replicado pelos Tribunais superiores em outros julgados. Exige-se assim efetivo vínculo de afinidade temática institucional entre a Defensoria Pública e o objeto litigioso.

Nesse sentido, decidiu o STJ:

A Quarta Turma do STJ, em 15/05/2014, proferiu decisão em que analisou a pertinência subjetiva da Defensoria Pública para ajuizar ações coletivas em defesa de interesses difusos, pois entendeu que “no tocante à legitimidade ativa da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública, não bastou um mero exame taxativo da lei, havendo sim um controle judicial sobre a representatividade adequada da legitimação coletiva. Com efeito, para chegar à conclusão da existência ou não de pertinência temática entre o direito material em litígio e as atribuições constitucionais da parte autora acabou-se adentrando no terreno do mérito”. Consignou-se que a “Defensoria Pública 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”. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). Recurso Especial 1192577/RS. Processual civil. Ação civil pública. Embargos infringentes. Legitimidade da defensoria pública para a propositura de ação civil pública. Limitador constitucional. Defesa dos necessitados. Plano de saúde. Reajuste. Grupo de consumidores que não é apto a conferir legitimidade àquela instituição. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 15 de maio de 2014).

Pois bem. Essa atuação extrajudicial é delimitada no âmbito do Ministério Público, que detêm expertise maior sobre o tema, pela Resolução nº 179/2017 do CNMP que seu art. 1º define que o compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Já seu §1º do artigo 1º dessa mesma resolução menciona que, não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

Assim, da resolução nº 179/17, que pode servir de baliza às demais instituições celebradoras de termos de ajustamento (como para as Defensorias Públicas da União e dos

Estados Federados e Distrito Federal), extrai-se num primeiro momento a possibilidade de celebração de ajustes que terão natureza de negócio jurídico, com ampla possibilidade de negociação se o titular do direito participar da autocomposição.

Em matéria socioambiental, pense-se num grupo de pescadores que, atingidos negativamente pela poluição de um rio causada por uma empresa, representados pela instituição, celebram TAC como forma de recomposição das perdas pecuniárias por eles experimentadas. Observe-se que nesse mesmo exemplo, cujo TAC poderia ser realizado perfeitamente pela Defensoria Pública pela pertinência temática e representação adequada dos sujeitos, de forma isolada ou conjuntamente com o próprio MP, a questão atinente a despoluição do rio e realização de obras para evitar eventuais danos ambientais não poderia ser objeto de concessões, pois tratando-se de direitos indisponível, cuja titularidade não cabe às instituições públicas, sua reparação há de ser integral, sem renúncias.

E essa indisponibilidade repousaria não apenas sobre os interesses difusos ou coletivos¹⁸², mas também sobre os interesses individuais homogêneos que por receberem tratamento coletivo levaria a uma indisponibilidade até a fase de execução, quando, então, haveria o retorno da individualidade e, portanto, da disponibilidade¹⁸³. E como um único interessado poderia celebrar acordo envolvendo os interesses dos demais que não o tivessem autorizado a assim proceder? Entendemos que lhe faltaria a representação adequada¹⁸⁴ para a autocomposição, já que não é o titular de todo o direito material envolvido.

Sobre essa visão restritiva da utilização da autocomposição, cita-se decisão do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o AgInt no Resp nº 1724754/SP (DJe 01/12/2020, com expressa referência ao REsp 1656874/SP, DJe 22/11/2018):

Os legitimados para o ajuizamento da ação coletiva não são titulares do direito material discutido em juízo, razão pela qual não podem dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, que são requisitos essenciais para a configuração

¹⁸² CDC, Art. 81. *A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.*

¹⁸³ GODINHO, Robson Renault. **A autocomposição no processo coletivo entre o discurso e a possibilidade.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. n. 84, 2022, p. 177.

¹⁸⁴ Conceito mais ampliativo do que a legitimidade processual, a representatividade significa forma de se garantir o devido processo legal com relação aos membros ausentes na demanda, sendo garantia de que todos que serão atingidos pela sentença possam ser ouvidos em juízo e possam influenciar a convicção do magistrado. Essa análise é feita pelo juiz em cada caso concreto.

de concessões mútuas, relacionadas à transação. A disponibilidade que o legitimado coletivo possui e exercita por meio do acordo é restrita ao aspecto processual do procedimento judicial, não alcançando o conteúdo material da lide.

Assim, é possível a autocomposição como forma de proteção de interesses difusos socioambientais, mas com os temperamentos aduzidos acima, o que não passa despercebido pela doutrina, que critica acertadamente esse reducionismo na autocomposição em direitos coletivos¹⁸⁵:

Caso se conclua que apenas questões periféricas podem ser objeto de negociação, a fim de que se mantenha a “integralidade” do direito do grupo ou da coletividade, essa limitação deve ser assumida claramente e todo o discurso sobre a autocomposição coletiva na verdade será mera expressão da euforia terapêutica que às vezes parece acompanhar a invocação de um sistema de resolução multiparta.

Sem dúvida a indisponibilidade dos direitos ou interesses em disputa e a visão restritiva à utilização da autocomposição¹⁸⁶ “*fere de morte*” os ideais de desjudicialização, com ausência de efetivo incentivo para que o conflito seja resolvido da melhor forma possível para todos, já que se afasta qualquer possibilidade de negociação relativamente ao âmago da questão contida, sendo apenas admitidos ajustes sobre temas periféricos e desinteressantes aos litigantes, como prazos e formas para o cumprimento da obrigação.

Enxerga-se uma possibilidade de evolução no tema caso seja sancionado o Projeto de Lei nº 1.641/2021 – Nova lei de ação civil pública, que em seu dispõe em seu artigo 4º: *Para a defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, são admissíveis todas as espécies de tutela jurisdicional e procedimentos capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.*

Esses “*procedimentos*” capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela – colocados na frase após “*tutela jurisdicional*”, e que indicam assim formas extrajudiciais de resolução, podem se dar por meio dos métodos de autocomposição extrajudicial, com expressa autorização para a sua utilização na nova lei de ação civil pública, que pode assim auxiliar na superação das barreiras postas atualmente.

E no que é pertinente ao papel da Defensoria Pública, rememore-se aqui o conteúdo da tese de repercussão geral nº 607 do STF que dispõe: *A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos*

¹⁸⁵ GODINHO, Robson Renault, *Op. cit.*, p. 180.

¹⁸⁶ O STJ excepcionalmente já entendeu ser possível verdadeira transação penal envolvendo direitos difusos quando não for possível a recondução do meio ao *status quo ante* (STJ, Resp. 299.400, julgado aos 2.8.06).

ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas. Tese essa que autorizaria a celebração de TAC pela instituição nos exatos termos em que definidos na resolução nº 179/17, que seria “*pegada de empréstimo*”.

Por fim, no que se refere à atuação da Defensoria Pública na busca da resolução extrajudicial dos litígios, esta é prioridade institucional, conforme se extrai da Lei Complementar nº 80/94: *Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) II – 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.*

É possível concluir, assim, segundo feixe de atribuições institucionais, que a Defensoria Pública poderá:

- 1) Realizar a propositura de medidas extrajudiciais e judiciais, individuais ou coletivas, visando à compatibilidade da tutela do meio ambiente ao desenvolvimento sustentável, com o objetivo essencial de proteção do vulnerável;
- 2) Propor a promoção de educação em direitos, em parceria com movimentos sociais, comunidades de bairro, ONGs, Faculdades de Direito, demais entes políticos, etc., a fim de conscientizar a população de seus direitos relacionados ao meio ambiente e dos meios de concretizá-los;
- 3) Celebrar Termos de ajustamento de conduta para a tutela adequada de interesses socioambientais;
- 4) Auxiliar aos órgãos de execução e atuação da Defensoria Pública, com acompanhamento das demandas propostas de forma isolada ou conjuntamente com os defensores públicos naturais, inclusive com a criação de competência específicas para os conflitos socioambientais. `

Nesse último caso, à guisa de exemplo, cita-se a criação pela Defensoria Pública de São Paulo dos Núcleos de Habitação e Urbanismo, Cidadania e Direitos Humanos e de Defesa do Consumidor, que contam com Defensores Públicos nomeados para atuação especializada nessas áreas e que dão suporte à carreira na atuação em demandas, judiciais ou extrajudiciais afetas às respectivas áreas.

5.4 DA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

A determinação constitucional de construção de uma sociedade digna, justa e solidária impõe aos Poderes da República o dever de realização de comandos concretos à sua efetivação.

Sem dúvida alguma, o Poder Judiciário tem importante papel na efetivação desse novo modelo de sociedade, devendo, à partir dos conflitos socioambientais a ele submetidos, buscar o ideal de justiça mais próximo ao caso analisado.

Contudo, repise-se aqui crítica que merece ser analisada detidamente: acesso ao sistema de justiça não é sinônimo de implementação de direitos individuais ou coletivos. O que se pensa, nessa senda, é a substituição do papel refratário do Poder Judiciário para uma visão mais garantista e implementadora de direitos conforme comandos que decorrem da Constituição.

De nada adiantaria a judicialização pura e simples de demandas coletivas se elas não fossem adequadamente analisadas pelo Estado-juiz ou desaguassem no esvaziamento dos comandos constitucionais. Haveria nesse caso “*dupla injustiça*”.

Pensa-se, antes de tudo, no contexto de Estado pós-social, no papel do magistrado como garantidor da emancipação, cidadania política e justiça social dos vulneráveis individuais ou coletivamente considerados tendo como norte a fraternidade constitucional insculpida no artigo 3º da CF.

Mostra-se salutar o diálogo entre as instituições integrantes do sistema de justiça, num modelo de processo cooperativo para atuação diante as situações postas e diminuição das mazelas sociais e concretização dos ideais e direitos esculpido na Constituição Federal.

A cidadania ideal, também objeto de busca, está intimamente relacionada com os ideais de justiça socioambiental, pois repousa na necessidade de criação de condições estruturais mais favoráveis ao seu exercício, com ampliação dos espaços públicos decisórios e construção coletiva das decisões em matéria socioambiental, por meio de audiências públicas, por exemplo.

Essa reafirmação da necessidade de construção coletiva de decisões com ampliação dos espaços democráticos de decisão, inclusive no Judiciário, mostra-se na pauta do dia se pensarmos que recentemente foi editado o Decreto nº 9.759/19 que propôs reduzir a participação da sociedade civil nos Conselhos de Administração pública federal – criticável, pois o que se espera é uma sociedade mais plural e democrática, com ampla participação das pessoas e grupos vulneráveis nos espaços decisórios de poder.

Deve o Judiciário, nesse novo modelo pensado, para além de ser “*a boca fria da lei*” pautar suas decisões pela busca da justiça social, justiça socioambiental, promoção dos direitos

humanos, ênfase na proteção dos direitos coletivos, priorização da função social da propriedade, assumindo assim um protagonismo exigido pela sociedade brasileira¹⁸⁷.

O Ministro Herman Benjamin, quando do julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça do Recurso especial nº 650.728 destacou o papel de relevo do Judiciário:

No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisamos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais e estabelecidos pelo legislador.

Ao cumprir firmemente tais papéis, será possível a construção também de uma efetiva democracia ambiental, capitaneada, porque não, pelo Poder Judiciário, voltada ao fortalecimento da cidadania ambiental como o exercício de direitos ambientais essenciais como acesso à informação, participação pública nos processos decisórios e acesso à justiça¹⁸⁸.

José Querino identifica algumas ações que por ele são denominadas de CNJ socioambiental: 1º seminário de responsabilidade socioambiental no Poder Judiciário; realização do IV Fórum Governamental de gestão ambiental na administração pública; publicação do 1º relatório do Programa de gestão socioambiental do Conselho Nacional; a publicação dos indicadores socioambientais do CNJ publicado em 2012; avanços nas políticas de sustentabilidade no âmbito dos Tribunais, dentre outros¹⁸⁹.

Um exemplo denota a importância de reafirmação do papel socioambiental dos nossos Tribunais: o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 747, em liminar concedida pela Ministra Rosa Weber em outubro de 2020 suspendeu a Resolução nº 500/20 do CONAMA que retirava a proteção das restingas e manguezais, até posterior ratificação do plenário.

Após, em dezembro de 2021 o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da Resolução nº 500/2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que havia revogado três resoluções do órgão que tratam de licenciamento de empreendimentos de irrigação, dos parâmetros de Áreas de Preservação Permanente (APPs) de

¹⁸⁷ TAVARES NETO, José Querino. **O judiciário socioambiental a partir da Teoria de Pierre Bordieu**. Editora CRV: Curitiba, 2021, p. 135.

¹⁸⁸ MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais**. 1ª edição: Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017, p. 18.

¹⁸⁹ TAVARES NETO, José Querino, Op. cit., p. 135.

reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno, e dos parâmetros, definições e limites de APPs. Assim, a vigência e eficácia das normas foi restaurada.

Outros avanços dignos de nota foram a edição da resolução nº 201/15 pelo CNJ que dispõe sobre “*a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implementação do respectivo plano de logística sustentável*” e a edição da recomendação nº 27/09 do mesmo CNJ que institui a Comissão permanente de acessibilidade e inclusão.

O fortalecimento da cidadania ambiental nessa nova perspectiva de atuação do Judiciário pode ser visto pela conduta assumida pelo STF na realização de audiências públicas no julgamento da ADPF nº 708, ajuizada por partidos políticos para apurar omissão governamental para o funcionamento do “*Fundo Clima*”, que teria sido inviabilizado nos anos de 2019 e 2020, momento em que dezenas de autoridades e especialistas foram ouvidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Referida ADPF tem como escopo a análise sobre decisão do Poder Executivo Federal que por meio do Ministério do Meio Ambiente alterou a composição do comitê gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o “*Fundo Clima*”, que existe desde 2009 e é o principal órgão do país no enfrentamento ao aquecimento global. Têm-se que a medida política limitou a participação da comunidade científica e da sociedade civil no órgão e provocou a paralisação de suas atividades, desmontando-a, em nítido enfraquecimento. O governo federal também teria travado o financiamento de projetos e não executou a maior parte de seu orçamento, que deriva de royalties de petróleo e empréstimos a juros especiais outorgados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento).

A escolha adotada pelo Executivo foi questionada no STF, por meio da ADO nº 60, mas o relator do caso, o ministro Luís Roberto Barroso, determinou que fosse recebida como ADPF.

Já os atos omissivos praticados e objeto da ADPF seriam: (i) a falta de reuniões do Comitê Gestor do Fundo, mantido inoperante durante todo o ano de 2019; (ii) a não aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos, quer para 2019, quer para 2020; (iii) a manutenção de “*vultosos recursos em caixa*” com a rubrica específica de financiar ações voltadas à mitigação de emergências climáticas.

No que tange ao último ponto, os requerentes da ADPF alegaram que havia autorização orçamentária para aplicação de R\$ 8.050.000,00 não reembolsáveis para tal fim, tendo sido empenhados apenas R\$ 718.074,00; bem como de mais R\$ 543 milhões reembolsáveis, dos quais foram empenhados apenas R\$ 348 milhões, cujo direcionamento ao BNDES,

todavia, não se concretizou. Ainda segundo os requerentes, o demonstrativo de movimentação financeira do Fundo Clima do ano de 2019 apontaria um saldo disponível de R\$ 250.074.000,00.

Vê-se claramente a importância da ADPF nº 708, pois o esvaziamento do chamado “*Fundo Clima*” representaria, em última análise, a diminuição de recursos financeiros destinados a implementação de reparação ambiental e outras boas práticas ambientais, *v.g.*, como educação em direitos de cunho socioambiental nas escolas, comunidades ribeirinhas, população em geral, dentre outras. O preceito fundamental violado, desta feita, para além de uma previsão orçamentária, é a garantia de suporte financeiro para a preservação e recuperação do meio ambiental, conforme extrai-se dos princípios insculpidos no artigo 225 da CF.

Ao julgar referida ADPF, evitando o esgarçamento orçamentário do Fundo, que estava paralisado, o Judiciário reafirmou seu papel na busca da justiça socioambiental, marca desse Estado pós-social que se defende.

Denotando o caráter evolutivo do conceito de justiça socioambiental, cita-se, pela importância, que: “*Temos, portanto, a compreensão da justiça socioambiental como desdobramento da justiça ambiental, voltada à tentativa de resguardar tanto a natureza, quanto as sociedades que dela dependem*¹⁹⁰”.

Como dito, são duas facetas de uma mesma moeda: proteção ambiental e reafirmação de direitos sociais, caminhando conjuntamente.

Reafirmando-se o papel do Poder Judiciário nesse cenário, fala-se na chamada governança ambiental, discutindo-se em qual medida a participação do Poder Judiciário representará cumprimento e efetivação do regime constitucional ecológico.

Como diz a doutrina¹⁹¹, não se trata de subverter o princípio do legislador democrático e da separação dos Poderes e defender um Estado “judicial” de Direito, mas sim, em nome da inafastabilidade da jurisdição, acionar o Poder Judiciário quando os limites constitucionais houverem sido “degradados” pelos demais Poderes, para a salvaguarda do regime constitucional socioambiental vigente.

Até porque a amplitude dos direitos em jogo nas ações judiciais socioambientais autorizaria essa atuação do Poder Judiciário na tutela dos grupos ou sujeitos envolvidos buscando-se a reconstrução dos direitos coletivos atingidos.

¹⁹⁰ MOREIRA, Eliane Cristina Pinto, *Op. cit.*, p. 18.

¹⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 520.

À guisa de exemplo¹⁹², cita-se decisão da Corte de Justiça do México no julgamento do Recurso de amparo de revisão nº 307/16, no ano de 2018, em caso envolvendo danos ecológicos irreversíveis a ecossistemas de zonas costeiras e manguezais, reafirmando-se o papel mais ativo do Juiz e das Cortes de Justiça em matéria ambiental e de governança ecológica:

Diante do risco do dano ambiental, o juiz adquire um papel mais ativo, do qual tem o poder de coletar de ofício as provas que julgar pertinentes para dispor de elementos que lhe permitam conhecer, com maior precisão, o risco de dano ambiental, suas causas bem como possíveis repercussões no ecossistema violado.

Na medida em que se atribui à natureza e aos elementos naturais valores em si mesmo, judiciáveis e independente dos direitos dos seres humanos, numa perspectiva ecocêntrica, os juízes e Tribunais assumem o papel de guardião da natureza e das futuras gerações, para além dos interesses unicamente das partes litigantes e constantes dos polos processuais ativo e passivo.

É possível citar ainda casos concretos que justificaram a busca da justiça socioambiental pelo Judiciário brasileiro:

a) Em julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça, ao negar provimento ao REsp 883.656 – em que uma empresa condenada por contaminação de mercúrio questionava a inversão do ônus probatório determinada pelas instâncias ordinárias, – o ministro Herman Benjamin, relator, explicou que a natureza indisponível do bem jurídico protegido (meio ambiente) impõe uma atuação mais incisiva e proativa do juiz, “*para salvaguardar os interesses dos incontáveis sujeitos-ausentes, por vezes toda a humanidade e as gerações futuras*”. “*Por derradeiro, a incidência do princípio da precaução, ele próprio transmissor por excelência de inversão probatória, base do princípio in dubio pro natura, induz igual resultado na dinâmica da prova*”, disse o ministro em seu voto¹⁹³.

b) A aplicação pelo magistrado, de ofício, da súmula 618, STJ: *A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*, que facilitará a proteção socioambiental em dada situação, possibilitando pronta reparação e sanção do causador do dano.

Defende-se assim que o fortalecimento desses novos direitos, que representam a confluência de agendas sociais, ambientais e culturais e o pleno exercício da cidadania ambiental podem ser legitimamente reafirmados na arena judicial, com o exercício de papel

¹⁹² SARLET, Ingo Wolfgang, *Op. cit.*, p. 521.

¹⁹³ *In dubio pro natura*: mais proteção judicial ao meio ambiente. Extraído de: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2019/In-dubio-pro-natura-mais-protexao-judicial-ao-meio-ambiente.aspx>. Acesso em: 12 de mar. 2023.

proativo socioambiental do Poder Judiciário, ao lado dos demais atores sociais como Defensoria Pública, ONGs, sociedade civil, etc., na busca de decisões legitimamente mais democráticas e justas.

5.5 A AGENDA 2030 DA ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A DEFENSORIA PÚBLICA

A proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado apto à garantia do bem-estar de todos alcança as presentes e futuras gerações conforme ditames constitucionais dispostos no artigo 225.

Nesse sentido, a proteção adequada do meio ambiente¹⁹⁴ ao lado de direitos sociais a ele ligados é compromisso assumido pelos Estados internacionalmente e, internamente, fiscalizado pelas instituições e sociedade civil, pois pensar na proteção ambiental é algo que rompe as fronteiras dos entes políticos. Como consequência, não há como negar a correlação entre essa necessidade de preservação e as ideias de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

Entende-se por desenvolvimento sustentável o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro, com vistas para a sua finitude.

Sobre a correlação entre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade fala-se em inter-relações entre os dois termos, visando ambos uma dupla finalidade: satisfação das necessidades humanas e sustentação aos sistemas que dão suporte a vida no planeta.

A sustentabilidade, por sua vez, abrange os sistemas e o desenvolvimento sustentável no que se refere às necessidades humanas e ao seu bem-estar; já o desenvolvimento sustentável seria o acesso para atingir a sustentabilidade, sendo esta considerada o intento final de longo prazo.

Ainda, a sustentabilidade consiste em uma meta ou parâmetro (objetivo final) definido por critérios científicos, que mensura e acompanha os resultados gerados pela utilização de estratégias de desenvolvimento sustentável.

Destaca-se que as diretrizes que originaram o desenvolvimento sustentável tiveram como base os princípios da sustentabilidade. Exige-se uma visão de longo prazo com

¹⁹⁴ Nos termos do **artigo 3º, inciso I, da Lei 6.938/81** têm-se que o meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

observação das condições regionais e locais, com a compreensão da dinâmica evolutiva não linear dos sistemas ambientais humanos integrados e indissociáveis.

Essa visão de longo prazo vincula-se a ideia de que o sistema global tenha vida útil indeterminada e nesta temporalidade a sustentabilidade deve ser mantida em um nível saudável.

Discorrendo sobre o referido princípio do desenvolvimento sustentável, explica Pacheco Fiorillo¹⁹⁵:

A terminologia empregada a este princípio surgiu, inicialmente, na Conferência Mundial do Meio Ambiente realizada em 1972 em Estocolmo e repetida nas demais conferências sobre o meio ambiente, em especial a ECO-92.

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Deve-se buscar assim um ponto de equilíbrio dentre o desenvolvimento social e econômico e a utilização dos recursos naturais num adequado planejamento que tenha em conta os limites da sustentabilidade.

Não se deve descurar que a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 170 que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho, devendo reger-se por ditames de justiça social e respeitando o princípio da defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI).

Ao se debruçar sobre o tema e os limites da livre iniciativa, o Supremo Tribunal Federal assentou que: *O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar as regras de regulação do mercado e de defesa do consumidor* (RE nº 349.685, Rel. Min. Ellen Gracie) o que reforça que o desenvolvimento deverá atender as necessidades presentes sem comprometer as futuras gerações.

Sobre a importância da proteção ao meio ambiente como condição inafastável da vida e a vedação ao retrocesso, extrai-se¹⁹⁶:

E toda essa proteção do meio ambiente não é mera faculdade do poder público e da sociedade. Trata-se, noutro giro, de compromisso político e jurídico de nível constitucional e convencional, sendo irretroatável, visto que, sendo a proteção ao meio ambiente condição inafastável do direito à vida, encontra

¹⁹⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 8ª edição, rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 30.

¹⁹⁶ MIRANDA ALVES, J. L. A Defensoria Pública e o meio ambiente. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA UNAERP, 8., 2020, Ribeirão Preto. **Anais de Pesquisa [...]**. Ribeirão Preto: UNAERP, 2020, p. 804–818.

abrigo na vedação à proteção reacionária (*efeito cliquet* - apregoa a vedação ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais, atingindo até mesmo a manifestação do Poder Constituinte originário. Assim, para quem o defende, havendo a positivação em uma Constituição de determinado direito fundamental, não seria possível reduzir âmbito de incidência desse direito, seja por reforma à Constituição ou até mesmo por uma nova Constituição).

E essa perspectiva de proteção e sustentabilidade é objeto de tutela internacional há algum tempo: quando da edição dos Pactos de 1966, o escopo das Organização das Nações Unidas era a construção de uma Carta Internacional de Direitos humanos, composta pela Declaração Universal e um pacto internacional que vinculasse os Estados signatários. Contudo divergências entre os blocos mundiais soviéticos e ocidental levaram a adoção de dois tratados internacionais.

O Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais – (incorporado pelo Brasil pelo decreto nº 591/92), prevê em seus artigos 11 e 12:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

ARTIGO 12

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

- a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças;
- b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; (...)

A cooperação internacional objetivando a melhoria da qualidade de vida de todos passa a ser compromisso assumido, cabendo à ONU – Organização das Nações Unidas, sociedade civil e demais atores socioambientais o papel de mediadores e fiscalizadores desses acordos.

Ocorre que, atualmente, observa-se um piora nos índices ambientais, o que, dentre outros instrumentos, levou à criação da Agenda 2030 da ONU, com objetivo de erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 é um plano de ação global que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, criados para erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, dentro

das condições que o nosso planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

Esse plano nasceu de um acordo firmado em 2015 pelos 193 Estado-membros da Organização Das Nações Unidas – ONU (incluído o Brasil), com o compromisso de seguir as medidas recomendadas no documento “*Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*” (A/70/L.1) para os próximos 15 anos, 2016-2030.

Os objetivos e metas são integrados e abrangem as três dimensões do desenvolvimento sustentável – social, ambiental e econômica – e podem ser colocados em prática por governos, sociedade civil, setor privado e por cada cidadão comprometido com as gerações futuras.

Pela importância, citam-se os 17 objetivos da agenda da ONU¹⁹⁷ (Figura 2):

- Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
- Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Figura 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda de 2030 da ONU.

¹⁹⁷A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/embaixadores-da-juventude/conhea-mais/a-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel.html>. Acesso em: 01 de fev. 2023.



Fonte: UNODC (2023).

E há plena pertinência de atuação da Defensoria Pública e cobrança do Estado acerca dos objetivos assumidos na agenda 2030.

Com a atual roupagem constitucional a Defensoria Pública mostra-se a instituição plenamente apta à representação do regime democrático, e sua atuação é de extrema importância para garantir e resguardar os direitos dos sujeitos ou grupos vulneráveis, contribuindo como veículo propulsor de avanços da sociedade na busca pela consolidação da democracia e tutela dos direitos humanos¹⁹⁸.

Destaca-se ainda o perfil normativo da instituição dentro do Estado socioambiental de direito, quer na sua inclusão como legitimada ativa para promover a ação civil pública (art. 5º, Lei nº 7347/85 - LACP), quer por meio da Lei complementar nº 80/94 – legislação de regência da Defensoria Pública, que em seu artigo 4º, inciso VII prevê como função institucional “*promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivo ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes*”.

Merece destaque ainda a atual redação do artigo 4º, inciso X, da mesma Lei Complementar nº 80/94:

¹⁹⁸Os direitos humanos que consistem em direitos indispensáveis e essenciais à vida digna dos sujeitos, pautados na liberdade, igualdade e dignidade constitucionalmente garantidos.

Art.4º. São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

(...)

X- Promover a 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.

Em reforço a legitimidade aqui defendida, através da EC nº 80/14 houve o fortalecimento da dimensão jurídico-política da Defensoria Pública, o que refletirá, também, na tutela do direito ao ambiente – e direitos socioambientais, pois segundo a doutrina¹⁹⁹ permitirá uma maior liberdade de atuação em demandas contra o Estado, corrigindo ações ou omissões degradadoras do meio ambiente.

Nesses termos possui a Defensoria Pública legitimidade ativa, em substituição processual, para o ajuizamento de ACP para tutelar em nome próprio o direito fundamental ao meio ambiente – e sua perspectiva socioambiental, em benefício de pessoas ou grupos vulneráveis²⁰⁰, suscetíveis à violação dessa dimensão de direitos, ampliando-se o acesso de tais pessoas ou grupos ao sistema de justiça.

De forma relevantíssima, o Superior Tribunal de Justiça expressamente reconheceu que as gerações futuras se encaixam no conceito de hipervulneráveis, justificadores assim da atuação coletiva da Defensoria Pública:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA PROPOR AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DE JURIDICAMENTE NECESSITADOS. A Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos de consumidores idosos que tiveram plano de saúde reajustado em razão da mudança de faixa etária, ainda que os titulares não sejam carentes de recursos econômicos. A atuação primordial da Defensoria Pública, sem dúvida, é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos. Entretanto, ela também exerce atividades de auxílio aos necessitados jurídicos, os quais não são, necessariamente, carentes de recursos econômicos. Isso ocorre, por exemplo, quando a Defensoria exerce as funções de curador especial (art. 9º, II, do CPC) e de defensor dativo (art. 265 do CPP). No caso, além do direito tutelado ser fundamental (direito à saúde), o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por idosos, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal, a qual dispõe no art. 230 que: "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua

¹⁹⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil ambiental e a condições de pessoa necessitada em termos (socio) ambientais**: uma questão de acesso à justiça (sócio) ambiental. *In*: Temas aprofundados: Defensoria Pública. Organizador: Aluisio Iunes Monti Ruggeri Ré. 1ª edição. Editora Juspodivm: Salvador, 2013, p 345.

²⁰⁰ Destaca-se que as 100 regras de Brasília (Brasília, 2008) de acesso à justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade indica que são pessoas nessas condições aquelas que por razão de idade, gênero, circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais encontram dificuldades especiais em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. O mesmo documento indica que são causas de vulnerabilidade (ou vulnerabilizantes): a idade, a incapacidade civil, a pertença a comunidades indígenas ou minorias, a pobreza, dentre outros.

dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida". Dessa forma, nos termos do assentado no julgamento do REsp 1.264.116-RS (Segunda Turma, DJe13/4/2012), "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". (EResp 1.192.577-RS, CORTE ESPECIAL. Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 21/10/2015, DJe 13/11/2015).

A decisão do STJ é importante também pois reafirma o dever de atuação da instituição em benefício de grupos ou pessoas em situação de vulnerabilidade (ou *hipervulnerabilidade*, que é uma situação de vulnerabilidade acentuada, "*elevada ao quadrado*"), ou seja, para além de situações de hipossuficiência econômica.

E a adoção pelo CPC da atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* reforçou a compreensão do conceito de vulnerabilidade atraindo assim a atuação da Defensoria Pública, que deverá ser analisada casuisticamente, afim de se detectar a presença dos chamados grupos hipervulneráveis, na esteira da decisão do STJ.

Nesse sentido, comprovando-se a adequada representação, ou seja, a prova de que pessoas ou grupos vulnerabilizados podem sofrer os reflexos diretos ou indiretos de fatos violadores dos direitos insculpidos na Constituição Federal ou assumidos perante a Agenda 2030 da ONU, necessária se fará a atuação da Defensoria Pública.

Vê-se ainda como papel institucional nessa seara: 1 - a propositura de medidas extrajudiciais e judiciais visando à compatibilidade da tutela do meio ambiente ao desenvolvimento sustentável, com o objetivo essencial de proteção do vulnerável; 2 - a promoção da educação em direitos, em parceria com movimentos sociais, a fim de conscientizar a população de seus direitos relacionados ao meio ambiente e dos meios de concretizá-los; 3 - auxílio aos órgãos de execução e atuação da Defensoria Pública, com acompanhamento das demandas propostas de forma isolada ou conjuntamente com os defensores públicos naturais; 4 - peticionamento perante organismos internacionais denunciando violações de Tratados que o país seja signatário.

Assim, e por fim, é preciso ter como norte que o compromisso assumido pelo Brasil na agenda 2030 reflete a reafirmação de valores e princípios já trazidos na Constituição Federal como a erradicação da pobreza, promoção do bem de todos, redução das desigualdades, preservação do meio ambiente e sustentabilidade, com vista a melhora das condições de vida

das presentes e futuras gerações e, lado outro, entende-se que reforça também o papel do Estado-defensoria na busca intransigente para que se alcance tais finalidades, traçando-se um caminho melhor para o cidadão, diferente daquele que até agora foi percorrido.

6 CONCLUSÃO

Objetivou-se na presente tese responder adequadamente ao seguinte questionamento: *como se dá a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva socioambiental?*

O tema proposto partiu de uma inquietude que decorreu da seguinte lógica: como à despeito de um emaranhado normativo aparentemente satisfatório, o Brasil tem um dos piores indicadores socioambientais na atualidade? O que explica isso? Como tentar evoluir? Pensou-se que a resposta adequada à tese de pesquisa auxiliaria a mitigar esses problemas socioambientais encontrados.

Assim, nesse desiderato, discorrer acerca do acesso à ordem jurídica justa (outrora conhecido como acesso à justiça) foi o primeiro passo para a abordagem adequada do tema. Foi preciso, contudo, ir além do referencial teórico pensado por Garth e Cappelletti nos seguintes aspectos críticos.

Primeiro, deve-se falar em acesso à ordem jurídica justa, rompendo com a ideia do monopólio estatal de resolução dos conflitos apenas no Poder Judiciário, surgindo, com o passar do tempo, outros instrumentos aptos à resolução das demandas, o que inclusive foi incentivado pelo artigo 3º do Código de processo civil em vigor;

Segundo, o acesso de indivíduos ou grupos ao Poder Judiciário ou outras formas adequadas de resolução das demandas como arbitragem, conciliação, etc. não representa o total acolhimento dos interesses deduzidos por esses grupos – não há uma correlação automática entre deduzir e ter a pretensão acolhida; acesso à justiça não é concreção de direitos.

Outro ponto é que, visto sob a perspectiva de um Poder Judiciário refratário à análise adequada dos conflitos socioambientais, existe um outro gargalo a ser superado, que diz respeito a concretização de interesses em prol dos vulneráveis conforme comandos constitucionais – por isso fala-se em Poder Judiciário e justiça socioambiental;

O estudo da atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública na tutela desses interesses coletivos não significa que a instituição seja a única apta à defende-los (à guisa de exemplo cita-se o MP, OAB, associações civis, ONGS, dentre outros legitimados à tanto).

Como visto, uma marca dos direitos coletivos que se procurou demonstrar na presente tese diz respeito a evolução dos legitimados ativos e sua ampliação, alçando-se à arena jurídico-política uma maior representatividade – fruto do colorido plural de nossa sociedade, e apta, assim, a coletivização de uma gama maior de direitos socioambientais.

As perspectivas organizacional e procedimental para a efetivação de direitos fundamentais, como o acesso à ordem jurídica justa representam a criação de órgãos estatais para a tutela de tais direitos e a de definição de procedimentos judiciais e administrativos para o exercício do direito de ação. O incentivo à outras formas de solução dos conflitos, foram dos “muros estatais” também faz parte dessa perspectiva.

E quem mais precisa da atuação do Estado-Defensoria para a tutela de interesses socioambientais? Tema central no presente trabalho, entende-se que os vulneráveis – individualmente considerados ou em grupos mais ou menos organizados, que podem ser entendidos como aqueles sem condições financeiras para arcar com o ônus do processo, mas também os que são constantemente violados em seus direitos pelo mesmo Estado ou particulares, como a população em situação de rua, quilombolas, comunidades indígenas, mulheres vítimas de violência, crianças e idosos, presos, etc. são credores da atuação estatal na concretização de direitos coletivos.

A ampliação de legitimados ativos para as ações coletivas, conforme reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.943 e desejado no Projeto de Lei nº 1.641/2021 – nova lei de ação civil pública, cumprem aquilo que é definido como perspectivas organizacional e procedimental para a efetivação de direitos fundamentais – no caso o acesso à justiça, representando a criação de órgãos estatais ou da sociedade civil para a tutela de direitos e a de definição de procedimentos judiciais e administrativos para o exercício do direito de ação.

Conclui-se também, nesse cenário coletivo, que o Código de Processo civil em vigor deve ser visto como importante instrumento normativo que, em muitos aspectos, sobretudo em relação às normas fundamentais, coordena-se com o microssistema da tutela jurisdicional coletiva em um diálogo de fontes, conforme exposto em seu artigo 15 que traz que: *Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.* O microssistema de processo coletivo, dessa forma, deve ser interpretado, também, à luz do CPC em vigor.

E essa aplicação subsidiária (ou eventual), que deverá ocorrer se for adequada aos princípios e regras dispostas no processo coletivo, tem por escopo evitar a inconseqüência e desvirtuamento legal, afinal, se existem regras próprias que regulamentam o processo coletivo, as normas processuais (voltadas num primeiro momento para as ações de cunho individual) não terão vez.

Tal conformação na aplicação, ou não, do CPC é reconhecida como o princípio da adequação, segundo o qual a incidência normativa só ocorre se a norma jurídica for compatível com a natureza da tutela contemplada na lei da ação civil pública.

Outra contribuição relevantíssima do CPC ao microsistema de processo coletivo repousaria na possibilidade de atuação coletiva da Defensoria Pública em demandas coletivas em que, não sendo a instituição a autora da ação, fosse objeto do litígio a tutela de direitos fundamentais socioambientais como moradia, preservação ambiental, tutela adequada do meio ambiente ou outros interesses difusos com a marca de proteção de grupos ou sujeitos vulneráveis, dignidade da pessoa humana, regime democrático, dentre outros, com aplicação supletiva do que dispõe o artigo 554 do CPC.

Defende-se, nesse desiderato, um contexto ampliativo a essa atuação interventiva da Defensoria como guardiã dos vulneráveis para além das ações possessórias, admitindo-a em outras situações/processos em que a atuação da instituição estiver em consonância com seu perfil constitucional de tutela dos direitos humanos, do regime democrático e defesa dos grupos vulneráveis. Numa ação coletiva de nítidos reflexos socioambientais certamente mostra-se presente a pertinência para a atuação da instituição, ofertando seu parecer. Pense-se, *v.g.*, numa ação promovida por associação de moradores de um bairro na periferia em busca de melhores condições de saneamento básico em detrimento do Poder público – nesse caso, e numa perspectiva maximizadora de atuação à partir do artigo 554 do CPC, deve ser necessária a intimação da Defensoria Pública para manifestação em prol dessa coletividade, reafirmando-se a efetivação da tutela coletiva socioambiental e defesa dos direitos humanos.

É possível enxergar na tutela coletiva – passando pelos ensinamentos de Garth e Cappelletti, dentre outros, e leis de ação popular e de ação civil pública no cenário pátrio, identificação quanto à preocupação com a isonomia decisória e racionalização no volume de ações em cursos do chamado direito jurisprudencial: uma ação coletiva, tratando igualmente grupo ou coletividade de pessoas tratará todos de forma igual e significará que, num só processo, dezenas ou centenas de conflitos sejam decididos por um só ato decisório judicial.

A tutela coletiva pode ser entendida, nesse contexto, como instrumento pensado para o tratamento molecularizado das lides massificadas e dos direitos transindividuais, assegurando a decisão uniforme de direitos de índole coletiva (difusos, coletivos e individuais homogêneos), evitando a proliferação de ações individuais e gerando segurança jurídica e igualdade entre os titulares dos direitos materiais violados

Esse caminho pela possibilidade de análise judicial de pertinência a partir do modelo legislativo desenhado (o que chamaríamos de um modelo de “*duplo filtro*”) está reconhecido expressamente no Projeto de Lei nº 1.641/21 – nova lei de ação civil pública (cujos principais aspectos foram abordados em capítulo próprio) que em seu artigo 7º, §2º, que define que na análise da legitimação do autor, o juiz deverá considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, avaliando dados como: I - credibilidade, capacidade e experiência do legitimado; II – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos previstos nesta lei; III – sua conduta em outros processos coletivos; IV – a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda; V – o tempo mínimo de instituição da associação de 1 (um) ano e a representatividade desta perante o grupo, categoria ou classe.

Notam-se as evoluções contidas no projeto de lei, que unificará as normas de processo, e procedimento, aplicáveis à tutela coletiva trazida por meio de ações civis públicas, a adaptabilidade das técnicas processuais previstas em outros diplomas ao procedimento da nova LACP e a previsão de aplicação supletiva do CPC, desde que compatível.

Essa ampliação dos legitimados ativos introduzidos no referido projeto – como comunidades indígenas e quilombolas, propiciarão um processo coletivo democratizado, marca indelével nesse estado pós-social, que chama à atuação diversos atores políticos, para que tenham voz.

Contudo nem tudo são flores no projeto de lei ora analisado: carece ele da previsão e enfrentamento da questão atinente aos processos estruturais que visam modificar o comportamento dos grandes violadores de direitos – e que o fazem de forma sistêmica, sendo forma de processo coletivo que objetiva, ainda, a reorganização da estrutura funcional e burocrática do Estado. Essa forma moderna de se entender o litígio coletivo o vê como demanda “irradiada”, que atinge vários grupos de pessoas de forma diversa, havendo a necessidade de se reorganizar o funcionamento de uma instituição ou política pública a fim de solucionar o problema.

A previsão de formas estruturantes de resolução dos conflitos, tangenciando políticas públicas socioambientais seriam extremamente importantes se pensássemos na poluição urbana e dos leitos dos rios, a emissão de monóxido de carbono, a destinação para o lixo urbanos, dentre outros eventos de nítido reflexo socioambiental e que autorizam a discussão se as políticas públicas voltadas à minoração desses problemas estão sendo concretizadas eficazmente.

Outro ponto central na presente tese foi a conclusão positiva sobre a pertinência temática da Defensoria Pública na tutela coletiva, judicial e extrajudicial, de direitos socioambientais, objetivando-se traçar um conceito elástico para o termo “*necessitado*”, isso porque 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. deveriam ser representados, judicial e extrajudicialmente pela Defensoria Pública, pela situação vulnerabilizante em que se encontram, nos exatos termos do artigo 134 da Constituição Federal e Lei complementar nº 80/94.

Nesse diapasão os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento de que compete à Defensoria Pública 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.

Vê-se em tal situação presente a pertinência temática (perspectiva da adequada representação), vista como nexos entre os elementos concretos do litígio coletivo e a finalidade institucional da Defensoria Pública para a atuação, judicial ou extrajudicial, em benefício de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade socioambiental - entendida esta como a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação de direitos (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental).

É inescapável que a aferição dessa pertinência também deverá ser analisada nas ações coletivas propostas pela Defensoria Pública em benefício de grupos vulneráveis, num conceito ampliativo de “*necessitados*” ou “*carentes*” conforme decidido pelo STF no julgado da ADI nº 3.943 e replicado pelos Tribunais superiores em outros julgados. Exige-se assim efetivo vínculo de afinidade temática institucional entre a Defensoria Pública e o objeto litigioso.

Defende-se ainda que a Defensoria Pública, atuando como custos vulnerabilis, conforme disposto no artigo 554 do CPC deverá também ser intimada para o adequado e plural controle dos rumos da ação coletiva, ao lado do Ministério Público, à despeito da falta de previsão na Lei nº 7347/85, nos seguintes termos: como sabido, é possível entender que o CPC atual é parte integrante do microsistema de processo coletivo, dialogando com referidas normas. Possível pensar, nesse diapasão, nos princípios da boa-fé objetiva (art. 5º, CPC) e da cooperação (art. 6º,

CPC), que atuam na condução da relação jurídica processual e que também deverão ser aplicados no bojo das ações coletivas.

Alinhado a isso, sabe-se que a atuação de um dos legitimados na ação coletiva não obsta a dos demais. Assim, os legitimados coletivos deverão ser notificados, atentando-se para a legitimidade e representatividade adequada - a Defensoria Pública em ações referentes a grupo de pessoas hipossuficientes ou em situação de vulnerabilidade, conforme artigo 134 da CF e 4º, incisos VII e VIII da Lei Complementar nº 80/1994, à partir da decisão do STF no julgamento da ADI nº 3.943.

Ainda, a atuação da Defensoria em ações coletivas, que envolvam grupo ou categoria de pessoas vulneráveis, à partir do recorte do artigo 554 do CPC deve ser entendida numa perspectiva plural, ampliando-se o espectro de atuação coletiva da instituição – inclusive no auxílio do controle dos rumos adequados da ação coletiva, para além de questões possessórias, num “processo-democrático-coletivo”.

Outro ponto importante de análise foi a identificação da vulnerabilidade socioambiental, situação que é alcançada com o esvaziamento dos direitos sociais e ambientais dispostos na Constituição Federal, o que também legitima a atuação da Defensoria Pública e outros atores do sistema de justiça.

Esse papel ampliativo quer na previsão de direitos metaindividuais de índole socioambiental, quer na ampliação do espectro de competência da atuação da Defensoria Pública, entende-se, é consequência atual da ressignificação de direitos e do papel dos atores de justiça decorrentes do Estado pós-social, para além de uma visão tradicional do Estado social desenhado na Constituição Federal. O esvaziamento das promessas constitucionais alinhadas ao aumento da miséria e violação dos direitos coletivos fizeram necessário o surgimento desses novos paradigmas.

As pessoas mais carentes na nossa sociedade são mais vulneráveis aos efeitos negativos da degradação ambiental, recaindo sobre elas condições de vida precária em termo de bem-estar, moradia adequada e segura, saúde, saneamento básico, educação, dentre outros.

E mais: o estudo histórico- evolutivo do Estado de Direito proposto mostra-se essencial pois o catálogo dos direitos fundamentais surge das exigências de cada momento, sendo fortemente influenciado pelo contexto social vivido. Assim, ante a previsão de direitos (ou “*novos direitos*” de índole coletiva-socioambiental), o correto entendimento dos legitimados ativos aptos à sua tutela e a forma com que os Tribunais se debruçam sobre esses assuntos são estudos indissociáveis do atual momento vivido no país.

Como visto, o atual modelo de Estado social esgarçou-se, sendo necessária uma revisitação de conceitos para que a concretização de direitos sociais e também ambientais sejam priorizados, na contramão do cenário pátrio atual. As promessas descumpridas pelo Estado Social vão se avolumando ao longo do tempo, fazendo letra morta as determinações de envergadura socioambiental trazidas na nossa Constituição Federal.

Essa deformação do modelo constitucional social, num verdadeiro desvirtuamento daquilo que foi originalmente pensando e trazido ao longo da Constituição Federal, está intimamente relacionada à não concretização de direitos, algo muito comum no Estado brasileiro, e que gera para o cidadão e para o operador do direito, muitas vezes, a perspectiva de ser a Constituição uma mera peça de retórica, sem a devida aplicação prática.

Coincidentemente, o mesmo pensamento que fez ruir o Estado puramente liberal, qual seja, o avolumar de problemas sociais, pode ser utilizado para o surgimento de um novo modelo de Estado, para além daquele Estado social cada vez mais esvaziado que se vivencia atualmente.

Os indicadores sociais compilados na tese – que reafirmam o porquê da inquietude original, detonaram que à despeito da previsão constitucional, concretamente, a realidade social vivenciada no país está em descompasso da normatividade condensada na Constituição Federal – esse é um dos grandes pontos da análise que precisa ser feita.

Como vistos, autores como Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer trazem que no atual estágio evolutivo do Direito, assim, é possível pensar na superação do modelo do Estado Social e adotar um novo modelo de Estado democrático, social e ecológico, conhecido como Estado pós-social (um dos pontos centrais da presente tese), que não abandonaria as conquistas dos demais modelos, mas agregaria a ele um dimensão ecológica, num recorte de comprometimento com o enfrentamento e prevenção, também, contra os riscos de dimensão ecológica.

Viu-se que o chamado Estado pós-social busca a plena concretização de direitos sociais, ecológicos e econômicos - nas arenas judiciais ou extrajudiciais e a reafirmação dos direitos individuais e coletivos propostos pelo constituinte originário na Constituição Federal brasileira como forma de alcance – concreto, material, tangível, dos objetivos da República – artigo 3º da mesma Constituição.

Não se deve perder de vista que a concretização de direitos, nesse novo modelo, não significa pura e simplesmente sua judicialização, pois teríamos aí “*mais do mesmo*”. É preciso repensar o papel das instituições nesse cenário, afinal, o acesso de indivíduos ou grupos ao Poder Judiciário ou outras formas adequadas de resolução das demandas como arbitragem,

conciliação, etc. não representa o total acolhimento dos interesses deduzidos por esses grupos – não há uma correlação automática entre deduzir e ter a pretensão acolhida; acesso à ordem jurídica não é sinônimo de concreção de direitos, por certo.

Forçoso concluir também nesse caminho pela concretização dos ideais democráticos-emancipatórios que as pessoas vulneráveis – como indígenas, comunidades quilombolas, moradores ribeirinhos ou das periferias urbanas, dentre outros, devem ser destinatários da atuação da Defensoria Pública em prol da implementação de seus direitos, judicial ou extrajudicialmente, conforme modelo garantista delineado pela Constituição Federal e legislação esparsa.

E mais do que isso: essas pessoas ou grupos organizados, por serem carecedoras de informações adequadas à plena efetivação de seus direitos, merecem fazer parte do processo decisório – a cidadania política, quer sendo ouvida por meio de audiências públicas e consultas junto às associações de bairros, ONGS, etc., quer sendo representada, judicialmente ou extrajudicialmente, por meio desses mesmos organismos ou pela Defensoria Pública.

No sentido do que aqui se defende, em data recentíssima – outubro de 2023, reforçando a necessidade de atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* nas ações que envolvam comunidades indígenas, decidiu o Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF nº 709 que cabia a atuação da Defensoria Pública da União no caso em análise, ante a situação de extrema vulnerabilidade dos povos envolvidos, conforme a presença reconhecida dos seguintes requisitos: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição; e (iv) a pertinenciada atuação com uma estratégia de cunho institucional.

Importante destacar ainda o que se entende por discriminação ambiental por meio de racismo ambiental, que em nosso entender também demandaria atuação proativa da Defensoria Pública. Racismo ambiental é a discriminação racial na elaboração de políticas ambientais, na aplicação de regulamentos e leis, e no direcionamento deliberado de comunidades negras para instalações de lixo tóxico, com risco de vida em nossas comunidades e a exclusão de negros da liderança dos movimentos ecológicos. É forma de segregação com base na raça e ofensa a direitos de perspectiva socioambiental.

Outro ponto é que, visto sob à perspectiva de um Poder Judiciário refratário à análise adequada dos conflitos socioambientais, existe um outro gargalo a ser superado (além do acesso à ordem jurídica justa de grupos vulneráveis), que diz respeito à concretização de interesses em

prol dos vulneráveis conforme comandos constitucionais – por isso fala-se em Poder Judiciário e justiça socioambiental, numa revisitação do papel do Estado-juiz.

É possível traçar um paralelo entre o surgimento do Estado Liberal e o novel Estado pós-social: no liberalismo, conforme visto acima, da liberdade do homem perante o Estado, avançou-se para a ideia mais democrática da participação total e indiscriminada desse mesmo homem na formação da vontade estatal. No Estado pós-social essa maior participação, agora na busca de efetivação dos direitos socioambientais (“*novos direitos*”) se dá com a maior legitimação outorgada aos mais variados atores sociais (v.g. Defensoria Pública), como concretamente visto no Projeto de Lei nº 1.641/2021 e a ampliação dos legitimados ativos para a ação civil pública em seu artigo 7º (não se descurando do amplo e efetivo acesso à justiça e a participação social por meio de consultas públicas – artigo 2º).

E se aumenta-se a pobreza e mazelas das mais variadas matizes, necessário se faz, como antídoto, redefinir os rumos do Estado (pós-social), negando-se o desvirtuamento dos comandos constitucionais – como aqueles trazidos nos artigos 3º, 6º, 196 da Constituição, e lado outro, reforçar o protagonismo, judicial e extrajudicial, da Defensoria Pública (ao lado de outros atores, por certo) órgão público responsável pela tutela dos direitos humanos, regime democrático e propiciados do acesso ao sistema de justiça dos sujeitos – individuais e coletivos mais vulneráveis.

Mutatis mutandis, se pudéssemos refazer o questionamento de Paulo Bonavides, de: *O Estado social é um processo de decadência ou de renovação?* para: *o Estado pós-social é um processo de decadência ou de renovação?* responderíamos que trata-se de processo renovatório que, à partir da Constituição Federal de 1988 (e sem qualquer rompimento democrático constitucional) reafirma a necessidade de garantia de direitos individuais e socioambientais e cidadania, com um papel mais ativo dos Poderes e atores do sistema de justiça – afinal o direito existe para tutelar as relações sociais e garantir o bem estar de todos à partir da plena fruição das prestações estatais emanadas dos Poder e legitimamente outorgas na Constituição da República.

Uma constituição que perdura por tempo relativamente longo, como a brasileira datada de 1988, vai se realizando, também, por meio da efetivação de suas normas – e quando parte da discussão trazida à baila repousa nessa (in)efetividade dos comandos constitucionais. À partir desses ensinamento do constitucionalista Jorge Miranda pode-se concluir que há uma “*realização mínima*”, não efetiva, da Constituição – que auxiliam na resposta dos questionamentos inaugurais dessas considerações finais.

Assim a ampla efetivação dos direitos coletivos de índole socioambiental, pensa-se, devem partir do colorido constitucional posto, com o fortalecimento da possibilidade de tutela judicial e extrajudicial pelos atores políticos, dentre os quais a Defensoria Pública. Tanto assim o é que a EC nº 80/14, alterando o artigo 134 da Constituição, reafirmou esse papel outorgado à instituição-cidadã.

Viu-se também que perante o Sistema Interamericano de Direitos humanos as pautas socioambientais também vêm ganhando fôlego – a finitude de recursos ambientais e a preservação intergeracional do meio ambiente merecem destaque, por certo. Vêm ocorrendo o fenômeno conhecido como *greening* – ou esverdeamento – que ocorre quando se tenta e consegue proteger direitos de cunho ambiental nos Sistemas regionais de Direitos Humanos, que são sistemas aptos (em princípio) a receber queixas ou petições que contenham denúncias de violação a direitos civis e políticos.

Vê-se assim um amadurecimento das pautas ambientais (e socioambientais) de proteção internacional dos direitos humanos frente aos avanços do poderio econômico, muitas vezes com a omissão dos Estados, sobre as áreas rurais e florestais.

E esse esverdeamento das pautas internacionais de proteção dos direitos humanos deverá (mais que um poder, um dever legal) ser fomentado pela Defensoria Pública que tem legalmente reconhecida a possibilidade de peticionamento perante a CIDH, já que a Lei complementar nº 80/94 prevê, em seu artigo 4º, inciso VI, como uma das funções institucionais da Defensoria a de “*representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos*”.

Defende-se também que o fortalecimento desses novos direitos, que representam a confluência de agendas sociais, ambientais e culturais e o pleno exercício da cidadania ambiental podem ser legitimamente reafirmados na arena judicial ou extrajudicial, com o exercício de papel proativo socioambiental do Poder Judiciário, ao lado dos demais atores sociais como Defensoria Pública, ONGs, sociedade civil, etc., na busca de decisões legitimamente mais democráticas e justas.

Assim, e por fim, é preciso ter como norte nessa seara internacional que o compromisso assumido pelo Brasil na agenda 2030 da ONU reflete a reafirmação de valores e princípios já trazidos na Constituição Federal como a erradicação da pobreza, promoção do bem de todos, redução das desigualdades, preservação do meio ambiente e sustentabilidade, com vista a melhora das condições de vida das presentes e futuras gerações e, lado outro, entende-se que reforça também o papel do Estado-defensoria na busca intransigente para que se alcance tais

finalidades, traçando-se um caminho melhor para o cidadão, diferente daquele que até agora foi percorrido.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

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

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALVES, Cléber Francisco. **Assistência Jurídica Integral da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil**, In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord). Coleção Repercussões do Novo CPC-Defensoria Pública, JusPodivm, 2015.

ALVES, Humberto Prates da Fonseca. **Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais**. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/rbepop/a/6LBPFTkP3J5BGsdGLmQRsBg/?lang=pt#:~:text=A%20vulnerabilidade%20socioambiental%20est%C3%A1%20sendo,degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental%20\(vulnerabilidade%20ambiental\)](https://www.scielo.br/j/rbepop/a/6LBPFTkP3J5BGsdGLmQRsBg/?lang=pt#:~:text=A%20vulnerabilidade%20socioambiental%20est%C3%A1%20sendo,degrada%C3%A7%C3%A3o%20ambiental%20(vulnerabilidade%20ambiental).).

ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos esquematizado** / Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ARENHART, Sérgio Luiz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Disponível em: <https://edisdisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2641606>. Acesso aos 27.3.2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do ambiente e do consumidor**. In: Textos “Ambiente e consumo”, vol. I. Lisboa: Centro de Estudos Jurídicos, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 9ª edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2009.

BORON, Atílio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 11ª. reimpressão. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2012.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgado em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Cursos sistematizado de direito processual civil, vol. 1: teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil: inteiramente estruturado à luz do novo CPC – Lei nº 13.015, de 16-3-2015**. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Novo Código de Processo Civil anotado**, São Paulo: Saraiva, 2015.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**, 5ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2019.

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

CASAGRANDE, Jéfferson Ferreira; TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giubli. Os paradigmas jusfundamentais liberal, social e pós-social com base na visão de Daniel Sarmento. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, vol. 11, n. 1, jan./jun. 2017.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Teoria discursiva da argumentação jurídica de aplicação e garantia processual jurisdicional dos direitos fundamentais. **Revista brasileira de estudos políticos**. Belo Horizonte. n. 88. dez./2003.

CHAVES DE FARIAS, Cristiano. **Estatuto da pessoa com deficiência comentado artigo por artigo** / Cristiano Chaves de Farias, Rogério Sanches Cunha, Ronaldo Batista Pinto. 4ª edição. Salvador: Editora Juspoivm, 2021.

COSTA, Susana Henriques da. **O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro**. Disponível em: <https://edisdisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2806965#:~:text=O%20conceito%20de%20representatividade%20adequada,defend%C3%AA%2Dla%20de%20forma%20eficaz>.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 10. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo** / Cândido Rangel Dinamarco, Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes. 33ª. edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2021.

Exposição de motivos do Código de Processo Civil. Código de Processo Civil e normas correlatas – Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 01 de nov. de 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil ambiental e a condições de pessoa necessitada em termos (socio) ambientais: uma questão de acesso à justiça (socio) ambiental**. In: Temas aprofundados: Defensoria Pública. Organizador: Aluisio Iunes Monti Ruggeri Ré. 1ª edição. Editora Juspodivm: Salvador, 2013.

FENSTERSEIFER, TIAGO. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública: a tutela coletiva de direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIGUEROA, Isabela. **Povos indígenas versus petrolíferas: controle constitucional na resistência.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/ymVHZKRWwVVKDB8fGM3x5sJ/?format=pdf&lang=pt>. Pág. 52. Acesso aos 1.10.23.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental.** 8ª edição, rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

FOLLONI, André; Cabrera, Michelle Gironda. **Relações entre o direito e o ambiente social em Niklas Luhmann e Gunther Teubner.** Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/3461/2820>. Acesso aos 10.9.23.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários ao Código de Processo Civil /** Fernando Gajardoni, Luiz Delloro, André Roque e Zulmar Oliveira Jr. 5ª edição. São Paulo: Editora Forense, 2022.

GIDI, Antonio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GODINHO, Robson Renault. **A autocomposição no processo coletivo: entre o discurso e a possibilidade.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 84, abr./jun. 2022.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Direito Processual Civil Esquemático.** 9ª edição. Saraiva Educação, 2018.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron e MAIA, Maurílio Casa. **Custus vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações jurídico-políticas dos vulneráveis.** Editora CEI: Belo Horizonte, 2020.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos – teoria e prática.** 4ª. edição, rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2022.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, v. I, 2 ed.** Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2010.

HENRICH, Cristiane-Maria. NEW GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. Consolidação de Ideias Antigas-Reflexões sobre as Novas Ideias. **Revista eletrônica da OAB do Rio de Janeiro.** n. 1., p.1-31, Jan./Jun. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2020/07/NEW-GLOBAL-ACCESS-TO-JUSTICE-PROJECT-Cristiane-henrichs-3.pdf>.

JORNAL DA USP: Racismo ambiental é uma realidade que atinge populações vulnerabilizadas. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/racismo-ambiental-e-uma-realidade-que-atinge-populacoes-vulnerabilizadas/>.

LEHFELD, Lucas de Souza; NUNES, Danilo Henrique. **Arbitragem na tutela ambiental. In: Tutela coletiva: aspectos materiais e processuais.** Estudos em homenagem ao Professor Sebastião Sérgio da Silveira. Editora Imperium, 2022.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**/ Pedro Lenza – 16.ed.rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana. **Defensoria Pública**. Bahia: Editora Juspodivm, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: lineamentos para una teoría general**. Tradução de Javier Torres Nafarrete. Mexico: Herder, 1998.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 21ª. edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de conhecimento**. 6. ed. São Paulo: RT, 2007, v. 2.

_____. e MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo**, São Paulo: RT, 2009.

_____. **Comentários ao Código de Processo Civil**: artigos 926 ao 975 / Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. – (Coleção comentários ao Código de Processo Civil; v. 15 / coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidier, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero, 2015.

_____. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume II / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINI, Sandra Reginal. **Saúde, direito e transformação social: um estudo sobre o Direito à saúde no Rio Grande do Sul**. 1ª edição. Belo Horizonte: Livraria do advogado, 2016.

MARTINS, Rodrigo Azambuja. **Uma história da Defensoria Pública**. In: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Cláudia Cruz & AMARAL, Cláudio do Prado (coordenadores). Os novos atores da justiça penal. Coimbra: Almedina, 2016.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil comentado**. 8ª edição, rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. – 10ª edição, rev. e atual. – São Paulo, Saraiva, 2015

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **O Caso Callahan v. Carey e o direito ao abrigo temporário como aspecto do direito à moradia**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, n.3, 2017.

MIRANDA, Jorge. **Teoria da Constituição**. Edições Almedina. Coimbra, Portugal: 2020.

MIRANDA ALVES, J. L. A Defensoria Pública e o meio ambiente. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA UNAERP, 8., 2020, Ribeirão Preto. **Anais de Pesquisa** [...]. Ribeirão Preto: UNAERP, 2020, p. 804–818.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça socioambiental e direitos humanos**: uma análise à partir dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. 1ª edição: Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça**. Revista de Direito da Defensoria Pública, Rio de Janeiro, 1995, ano VI.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Comentários ao Código de processo Civil. Novo CPC – Lei nº 13.105/2015**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo código de processo civil comentado**. 2ª. edição, rev. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Volume único. 8ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo** – volume único. 6ª edição, rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11ª. edição, rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

PADIM, Cristiane. **Justiça Multiportas**: você conhece as diferenças entre as formas de solucionar conflitos? Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/63165#.YnlHA-hKi5c>. Acesso em: 15 de mai. 2022.

QUEIROZ, Roger Moreira de. **Defensoria Pública e vulnerabilidades**: para além da hiuposuficiência econômica. 1ª. edição. Editora D'Plácido: São Paulo, Belo Horizonte, 2021.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. **Manual do Defensor Público**: teoria e prática. 2ª. edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

ROCHA, Alexandre Lobão. **A exclusão legal da população carente**. Editora Thesaurus: Brasília, 2009.

ROSA, Ana Carolina. **Acesso à justiça e a tutela coletiva de direitos**: análise dos projetos de Lei nº 4.441/20, 4.778/20 e 1.641/21. Clínica de acesso à justiça da FGV Direito. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/acesso-a-justica-e-tutela-coletiva_analise-pls_capa-final.pdf.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Defensoria Pública: a conquista da cidadania**. *In*: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. Temas aprofundados da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Juspodivm, 2013.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à Justiça e Equilíbrio Democrático**. Editora Dialética. Edição do Kindle.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito constitucional - 9ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva Digital, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SARMENTO, Daniel. **Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social (pós-modernidade constitucional?)**, In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). Crise e desafios da Constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVEIRA, Marcelo Augusto da. **Recursos, sucedâneos recursais e ações autônomas de impugnação no CPC: teoria geral dos recursos**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

TAVARES NETO, José Querino. **O judiciário socioambiental a partir da Teoria de Pierre Bordieu**. Editora CRV: Curitiba, 2021.

TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico**. Tradução de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbnekian, 1993.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento** – vol. I. 55ª. edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* **Primeiros comentários ao código de processo civil: artigo por artigo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZUFELATO, Camilo. **Coisa julgada coletiva**. 1ª. edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.