XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

ACESSO À JUSTIÇA I

JOÃO PAULO KULCZYNSKI FORSTER

KARYNA BATISTA SPOSATO

SERGIO PEREIRA BRAGA

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

A174

Acesso à justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: João Paulo Kulczynski Forster; Karyna Batista Sposato; Sergio Pereira Braga – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-578-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal da Bahia - UFBA
Salvador – Bahia - Brasil
https://www.ufba.br/

XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

ACESSO À JUSTIÇA I

Apresentação

Com enorme satisfação apresentamos o Grupo de Trabalho (GT) denominado "Acesso à Justiça I" do XXVII Encontro Nacional do CONPEDI Salvador /BA promovido pelo CONPEDI em parceria com a Universidade Federal da Bahia – UFBA, por meio do seu Programa de Pós-Graduação em Direito com o tema "DIREITO, CIDADE SUSTENTÁVEL E DIVERSIDADE CULTURAL" realizado entre os dias 13 a 15 de junho de 2018 na Faculdade de Direito da UFBA em Salvador.

A presente publicação reúne o conjunto de artigos apresentados e discutidos no referido Grupo de Trabalho, abordando temas diversos e atuais atinentes ao "Acesso à Justiça". Para fins de apresentação e discussão dos trabalhos, foi proposta pelos coordenadores do GT, uma sub-divisão temática que correspondeu a artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação do país, nos seguintes enfoques: Mediação e mecanismos alternativos de resolução de conflitos; Acesso à Justiça de Grupos vulneráveis e minoritários; Questões ambientais e outros trabalhos diversos.

A mesma subdivisão foi adotada para a presente coletânea, oportunizando uma leitura crítica e contextualizada dos trabalhos, e mais que isso, a identificação de linhas comuns de pesquisa e investigação por parte dos pesquisadores e programas de pós-graduação em Direito que se fizeram presentes.

Assim, em matéria de Mediação e Mecanismos alternativos de resolução de conflitos, o trabalho intitulado "A Arbitragem e o precedente arbitral e judicial – uma análise comparativa entre Brasil e EUA" inaugura a temática trazendo ponderações acerca da presença das soluções alternativas de conflito no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e da arbitragem como mecanismo capaz de escapar da lógica dos precedentes. Já o trabalho "A (in)efetividade do direito fundamental de acesso à justiça ao excesso de judicialização: a mediação como instrumento garantidor de acesso a direitos" problematizou a cultura do litígio presente na realidade brasileira e as dificuldades de realização da mediação extrajudicial por todos os cartórios, assim como as dificuldades de diferenciação entre conciliação e mediação, a partir de uma pesquisa empírica realizada no Rio de Janeiro. Outro trabalho, "Resolução de conflitos: do jeito à solução" também abordou a dimensão distorcida do constitucionalismo brasileiro tendente a uma cultura jurídica demandista e burocratizada que inibe a real solução dos conflitos e o acesso à Justiça.

De igual dimensão crítica, e adotando a perspectiva comparada, o trabalho “A mediação no contencioso administrativo espanhol” apontou o Estado como principal litigante e o hiato entre a previsão normativa e a prática das instituições, levando à descrença por parte da cidadania, sugerindo por fim, a via da mediação administrativa como importante via de promoção do acesso à justiça. Ainda no que concerne às dificuldades de acesso ao Sistema de justiça, o trabalho intitulado “Reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de direitos humanos: proposições a partir de estudo de casos” demonstra, utilizando-se de estudo empírico, que em se tratando de casos de direitos humanos, muitas vezes o Poder Judiciário e o Ministério Público apresentam atuações pessoalizadas ou indiferentes.

O trabalho “Acesso à Justiça por meio da atermação nos juizados especiais cíveis estaduais”, encerrou o primeiro bloco, indicando aspectos relativos ao funcionamento dos juizados especiais cíveis e a capacitação dos técnicos envolvidos na caracterização dos conflitos.

O segundo conjunto de trabalhos, versando sobre grupos vulneráveis e/ou minoritários foi iniciado pelo trabalho “Dificuldades enfrentadas pelo índios Xoleng Laklãnõ para o acesso à justiça na Comarca de Ibirama.” O estudo se baseou em dados coletados na comarca mencionada, examinando desde a dificuldade geográfica de acesso até questões de ordem técnica, como o acesso a advogados. Seguiu-se o trabalho intitulado “Direito de acesso à justiça dos refugiados: um estudo sob a perspectiva da nova lei migratória” ao abordar o problema de migrantes indocumentados e sem acesso à justiça, tema de enorme atualidade. Em seguida, o trabalho “A crise do Estado quase-moderno e desafios na efetivação do acesso à justiça para pessoas em condições de vulnerabilidade” evidenciou a vulnerabilidade dos réus, instalada por dentro do próprio processo penal.

Na seqüência, o trabalho “O acesso à justiça e adequação procedimental aplicadas aos direitos humanos – exame do Habeas Corpus coletivo nº143.641/SP”, tendo como premissa a adaptabilidade procedimental de um novo modelo de processo civil constitucionalizado, colocou em relevo a utilização de remédio constitucional como instrumento de salvaguarda da liberdade e portanto apto a realizar o direito material em detrimento de formalismos processuais em benefício de mulheres encarceradas grávidas ou lactantes.

O trabalho “Da crise de representação à crise de jurisdição e seus reflexos ao acesso à justiça” discutiu os limites do presidencialismo de coalisão e seu impacto na jurisdição e na efetivação do acesso à justiça. Outro trabalho, intitulado “Da Sesmaria ao entrave burocrático à concessão da propriedade plena”, utilizando-se de pesquisa empírica etnográfica aplicada ao Direito apontou criticamente os problemas existentes no registro imobiliário decorrentes e

sua interferência no reconhecimento do direito à propriedade. Encerrou o segundo bloco o trabalho intitulado “Cooperador da atividade judicial: os negócios jurídicos processuais”, examinando a possibilidade de realização da ‘contratualização’ do processo e quais seriam seus limites.

O terceiro subgrupo, relacionado aos temas ambientais, esteve representado por dois trabalhos. O primeiro, “Acesso à justiça pela via do processo coletivo ambiental: uma abordagem acerca do (des)compasso entre a estrutura normativa brasileira e o ideal democrático participativo” abordou a necessidade e importância de audiências públicas no âmbito das ações ambientais. E o segundo trabalho, “Acesso à justiça, ação civil pública e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro: defesa do meio ambiente a partir da lei nº 11.448/2007” procurou discutir os resultados em matéria ambiental da lei que incluiu a Defensoria Pública no rol de legitimados da Ação civil, a partir de um projeto de pesquisa de doutorado.

O último trabalho, intitulado “Acesso à justiça e o direito humano à internet: convergências e possibilidades numa sociedade em rede” abordou tema inovador em torno da Emenda ao artigo 6º da CF/88 e a percepção do direito à internet como um direito humano.

Como se observa, os textos ora reunidos traduzem a riqueza das discussões oportunizadas pelo Encontro e oferecem um panorama de temas atuais sobre o Acesso à justiça e sua efetivação para todos os pesquisadores que desse tema se ocupam.

Agradecemos a todos que contribuíram para este resultado, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Desejamos uma prazerosa leitura!

Salvador, junho de 2018.

Profa. Dra. Karyna Batista Sposato – Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Prof. Dr. João Paulo Kulczynski Forster – UniRitter

Prof. Dr. Sergio Pereira Braga – UNINOVE

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ACESSO À JUSTIÇA, AÇÃO CIVIL PÚBLICA E DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DEFESA DO MEIO AMBIENTE A PARTIR DA LEI N. 11.448/2007.

ACCESS TO JUSTICE, PUBLIC CIVIL ACTION AND PUBLIC ADVOCACY OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO: DEFENSE OF THE ENVIRONMENT FROM LAW N. 11.448/2007.

Eraldo Jose Brandão [1]
Marcelo Dos Santos Garcia Santana [2]

Resumo

O texto investiga o alargamento do acesso à justiça com a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para os processos coletivos a partir da lei 11.447/08, especialmente no que diz respeito a preservação da qualidade ambiental no Estado do Rio de Janeiro, e como a Ação Civil Pública tornou-se instrumento na defesa desses direitos, concretizando o postulado do acesso à justiça. As bases teóricas de Mauro Capppelletti e Bryant Garth deram ao estudo, com resultados preliminares que apontam para o alargamento do instituto. As técnicas adotadas são: revisão bibliográfica, análise documental, observação não participante e estudo de caso.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Ação civil pública, Defensoria pública, Meio ambiente, Legitimidade

Abstract/Resumen/Résumé

The text investigates the extension of access to justice, with the inclusion of the Public Defender in the role of those legitimized for collective proceedings, based on Law 11.447/08, especially regarding the preservation of environmental quality in the State of Rio de Janeiro, and the Public Civil Action became an instrument in the defense of these rights, materializing the postulate of access to justice. The theoretical bases of Mauro Capppelletti and Bryant Garth gave the study, with preliminary results that point to the enlargement of the institute. The techniques adopted are: bibliographic review, documentary analysis, non-participant observation and case study.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Public civil action, Environment, Legitimacy

---

[1] Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho/RJ, Doutorando em Direito pela Universidade Estácio de Sá /RJ, docente vinculado à Universidade Estácio de Sá, bolsista Pesquisa Produtividade.

[2] Mestre em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos/MG, Doutorando em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ, docente vinculado à Universidade Estácio de Sá.

Introdução

Este texto traz os resultados preliminares obtidos por meio da pesquisa desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro, selecionada pelo Edital 2017 Pesquisa Produtividade, vigência 2018, financiada pela Universidade Está11cio de Sá, Rio de Janeiro, a partir de projeto homônimo submetido pelo Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, *campus* Niterói III – Oscar Niemeyer, localizado no município de Niterói, Rio de Janeiro. A pesquisa encontra-se em fase de desenvolvimento, com ignição da pesquisa de campo.

A necessidade de proteção dos interesses difusos e a regulamentação dos interesses metaindividuais fizeram com que surgisse, no campo jurídico e no legislativo, significativas inovações, vez que a sociedade contemporânea passou por grandes modificações, transformando-se em uma sociedade de massa. Nesse sentido, o processo civil passa a viabilizar a adequada proteção jurisdicional de todo e qualquer direito ou interesse que transcenda a titularidade individual e começa a ser visto como um canal de participação do cidadão na vida pública e instrumento de implementação do interesse público.

O aperfeiçoamento do sistema processual, no sentido de conceber mecanismos adequados à tutela de direitos coletivos e de direitos individuais, atingidos ou ameaçados por atos lesivos de grande escala, deveu-se, especialmente, em razão da conscientização dos meios sociais para a adoção de medidas destinadas, como, por exemplo, a: (a) preservar o meio ambiente, fortemente agredido pelo aumento cada vez maior do número de agentes poluidores, e (b) proteger os indivíduos na sua condição de consumidores, atingidos, com acentuada intensidade, pelas consequências negativas de uma economia de mercado cegamente voltada para o lucro, num ambiente caracterizado por renitentes crises inflacionárias (ZAVASKI, 2006, p. 33).

A partir desta constatação, foi conferida por meio da Lei nº. 11.448/07 a legitimação da Defensoria Pública para a propositura da Ação Civil Pública, através de sua inclusão no rol dos legitimados do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85). Torna-se interessante observar aqui a própria evolução histórica, composta de três fases sucessivas, para que a Defensoria Pública se tornasse um dos legitimados para a propositura das ações coletivas. Nesse sentido, criou-se um novo espectro de atuação da Defensoria Pública, que sem negligenciar a defesa dos interesses jurídicos individuais, adquire legitimidade para atuação na defesa de interesses supra individuais, inclusive difusos.

O artigo apresenta a problemática decorrente da inserção da Defensoria Pública no rol de legitimados ativos para propositura da Ação Civil Pública, analisa o papel daquele órgão na

defesa de interesses metaindividuais, principalmente na defesa de direitos relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com objetivos definidos da seguinte forma: (i) compreender o processo histórico que levou a Defensoria Pública ao patamar de legitimado ativo na Ação Civil Pública; (ii) analisar se e como o órgão pode ser promotor do acesso à justiça em matéria ambiental; (iii) apresentar proposta de prosseguimento empírico da pesquisa, com o estudo de caso da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Na primeira etapa do texto, denominada "A segunda 'onda renovatória' e as ações coletivas", foi realizado um recorte teórico do movimento denominado "ondas renovatórias", a partir do qual Mauro Cappelletti se debruçou para compreender a evolução do instituto "acesso à justiça" e sua relação com as ações coletivas.

Na segunda etapa, denominada "Ação Civil Pública e Defensoria Pública", o texto analisa um novo espectro de atuação da Defensoria Pública, que sem negligenciar a defesa dos interesses jurídicos individuais, adquire legitimidade para atuação na defesa de interesses supra individuais, inclusive difusos.

Já na terceira parte do texto, denominada "Problema, hipótese, objetivos e variáveis da pesquisa em desenvolvimento", o artigo apresenta a proposta de pesquisa de campo, com a explicitação do problema, da hipótese, das variáveis independentes e dependentes, bem como os objetivos específicos do campo, que podem ser apresentados da seguinte forma: (i) analisar quantitativamente as ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na proteção de direitos difusos em matéria ambiental, desde a edição da Lei n°.11.448/07, até dezembro de 2018; (ii) verificar, das ações propostas, quantas obtiveram resultado positivo, tendo como parâmetro a chave "procedente x improcedente", além daquelas resolvidas por meio de TAC – "Termo de Ajustamento de Conduta"; (iii) das ações com resultado positivo, considerando as julgadas procedentes ou resolvidas via TAC, compreender de que forma a Ação Civil Pública serviu como instrumento eficaz na defesa desses direitos, concretizando o postulado do acesso à justiça.

A pesquisa é interdisciplinar e tem natureza qualitativa, assume um perfil jurídico-sociológico e tem por característica a busca por pesquisa empírica, por meio de pesquisa de campo. Portanto, a pesquisa adotará como técnicas: revisão bibliográfica, análise documental, observação não participante e estudo de caso.

1. Desenvolvimento

Os interesses difusos são os interesses indivisíveis de grupos menos determinados de pessoas, entre as quais inexiste vínculo jurídico ou fático muito preciso. Assim, a

indivisibilidade de tais interesses diz respeito ao seu objeto, que não pode ser quantificado e tampouco distribuído entre os membros da coletividade.

Nessa perspectiva, a tutela dos interesses difusos e sua garantia perpassam pelo debate e implementação do acesso à justiça que pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretende garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos (CAPPELLETTI, 1988, p. 12).

Através do movimento denominado "ondas renovatórias", Mauro Cappelletti elaborou o estudo das tentativas e dos modos de acesso à justiça, que se subdividem em três movimentos: (1) O primeiro retrataria a assistência judiciária gratuita, especialmente voltada aos cidadãos mais pobres da população; (2) a segunda enfatiza a representação dos interesses transindividuais, ou seja, daqueles direitos difusos e da coletivização das demandas; e, (3) o terceiro movimento, como a reforma interna do processo, visa à busca da efetividade da tutela jurisdicional (FENSTERSEIFER, 2008)[1].

Neste texto o interesse se restringe, notadamente, a segunda "onda renovatória", que teve por objetivo a coletivização das demandas com a proteção e garantia dos direitos transindividuais. Insere-se, nesse contexto, a legitimidade da Defensoria Pública na forma da Lei 11.448/07, que altera a lei da ação civil pública. Isso porque, anteriormente, o processo civil tutelava interesses individuais entre duas partes, não possibilitando, e nem fornecendo o instrumental necessário para a defesa dos interesses difusos.

1. A segunda "onda renovatória" e as ações coletivas

Em meio a esse horizonte, a segunda onda renovatória em nosso ordenamento jurídico deu-se através da previsão das ações coletivas em diversos dispositivos da Constituição de 1988, ora permitindo que as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, tenham legitimidade para representar seus filiados, judicial ou extrajudicialmente (art. 5º, XXI); ora concedendo mandado de segurança coletivo a partido político com representação no Congresso

[1] Com relação especificamente aos direitos difusos e coletivos, CAPPELLETTI pontua que a sua caracterização demarca uma verdadeira "revolução" no âmbito do processo civil, mais especificamente em relação ao acesso à justiça (por exemplo, dos consumidores e dos movimentos ecológicos), determinando a reformulação das noções tradicionais básicas do processo civil e do papel dos tribunais. Esse jurista italiano destaca a existência de três "ondas" que expressam a evolução do acesso à justiça, caracterizando-as, respectivamente, por: 1) assistência judiciária para os pobres; 2) representação dos interesses difusos; e 3) efetividade dos mecanismos de acesso à justiça. A terceira onda aponta para a necessidade de criação e estruturação de instituições estatais com (...) missão constitucional (ex. implementação e aparelhamento da Defensoria Pública para a tutela dos direitos da população carente), de instrumentos de prevenção de litígios e de técnicas processuais ajustadas à natureza dos direitos materiais (individuais e metaindividuais). Nesse quadrante, está também consubstanciada a novel garantia constitucional da razoável duração do processo (art. 5°, LXXVIII, da CF).

Nacional, ou a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX, "a" e "b"); ora dispondo caber ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; ora reconhecendo ser função institucional do Ministério Público 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, III), e defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas (art. 129, V).

A implementação das ações coletivas veio com a promulgação de diversas leis ordinárias, como a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, dispondo sobre a ação civil pública, e a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, regulamentando a proteção do consumidor, que compreendem os direitos e interesses difusos, projetando no direito brasileiro a segunda onda de acesso à Justiça.

Dentre os escopos das ações coletivas, Aluísio Gonçalves de Castro MENDES, enumera os seguintes: (a) ampliação do acesso à Justiça, de modo que os interesses da coletividade, como meio ambiente, não fiquem relegados ao esquecimento; ou que causas de valor individual menos significantes, mas que reunidas representam vultosas quantias, como os direitos dos consumidores, possam ser apreciadas pelo Judiciário; (b) que as ações coletivas representem, de fato, economia judicial e processual, diminuindo, assim, o número de demandas ajuizadas, originárias de fatos comuns e que acabam provocando acúmulo de processos, demora na tramitação e perda na qualidade da prestação jurisdicional: ao invés de milhões ou milhares de ações, sonhamos com o tempo em que conflitos multitudinários, como o ocorrido em torno dos expurgos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), possam ser resolvidos mediante uma única demanda e um único processo; (c) com isso, as ações coletivas poderão oferecer, também, maior segurança para a sociedade, à medida que estaremos evitando a prolação de decisões contraditórias em processos individuais, em beneficio da preservação do próprio princípio da igualdade: o processo, sendo coletivo, servirá como instrumento de garantia da isonomia e não como fonte de desigualdades; (d) que as ações coletivas possam ser instrumento efetivo para o equilíbrio das partes no processo, atenuando as desigualdades e combatendo as injustiças praticadas em todos os países ibero-americanos (MENDES. 2006).

Com a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para a propositura da ação civil pública, entende-se que houve um avanço na legislação, principalmente porque tais

demandas concentravam-se na seara do Ministério Público. Aliás, trata-se de uma função que tem amparo na Constituição Federal; além disso, os demais legitimados tinham uma pequena participação nas demandas coletivas, principalmente no que diz respeito à proteção dos interesses e direitos difusos.

Em 2008, de acordo com o III Diagnóstico sobre as Defensorias Públicas, 69,23% das unidades da federação contavam com experiência no manejo de ações coletivas (ação civil pública, mandado de segurança coletivo etc.). Eram as seguintes as unidades: BA, MG, SP, AL, RS, MS, MT, RR, RJ, PA, DF, SE, MA, PI, ES, RO, CE, DPU. Não obstante, em 12 delas não se encontrava disponível o número de ações propostas em 2008. Dentre os que indicaram (6), totalizaram 49 ações coletivas propostas durante o ano de 2008[2].

A disciplina ou normatização da atuação da Defensoria Pública na tutela dos interesses metaindividuais ou ajuizamento de Ações Civis Públicas estavam presentes (dados de 2008) em 7 (28%) unidades da federação: RS, MS, RR, SE, ES, CE, DPU; e a possibilidade de ajuizamento de ações coletivas eram atribuída a todos os Defensores Públicos, em 15 (60%) unidades da federação: BA, MG, SP, AL, TO, PA, DF, SE, MA, PI, AC, ES, AM, RO, CE[3].

O desafio inicial da pesquisa, portanto, mais de dez anos após a inclusão da Defensoria Público no rol de legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, identificar, no Estado do Rio de Janeiro, a atuação daquele órgão, por meio do instrumento apontado, na defesa dos interesses difusos afetos ao meio ambiente.

A Defensoria Pública, em razão da previsão do art. 134 da Constituição Federal, é tida e reconhecida como instituição precípua à função jurisdicional do Estado, cuja incumbência é a orientação jurídica e a defesa dos mais carentes, em todos os níveis.

A missão conferida pela Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã – e que permitiu, inclusive, que um Tribunal Superior criado por ela merecesse o título de Tribunal da Cidadania –, estabeleceu que a tarefa de prestação de assistência jurídica integral aos necessitados deve ser feita pela Defensoria Pública; e determinou, ademais, ser da competência dessa Defensoria a adoção das medidas necessárias a tal tipo de assistência.

Em sendo assim, não se pode olvidar que a Defensoria Pública, como instrumento de ação afirmativa, visa à concretização do princípio da isonomia ou igualdade, à medida que o

---

[2] Dados obtidos na ANADEP. Associação Nacional dos Defensores Públicos. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil/2009**. Disponível em http://www.anadep.org.br, acesso em 20 de novembro de 2009.
[3] Ibidem.

Estado, por meio dela, trata desigualmente os desiguais (necessitados), almejando à igualdade de condições (RÉ, 2008).

Eis, a propósito, as palavras da professora Dra. Carmen Lúcia Antunes ROCHA (1985):

> A definição jurídica objetiva e racional de desigualdade dos desiguais, histórica e culturalmente discriminados, é concebida como forma de promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos encravados na cultura dominante da sociedade. Por esta desigualação positiva promove a igualação jurídica efetiva; por ela, afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política e econômica no e segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático. A ação afirmativa é, então, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias.

A grandeza da atribuição Constitucional foi reconhecida ainda através da Emenda Constitucional 45/2004, ocasião em que outorgou à Defensoria Pública autonomia funcional, administrativa e financeira. Coube, no entanto, à Lei Complementar sua regulamentação, antes mesmo da referida Emenda Constitucional.

Nesse sentido, opina Cláudia Carvalho QUEIROZ (2005):

> Preocupado com essa prospecção, o legislador constituinte preconizou, no art. 134 da Lei Maior, que a Defensoria Pública constitui instituição permanente, essencial ao exercício da tutela jurisdicional, incumbindo-lhe a prestação do serviço de plena orientação jurídica judicial e extrajudicialmente, com a consequente defesa dos necessitados, de forma a garantir a assistência jurídica gratuita e integral àqueles que comprovarem insuficiência de recursos financeiros, na forma do art. 5º., LXXIV, da CF/88. (...) Daí que a Defensoria Pública exerce, dentro do Estado Democrático de Direito, função de crescente importância, posto atuar como instituição que, malgrado ainda se encontre em fase embrionária de fortificação, tem se mostrado indispensável à defesa dos interesses não apenas individuais, mas também transindividuais dos necessitados.

Mesmo antes da alteração da Lei da Ação Civil Pública, a jurisprudência pátria vinha acolhendo a legitimidade da Defensoria Pública para propositura da ação civil pública, tornando-se válido colacionar os seguintes arestos:

> Direito Constitucional. Ação Civil Pública. Tutela de interesses consumeristas. Legitimidade *ad causam* do Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública para a propositura da ação. A legitimidade da Defensoria Pública, como órgão público, para a defesa dos direitos dos hipossuficientes é atribuição legal, tendo o Código de Defesa do Consumidor, no seu art. 82, III, ampliado o rol de legitimados para a propositura da ação civil pública àqueles especificamente destinados à defesa de interesses e direitos protegidos pelo Código. Constituiria intolerável discriminação negar a legitimidade ativa de órgão estatal – como a Defensoria Pública – às ações coletivas, se tal legitimidade é tranquilamente reconhecida a órgãos

> executivos e legislativos (como entidades do Poder Legislativo de defesa do consumidor. Provimento do recurso para reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* da apelante.
>
> Agravo de instrumento. Ação Civil Pública. Defesa de direito coletivo. Legitimidade ativa da Defensoria Pública. Existência. Decisão que impede a interrupção do fornecimento de energia elétrica motivada pelo não pagamento das contas. Imperceptível a necessária verossimilhança. Ausente a /razoabilidade, quando se premia a inadimplência, pondo em perigo de colapso o fornecimento de energia elétrica, levando, assim, o risco de dano irreparável a toda a coletividade. Recurso provido. Decisão cassada[4].
>
> AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DEFENSORIA PÚBLICA – LEGITIMIDADE ATIVA – CRÉDITO EDUCATIVO – Agravo de instrumento. Ação Civil Pública. Crédito Educativo. Legitimidade ativa da Defensoria, para propô-la. Como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, sendo, pois, integrante da Administração Pública, tem a Assistência Judiciária legitimidade autônoma e concorrente, para propor ação civil pública, em prol dos estudantes carentes, beneficiados pelo Programa do Crédito Educativo. Assim, a decisão que rejeitou a arguição de ilegitimidade ativa, levantada pelo Parquet, não lhe causou qualquer gravame, ajustando-se, *in casu*, à restrição acolhida na ADIN 558-8-RJ – Recurso reputado prejudicado em parte e em parte desprovido[5].

A legitimação na tutela coletiva, conforme se observou no Capítulo II, 2.6, em linhas gerais, define "quem" pode atuar em juízo na tutela de determinado direito material. Por vezes, como ocorre comumente nas ações coletivas, não há identidade entre "quem" atua em juízo na defesa de determinado direito e o "titular" do direito em si. Isso porque existe divergência doutrinária no tocante à natureza de tal legitimidade, havendo, inclusive, três correntes doutrinárias a respeito da legitimação *ad causam* nas ações coletivas.

Em síntese, a primeira dessas correntes defende a tese da substituição processual (*legitimação extraordinária*). Quer isso significar que a parte legitimada para a propositura da ação não se sub-roga na condição de titular do direito material defendido, mas apenas representa os interesses do titular do direito em juízo.

A segunda corrente, por sua vez, adotada por MANCUSO (1997, p. 204), realiza uma leitura ampla do art. 6º do CPC, e defende a *legitimação ordinária* da parte, em razão de que estaria agindo, não por substituição processual, mas em defesa própria de seus objetivos institucionais.

Por fim, há o entendimento formatado por Nelson NERY JUNIOR (1996, p. 1.414), com base na doutrina alemã (*Prozessführungrecht*), a respeito da legitimação autônoma, ou seja, o "direito de conduzir o processo" conferido ao ente legitimado.

---

[4] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. AI 3274/96. Reg. 040497. Cód. 96.002.03274–Vassouras. 2ª Câmara Cível. Rel. Des. Luiz Odilon Bandeira. Julgado em 25 de fevereiro de 1997.
[5] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. AgrIns n. 2003.002.23562. Rel. Des. Manoel Marques. 13ª. Câmara Cível. Julgado em 02 de junho de 2004.

A contrário *sensu*, diante do direito difuso atribuído a uma entidade fluida, em virtude da indeterminação de seus membros (comunidade), e sem personalidade jurídica, Márcio Flávio Mafra LEAL (1998, p. 71) esclarece que o enfoque se desloca da legitimação da representação de grupos para a necessidade de um autor que implemente tais direitos e que possa levá-los a juízo. Contudo, torna-se irrelevante ou secundária a identidade do representante como membro, ou possuidor, nesse caso, de alguma particular pertinência com a comunidade representada. A ideia é que as ações coletivas focalizam direitos e valores tais, que devem ser judicializados com a mera constatação de violação objetiva das normas que consagram direitos difusos. Basta, portanto, essa verificação, para desencadear a legitimação e o interesse de agir. Esse modelo justificador de legitimação é denominado de teoria objetiva ou institucional.

Manifesta José Augusto Garcia de SOUSA (2002, p. 234) que a noção de legitimidade *ad causam sofreu grande impacto com o* advento do solidarismo; com isso, a legitimidade processual apartou-se de suas fontes tradicionais, quer dizer, afastou-se do individualismo, do voluntarismo e também do patrimonialismo.

Dando prosseguimento a sua argumentação, o autor sustenta que na tutela coletiva, não importa tanto a pessoa ou à vontade do legitimado, mas, sim, o objeto "conduzido" por um autor dito "ideológico", que se apresente simplesmente como "portador" de interesses relevantes da coletividade. A ênfase transfere-se toda para o objeto da demanda, que é a sua relevância social.

Seguindo esse encalço, Adriana Silva de BRITTO (2006, p. 21) defende que:

> Não seria possível classificar a legitimação ativa para a tutela de direitos e interesses difusos conforme os paradigmas do direito processual clássico, tendo em vista que os conceitos de legitimidade ordinária/extraordinária não se mostram adequados para abrigar os fundamentos da legitimidade em tal hipótese (tutela de interesses difusos), quando o enfoque a ser dado não está na titularidade do interesse, mas na relevância social do mesmo (muitas vezes relacionado a valores éticos e constitucionais), e a necessidade de ser levado a juízo para receber a tutela jurisdicional adequada.

Nesse mesmo norte, Geisa de Assis RODRIGUES (1997, p. 44) sustenta que a relevância do direito a ser tutelado e a dificuldade de se precisar o espectro dos interessados na tutela do direito impõem uma autonomia cada vez maior da configuração dos sujeitos da relação processual em relação ao direito material. Paradoxalmente, essa autonomia revela a plena instrumentalidade do processo, que adquire nova roupagem para melhor conhecer as demandas transindividuais com suas peculiaridades.

2. Ação Civil Pública e Defensoria Pública

Não obstante as divergências doutrinárias acerca da legitimação para a propositura das ações coletivas, foi conferida, através da Lei nº. 11.448/07, a legitimação da Defensoria Pública para a propositura da Ação Civil Pública, através de sua inclusão no rol dos legitimados do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85).

Torna-se interessante observar aqui a própria evolução histórica, composta de três fases sucessivas, para que a Defensoria Pública se tornasse um dos legitimados para a propositura das ações coletivas.

De acordo com Aluísio Iunes Monti RUGGERI RÉ (2008), essas três fases podem ser delineadas da seguinte forma: (a) A negação da legitimidade ativa da Defensoria Pública marcou a primeira fase. Considerou-se que a Defensoria Pública não constituía um ente público destinado especificamente à proteção dos direitos dos consumidores e, por isso, negou-se-lhe a legitimidade, por se entender inaplicável o artigo 82, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor; (b) Num segundo momento, passou-se a admitir a legitimidade ativa da Defensoria Pública apenas para as ações coletivas que visavam à defesa dos direitos dos consumidores, em aplicação ao dispositivo do artigo 82, III, da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), a fim de propor ação coletiva, com vistas à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores necessitados; (c) O terceiro e último período constitui a fase da legitimidade ativa positivada, em que em um processo de positivação legal, a Lei Federal nº 11.448/07 alterou a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85).

Assim, em seu artigo 5º, inciso II, passou a prever expressamente a legitimidade ativa da Defensoria Pública, ocorrendo o mesmo no artigo 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº. 132, de 07 de outubro de 2009[6].

Nesse sentido, criou-se um novo espectro de atuação da Defensoria Pública, que sem negligenciar a defesa dos interesses jurídicos individuais, adquire legitimidade para atuação na defesa de interesses supra individuais, inclusive difusos[7].

---

[6] "Art. 4º (...) 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.

[7] Nesse norte, conforme enunciado da SÚMULA n.º 6, do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, e que serve de orientação para a atuação da Defensoria Pública: "Em matéria de dano ambiental provocado por fábricas urbanas, além das eventuais questões atinentes ao direito de vizinhança, a matéria pode dizer respeito à qualidade de vida dos moradores da região (interesses individuais homogêneos), podendo ainda interessar a toda a coletividade (interesse difuso no controle das fontes de poluição da cidade, em beneficio do ar que todos respiram)." Fundamento: Se as emissões de poluentes atmosféricos importam lesões que não são restritas ao direito de vizinhança, mas atingem a qualidade de vida dos moradores da região ou de toda a coletividade, o Ministério Público estará legitimado à ação civil pública (Pt. n.º 15.939/91). MP/SP. Ministério Público de São Paulo.

Destarte, acentua Hugo Nigro MAZZILLI (2004. p. 56):

> Constitui erro comum supor que, em ação civil pública ou coletiva, só se possa discutir, por vez, uma só espécie de interesse transindividual - ou somente interesses difusos, ou somente coletivos ou somente individuais homogêneos – nessas ações, não raro se discutem interesses de mais de uma espécie.

Em tal universo, Davi Eduardo DEPINÉ FILHO (2007) entende que se deve sustentar que a atuação na proteção desses interesses é de natureza atípica, pois se torna desnecessário ou até mesmo impossível uma avaliação acerca da existência concreta de indivíduos necessitados, ou hipossuficientes, afetados. A mera possibilidade de que isso venha a acontecer, pelo princípio da integralidade da proteção (ou universalidade), é o que basta para justificar a atuação da Defensoria Pública.

A inovação tenderá a favorecer os beneficiários da assistência jurídica gratuita, prestada principalmente pela Defensoria Pública da União e pelas Defensorias Públicas Estaduais. Desse modo, amplia-se a forma de defesa dos interesses transindividuais que poderão ser objeto da Ação Civil Pública.

O art. 5º da Lei da Ação Civil Pública encontra-se, agora, com a seguinte redação:

> Art. 5º - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
> (...)
> II - a Defensoria Pública;

Em vista de tais argumentações, compreende-se que a Defensoria Pública pode desprender-se de um modelo marcadamente individualista de atuação, o que não significa entender um abandono dos necessitados individualmente considerados, uma vez que tal atendimento continuará sendo a primordial atribuição da Instituição. Tal desprendimento, portanto, pressupõe, antes, um não-amesquinhamento da atuação da Defensoria Pública pela possibilidade de atingir pessoas dotadas de outras hipossuficiências que não só a econômica (BRITO, 2008, p. 20).

Nesse sentido, Brenno Cruz MASCARENHAS FILHO (1992, p. 108) ressalta:

> A filosofia que presidiu a atuação da Defensoria Pública desde os seus primórdios foi marcadamente individualista e, como tal, com raízes no liberalismo, parece não haver dúvida. O quadro começou a se alterar, no entanto, quando a Defensoria Pública, especificamente no Estado do Rio de Janeiro, implantou ao lado das defensorias ditas tradicionais (órgãos de atuação ligados diretamente aos órgãos jurisdicionais e mais os núcleos de primeiro atendimento), as defensorias não-tradicionais (o Núcleo de Terras e Habitação, o Núcleo de Defesa do Consumidor e o Núcleo de Regularização

---

Disponível em http://www.faimi.edu.br/v8/RevistaJuridica/Edicao4/CSMP-sumulas.pdf, acesso em 31 de março de 2010.

> de Loteamentos). Nas defensorias não-tradicionais, a Defensoria Pública superou o individualismo que tradicionalmente a caracterizou, e, em seu campo especifico de atuação, rompeu com a conceituação clássica da processualística civil que vedava, ou restringia a proteção aos direitos coletivos, em atenção à exigência histórica de ampliação do acesso à justiça, com a compatibilização do aparato estatal voltado para o provimento da assistência jurídica com o anseio de expansão da cidadania coletiva, que incorpora os interesses de grupos e até da sociedade como um todo. (...) Conclui que estaríamos nos equivocando se concluíssemos que o conjunto de atividades da defensoria deixou de ser predominantemente marcado pelo individualismo.

Ainda com referência a essa discussão, Humberto Dalla Bernardina de PINHO (2008, p. 172) sublinha que a Defensoria Pública, sendo legitimada para a propositura da Ação Civil Pública, certamente poderá também se habilitar como litisconsorte (art. 94 do C.D.C.), podendo-se ainda pensar numa interpretação extensiva do art. 5º, § 5º da Lei nº 7.347/85, de modo a se permitir um litisconsórcio entre Defensorias Públicas de Estados diversos ou, ainda, entre o ente estadual e a Defensoria Pública da União.

Aliás, advertia Bernardina Pinho que seria mais ponderado que tal dispositivo fosse inserido na Lei Orgânica da Defensoria Pública, tanto em nível federal (Lei Complementar nº 80/94) como nos planos estaduais (no caso do Rio de Janeiro, Lei Complementar nº 06/77).

Na trilha de tais observações, Roger Vieira FEICHAS e Flávio Augusto Maretti Sgrilli SIQUEIRA (2008) enfatizam:

> (...) A Defensoria Pública é órgão uno e indivisível, antes de ser evitada, a atuação conjunta deve ser estimulada. As divisões existentes na Instituição não obstam trabalhos coligados. Dentro da sua autonomia, pode engendrar litisconsórcio sem qualquer autorização e edição de convênio dependendo apenas da presença de um interesse comum, a saber, a defesa dos mais necessitados. A estratégia é conjunta, e não deve ser cindida, pena de se quebrar a busca da unidade de convicção sobre o *meritum causae*, eis que o *decisum* deverá, dentro do impulso dos legitimados ativos, trazer resposta única ao maior interessado: o assistido. Portanto, é plenamente possível o litisconsórcio facultativo entre órgãos da Defensoria Pública da União e Estadual valendo-se do mesmo entendimento utilizado em prol do Ministério Público. A atuação da Defensoria Pública em defesa das pessoas necessitadas, permitindo efetividade, sem retórica, da Carta Cidadã, deve ser digna de louvor e homenagens. Assim, não há como negar a legitimidade da Defensoria Pública para demandar ações civis públicas, inclusive com as Estaduais. atuando perante a Justiça Federal sozinhas e/ou em litisconsórcio, no intuito de se garantir a tutela dos direitos denominados metaindividuais, sobretudo por se presumir estar configurado, diante da representação adequada, o interesse social relevante.

Em comentário às restrições contidas no art. 129, inciso III da Constituição da República, c/c art. 8º da Lei nº 7.347/85, Humberto Dalla Bernardina de PINHO, sustenta que:

(a) a Defensoria Pública não poderá instaurar inquérito civil, eis que se trata de providência privativa do Ministério Público, à medida que esse instrumento demanda uma série de providências investigatórias, como a requisição de documentos[8], depoimentos de testemunhas e realização de perícias, incompatíveis com a natureza constitucional da Defensoria[9]; (b) à Defensoria Pública também é imposta a restrição referida no parágrafo único do artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública, introduzido pela Medida Provisória nº 2180-35, de 24 de agosto de 2001, no sentido de não ser cabível a tutela coletiva "para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, ou outros fundos de natureza institucional, cujos beneficiários podem ser individualmente determinados".

Por outro lado, a Defensoria Pública, nos termos do artigo 5º, § 6º da Lei da Ação Civil Pública, poderá normalmente firmar compromissos de ajustamento de conduta, eis que se insere na definição legal de "órgão público", podendo ainda adotar outras providências, como a convocação de audiências públicas e expedição de recomendações, que devem ser, por enquanto, evitadas, eis que sua efetivação, segundo Bernardina de PINHO, demanda previsão legal específica nas respectivas leis orgânicas das Defensorias Públicas.

Seja como for, o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública na tutela dos direitos transindividuais[10] revela-se como importante instrumento para a efetividade dos direitos consagrados constitucionalmente, e diante dessa nova atuação, fica ainda mais destacado o papel dos Defensores Públicos como agentes de transformação social, passando-se a atribuir à Instituição o dever de, além de esclarecer a respeito da existência do direito, também

---

[8] De acordo com o art. 11, § 1º e 2º do substitutivo ao PROJETO DE LEI Nº 5.139, DE 2009 que disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, "nas ações coletivas, para instruir a petição inicial, o interessado poderá requerer de qualquer pessoa, física ou jurídica, indicando a finalidade, as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. §1º Não fornecidas as certidões e informações referidas no caput, poderá a parte propor a ação desacompanhada destas, facultado ao juiz, após apreciar os motivos do não fornecimento, requisitá-las. §2º Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 100 (cem) salários mínimos, a recusa, o retardamento ou a omissão, injustificados, de dados técnicos ou informações indispensáveis à propositura da ação coletiva, quando requisitados pelo juiz ou pelos órgãos públicos legitimados. Disponível em http://www.amperj.org.br, acesso em 20/02/2009.

[9] Sobre a prerrogativa de requisição de documentos pelos Defensores Públicos, ver decisão recente do STF na ADI n. 230 de 2007.

[10] Sustenta Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré que é plenamente possível a tutela do meio ambiente através da Defensoria Pública, pois "se a toda coletividade compete a defesa e a preservação do meio ambiente, não há razão para suprimir da Defensoria Pública, como autêntica instituição democrática e social, o poder-dever de participar ativamente dessa rede de proteção, mormente se levarmos em consideração a atual situação de degradação dos ecossistemas mundiais, regionais e locais. "De fato, a comunidade, através de suas instituições, movimentos populares e organizações intermediárias, envolve-se cada vez mais com a problemática ambiental. Isso decorre da tomada de consciência da situação, do amadurecimento político das instituições e das pessoas".

traçar estratégias sobre a melhor forma de assegurá-lo, a garantir, desse modo, prestação de assistência jurisdicional aos necessitados de forma efetiva (BURGER, 2008, p. 43).

A inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para o ajuizamento da ação coletiva face à alteração do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, pela Lei n°.11.448/07, bem como pela EC 80/2014, proporcionaram, ao menos na perspectiva formal, o alargamento do acesso à justiça na proteção efetiva dos direitos transindividuais, inclusive na perspectiva do meio ambiente ecologicamente sustentado, considerando para tanto as atribuições constitucionais daquela instituição. O grande desafio, pois, é analisar e compreender se esse novo sistema alcança uma concepção real do significado do acesso à justiça, tendo em vista que tanto o indivíduo isolado e até mesmo a coletividade globalmente considerados, inclusive no que toca à questão ambiental, deveriam utilizar os benefícios da assistência jurídica pela Defensoria Pública, sobretudo os chamados direitos e interesses difusos.

3. Problema, hipótese, objetivos e variáveis da pesquisa em desenvolvimento

A pesquisa tem por objetivo geral analisar o novo papel da Defensoria Pública na defesa de interesses difusos ambientais a partir de sua inclusão no rol de legitimados a propositura da Ação Civil Pública. Nesse passo, pretende-se investigar se a atuação daquele órgão, no Estado do Rio de Janeiro, desde a mudança legislativa, consolidou-se em meio eficaz acesso à justiça em matéria ambiental. Os objetivos específicos são: a) analisar quantitativamente as ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na proteção de direitos difusos em matéria ambiental, desde a edição da Lei n°.11.448/07, até dezembro de 2018; b) verificar, das ações propostas, quantas obtiveram resultado positivo, tendo como parâmetro a chave “procedente x improcedente”, além daquelas resolvidas por meio de TAC – “Termo de Ajustamento de Conduta”; c) das ações com resultado positivo, considerando as julgadas procedentes ou resolvidas via TAC, compreender de que forma a Ação Civil Pública serviu como instrumento eficaz na defesa desses direitos, concretizando o postulado do acesso à justiça.

A postura adotada na pesquisa em curso é a construtivista, na qual o objeto do estudo vai sendo construído ao longo da pesquisa, dispensando, assim, hipóteses prévias, levantando suposições sobre o encaminhamento das descobertas, as quais poderão ser confirmadas ou não, sendo passíveis de alterações.

As indagações centrais que se pretende responder ao final da pesquisa, consideradas, portanto, como o problema da pesquisa, ou seja, sua motivação central, são as seguintes: quantas as ações civis públicas foram propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de

Janeiro, na proteção de direitos difusos em matéria ambiental, desde a edição da Lei n°.11.448/07, até dezembro de 2018? Dessas ações, quantas obtiveram resultado positivo, tendo como parâmetro a chave "procedente x improcedente", além daquelas resolvidas por meio de TAC – "Termo de Ajustamento de Conduta"? Das ações com resultado positivo, considerando as julgadas procedentes ou resolvidas via TAC, de que forma a Ação Civil Pública serviu como instrumento eficaz na defesa desses direitos, concretizando o postulado do acesso à justiça?

Nesse primeiro momento da pesquisa, que já se encontra em fase inicial de desenvolvimento, a ideia é compreender de que forma a Ação Civil Pública serviu como instrumento eficaz na defesa desses direitos, concretizando o postulado do acesso à justiça.

Respeitante à tutela dos interesses coletivos *lato sensu*, verifica-se que a ação civil pública representa um enorme espectro social de atuação, e apresenta-se como instrumento hábil, legítimo e adequado que visa a permitir a participação da sociedade na reivindicação de direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Caracteriza-se como um veículo por meio do qual é garantida a participação popular, efetivando a democracia participativa, a permitir, dessa forma, que a sociedade possa agir por meio da representação processual.

A efetividade do acesso à justiça ganha novos contornos quando a Constituição de l988 ampliou o preceito de assistência judiciária para assistência jurídica gratuita, dirigida aos economicamente necessitados. A atribuição constitucional concedida à Defensoria Pública apresenta-se como função essencial, a fim de que o poder judiciário possa efetivamente cumprir seu papel de prestação jurisdicional, como prestação de informações sobre direitos, consulta pública, assistência extrajudicial, mediação de conflitos, entre outros meios existentes de dirimir os conflitos sociais, conforme encontra-se explicitado na recente alteração da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei 80/94 alterada pela LC 132/2009).

As funções institucionais da Defensoria Pública devam acompanhar a evolução do sistema processual constitucional. Não deve ater-se somente à representação de pessoas individualmente consideradas, mas também à defesa e proteção dos direitos fundamentais coletivos. Dessa forma, faz-se necessário considerar, de maneira aberta, a expressão "necessitados" do artigo 134 da Constituição Federal, de maneira a estimular o atendimento de outras carências que não só a financeira, mas também a dos hipossuficientes organizacionais, que apresentam uma particular vulnerabilidade em face das relações sociais e jurídicas existentes na sociedade contemporânea, a saber: todos os socialmente vulneráveis – consumidores em geral; usuários de serviços públicos; usuários de planos de saúde; os que desejam implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente, entre outros. Portanto, os necessitados não são apenas

os economicamente pobres, mas todos aqueles que necessitam de tutela jurídica, embasando, as funções atípicas da instituição.

Esse novo aspecto do conceito de hipossuficiente vem somar e ampliar a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva processual, na defesa dos interesses transindividuais de que também os hipossuficientes são titulares.

A Ação Civil Pública é uma espécie de ação coletiva e se revela como importante instrumento de participação. Dessa forma, diante da regra que expressamente permite à Defensoria Pública propô-la, conforme a dicção do artigo 5° da Lei 7.347/85, com alteração dada pela Lei n. 11.448/07, não se revela oportuna a redução de sua legitimação, como, por exemplo, a exclusão da tutela dos interesses difusos. Sustentamos, pois, a ampliação do acesso à justiça com a atuação efetiva da Defensoria Pública, possibilitando, dessa forma, a concretização da democracia participativa através da utilização daquele remédio.

Um ponto de análise para reflexão é o da necessidade de a Defensoria Pública desprender-se cada vez mais de um modelo individualista de atuação, passando a dedicar uma atenção maior aos impactos coletivos de sua atividade, não se olvidando de que a defesa individual dos necessitados será sempre o ponto central da instituição, tanto na seara criminal quanto na cível. Afirmamos, porém, que se impõe a superação progressiva da lógica individualista de atuação que, de certa forma, sempre presidiu as suas funções institucionais. Nesse sentido, sustentamos que a nova lógica institucional deve estar pautada não somente no princípio da dignidade da pessoa humana, mas também em outros princípios fundamentais, como o da democracia participativa e do pluralismo, em que a defesa dos interesses difusos adquire importância fundamental.

A Defensoria Pública tem importância fundamental para o Estado Democrático de Direito, uma vez que sua ausência impediria a efetivação do acesso à justiça pela população carente. Consequentemente, isso diminuiria a universalização do exercício dos direitos e das garantias fundamentais dos hipossuficientes, visto que também eles figuram como parte nos conflitos coletivos, tornando-se imprescindível, pois, a atuação da Defensoria Pública nessa esfera de interesses.

A pesquisa parte da hipótese que houve uma ampliação do acesso à justiça em matéria ambiental com a inclusão da Defensoria Pública no rol de legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, o que poderá ser comprovado por meio de pesquisa empírica.

Nesse sentido, para que se comprove a hipótese, faz-se necessário: 1) analisar quantitativamente as ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na proteção de direitos difusos em matéria ambiental, desde a edição da Lei n°.11.448/07, até agosto de 2018; 2) verificar, das ações propostas, quantas obtiveram resultado

positivo, tendo como parâmetro a chave “procedente x improcedente”, além daquelas resolvidas por meio de TAC – “Termo de Ajustamento de Conduta”; 3) das ações com resultado positivo, considerando as julgadas procedentes ou resolvidas via TAC, compreender de que forma a Ação Civil Pública serviu como instrumento eficaz na defesa desses direitos, concretizando o postulado do acesso à justiça.

A variável independente que se pretende considerar é aquela relacionada ao fato de que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro pode não ter promovido nenhuma Ação Civil Pública em matéria ambiental. Inicialmente, considera-se remota a possibilidade ante descrita, uma vez que o quadro encontrado hoje é de atuação daquele órgão na mediação de conflitos de hipossuficientes em situação de risco. Se confirmada, esse novo campo de observação direcionará a pesquisa para buscar entender os motivos pelos quais não houve atuação da Defensoria Pública no campo apontado, via Ação Civil Pública e, ainda, a atuação da instituição na elaboração e participação em planos, programas e projetos na área de desenvolvimento sustentável no Estado do Rio de Janeiro, atuando na mediação de conflitos ambientais.

A variável dependente que deve ser considerada diz respeito à questão da possibilidade, ou não, de um universo muito grande de Ações Civis Públicas em matéria ambiental propostas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro no período de tempo a ser pesquisado, que inviabilize a coleta e análise de dados. Em caso positivo, a pesquisa encontrará a primeira variável dependente, o que obrigará a reavaliação do lapso temporal a ser pesquisado.

A característica empírica da pesquisa, com seu viés social, lhe atribui determinado grau de ineditismo. O papel da Defensoria Pública na defesa de direitos difusos, em matéria ambiental, é um exemplo da dinâmica da luta por acesso à justiça no Brasil.

O acesso à justiça, em se tratando de um direito fundamental, reconhecido não apenas como acesso ao judiciário, mas como um direito de todos na prestação da justiça, passa a ser entendido como o mais básico dos direitos humanos**;** o acesso à ordem jurídica justa que, no caso brasileiro, tem como base o preceito constitucional expresso no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988. Tal dispositivo consagra o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e há de nortear a realização da garantia de acesso à ordem jurídica justa e à efetividade processual.

O direito ao ambiente sadio determina uma nova dimensão do acesso à justiça, em consonância com o direito material, em que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado, e com o direito objetivo, em que a ideia do acesso vai ao encontro da evolução do direito processual, em que todos, coletividade e poder público, têm o dever de defendê-lo para as presentes gerações e as que estão por vir.

Conclusão

O tema proposto guarda relação estreita com a Sociologia e a Antropologia Social, considerando que, para a compreensão do papel e atuação da Defensoria Pública na defesa de direitos difusos em matéria ambiental, a análise do processo e da Ação Civil Pública como instrumento de emancipação humana e social se faz necessária. Parte-se, portanto, do pressuposto de que caberá também à sociedade civil organizada a provocação da Defensoria Pública para a defesa desses interesses.

Nesta esteira, a questão da participação política desses sujeitos encontra bases teóricas firmes na Ciência Política, principalmente ao tratar da questão da participação política dos sujeitos na realidade de violação de direitos.

Considerando tudo o que já foi consignado, a teoria de base na qual se apoia a pesquisa é a construção, sob as perspectivas jurídica, política e sociológica, do que vem a ser o acesso à justiça promovida por meio da Defensoria Pública, utilizando-se da Ação Civil Pública.

Nestes termos, as bases teóricas firmadas por autores internacionais importantes, como Mauro Capppelletti e Bryant Garth deram ignição ao processo de estudo do acesso à justiça enquanto teoria concebida sobre outras realidades socioeconômicas, para que se determine o estudo sob a ótica do modelo processual brasileiro.

Para que se prossiga em tal mister, faz-se necessária a análise das teorias de autores nacionais considerados fundamentais para a aplicação pragmática do tema, como os estudos de Paulo Cesar Pinheiro Carneiro, Cleber Francisco Alves, com a visão do acesso à justiça no Brasil.

Rodolfo de Camargo Mancuso, entre outros autores, servirá de referencial teórico para a revisão bibliográfica acerca da Ação Civil Pública como instrumento efetivação dos direitos difusos na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com uma contribuição mais efetiva do desenvolvimento sustentável.

Entender a Defensoria Pública e sua atuação na proteção e efetivação de direitos difusos, será tarefa suportada pelos escritos de Tiago Fensterseifer, entre outros.

Sem prejuízo de outros autores que certamente surgirão ao longo do desenvolvimento da pesquisa, aqui encontram-se citados aqueles que, diante de sua reconhecida contribuição para o tema proposto, apresentam-se como leituras fundamentais para os objetivos pretendidos.

A pesquisa é interdisciplinar e tem natureza quantitativa e qualitativa, assumindo um perfil jurídico-sociológico e tem por característica a busca por pesquisa empírica, por meio de pesquisa de campo. Portanto, a pesquisa adotará como técnicas: revisão bibliográfica, análise documental, observação não participante e estudo de caso.

Trata-se categoricamente de um estudo de caso, uma vez que o direito ambiental é, em si, um fenômeno amplo e complexo. Por tal razão, prefere-se realizar o estudo a partir do caso da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, para que se verifique, por dentro do contexto regional, como o direito ambiental se manifesta e se realiza por meio da Ação Civil Pública.

A pesquisa bibliográfica compõe uma das fases da construção, na busca da problematização a partir de bases teóricas e referenciais publicados, com vistas à produção de um trabalho original e pertinente. O referido material está disponível em livros publicados e documentos disponíveis em órgãos públicos e entidades privadas no Estado, e relativamente são de fácil acesso.

A partir das leituras preliminares, pôde-se verificar que a Ação Civil Pública é uma espécie de ação coletiva e se revela como importante instrumento de participação. Dessa forma, diante da regra que expressamente permite à Defensoria Pública propô-la, conforme a dicção do artigo 5° da Lei 7.347/85, com alteração dada pela Lei n. 11.448/07, não se revela oportuna a redução de sua legitimação, como, por exemplo, a exclusão da tutela dos interesses difusos. Sustentamos, pois, a ampliação do acesso à justiça com a atuação efetiva da Defensoria Pública, possibilitando, dessa forma, a concretização da democracia participativa através da utilização daquele remédio, inclusive, na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, atendendo aos critérios da segunda onda renovatória.

Pretende-se, com a pesquisa de campo, visitar o órgão em diversas oportunidade, conhecer os sujeitos envolvidos e obter documentos e dados, por meio de índices oficiais, adotando-se como referencial principal na pesquisa a teoria crítica, a partir dos autores que discutem a Ação Civil Pública como instrumento de efetivação do direito ambiental, como Marcelo Abelha Rodriges, José Augusto Garcia de Sousa, Humberto Dalla Bernardina de Pinho e Tiago Fensterseifer, bem como de autores do campo do direito ambiental, como Ronaldo do Livramento Coutinho.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita V. **A Defensoria Pública e a Tutela dos Interesses Coletivos Individuais Homogêneos relativos ao Meio Ambiente.** Disponível em http://www.ibap.org/10cbap/teses/anaalbuquerque_tese.doc, capturado em 20 de novembro de 2009.

ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à justiça em preto e branco: Retratos institucionais da Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

_____**Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2006.

_____ **Acesso à Justiça, pobreza e direitos humanos** In: FERREIRA, Marco Aurélio Gonçalves e outros (org.) **Ensaios sobre Processo, Justiça e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2008.

ALVIM, Eduardo Arruda. Notas atuais sobre a figura da substituição processual. **Revista de Processo.** São Paulo, nº 106, p 18-27, abr-jun, 2002.

_____. **Noção geral sobre o processo das ações coletivas.** Disponível em http://www.cjf.jus.br/revista/numero4/artigo4.htm, capturado em 20/02/2009.

ANADEP. Associação Nacional dos Defensores Públicos. **Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.** Disponível em http://www.anadep.org.br, capturado em 20 de novembro de 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2005.

ARNAUD, André-Jean. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Representatividade adequada e tutela coletiva e o ambiente: uma reflexão comparada. In: **Fundamentos teóricos do Direito Ambiental** (coordenador: Mauricio Mota). Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2008.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações Coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo,** São Paulo, nº 61, p. 187-200, jan-mar, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRITTO, Adriana Silva de. Legitimação para agir nas ações coletivas. In: **Revista de Direito da Defensoria Pública**, ano 19, n. 20. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2006.

BRITTO, Adriana. A evolução da defensoria pública em direção à tutela coletiva. In: SOUZA, José Augusto Garcia de (coordenador). **A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2008.

BURGER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A dimensão coletiva da atuação da Defensoria Pública a partir do reconhecimento da sua legitimidade ativa para a propositura das ações transindividuais. In: **A Defensoria Pública e os Processos Coletivos: Comemorando a Lei Federal nº11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo.** São Paulo: Editora Saraiva, 1992 .

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 2º ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da defensoria pública para a propositura da ação civil pública ambiental. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico.** Volume 17, Porto Alegre: Editora Magister, Abr/Maio de 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do Meio Ambiente, do patrimônio natural e dos consumidores.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Contribuição esperada do Ministério Público e da Defensoria Pública na prevenção da atomização judicial dos mega-conflitos. **Revista de Processo,** São Paulo, v.33, n.164, p. 152-169, out. 2008.

_____. **Interesses difusos – conceito e legitimação para agir.** 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil, vol. 2: processo de conhecimento.** 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. O código modelo de processos coletivos. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Tutela coletiva: vinte anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Quinze anos do Código de Defesa do Consumidor.** São Paulo: Atlas, 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MOREIRA, José Carlos Barbosa**. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo**. *In*: Sálvio de Figueiredo Teixeira (Coord.). As garantias do cidadão na justiça. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. A Legitimação para a Defesa dos Interesses Difusos no Direito Brasileiro. In **Temas de Direito Processual**. São Paulo: Editora Saraiva, 1984.

_____. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. In: **Revista de Processo,** nº 67, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

_____. Tutela Jurisdicional dos Interesses Coletivos ou Difusos. In: **Temas de Direito Processual, terceira série.** Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1984.

NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de Processo Civil anotado.** 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

_____. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

NERY, Nelson. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

_____. **Código de Processo Civil e legislação processual civil extravagante em vigor.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Ação afirmativa – O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Direito Público**, n º 15/85.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.