

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO**  
**CENTRO DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**EMANUEL ADILSON GOMES MARQUES**

**O papel da Defensoria Pública na garantia dos direitos difusos e coletivos e a  
necessidade de utilização das Alternative Dispute Resolution (ADRS)**

**São Paulo**

**2018**

**EMANUEL ADILSON GOMES MARQUES**

**O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA GARANTIA DOS DIREITOS  
DIFUSOS E COLETIVOS E A NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DAS  
ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (ADRS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Justiça, Empresa e Sustentabilidade do Centro de Direito da  
Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito  
parcial para obtenção de Mestre na área de concentração:  
Justiça, Empresa e Sustentabilidade.

Orientador: José Renato Nalini

**São Paulo**

**2018**

Marques, Emanuel Adilson Gomes.

O papel da Defensoria Pública na garantia dos direitos difusos e coletivos e a necessidade de utilização das Alternative Dispute Resolution (ADRS). / Emanuel Adilson Gomes Marques. 2017.

132 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2017.

Orientador (a): Prof. Dr. José Renato Nalini.

1. Acesso à justiça. 2. Hipossuficientes. 3. Defensoria pública. 4. Processo coletivo. 5. Métodos adequados de resolução de conflitos.

I. Nalini, José Renato. II. Título.

CDU 34

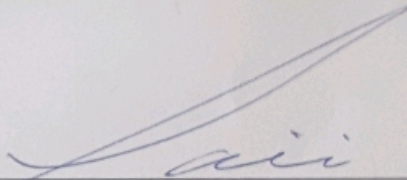
EMANUEL ADILSON GOMES MARQUES

O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA GARANTIA DOS DIREITOS DIFUSOS  
E COLETIVOS E A NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DAS ALTERNATIVE  
DISPUTE RESOLUTION (ADRS)

Dissertação de Mestrado, apresentada ao  
Programa de Mestrado em Direito da  
Universidade Nove de Julho como parte  
das exigências para a obtenção do título  
de Mestre em Direito

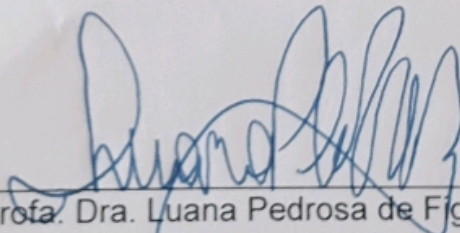
São Paulo, 15 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA



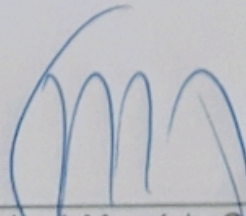
---

Prof. Dr. José Renato Nalini  
Orientador  
UNINOVE



---

Profa. Dra. Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz  
Examinadora Interna  
UNINOVE



---

Prof. Dr. José Maurício Conti  
Examinador Externo  
USP

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente registro meu agradecimento à Universidade Nove de Julho que, após processo seletivo, me concedeu Bolsa de Estudos para Conclusão do Mestrado em Direito de excelente qualidade.

Agradeço à orientadora e amiga Dra. Adriana Maillart, que no início do presente estudo, esteve plenamente presente com seus ensinamentos e orientações que foram de grande valia para a conclusão da Dissertação. Ao Dr. Renato Nalini, que com entusiasmo e maestria assumiu prontamente a presente orientação.

À Defensoria Pública da União, na pessoa do atual Defensor Público Geral Federal, Dr. Carlos Eduardo Paz que, por decisão do Conselho Superior da Defensoria Pública da União da gestão de 2017, concedeu-me licença capacitação por 60 dias para conclusão do presente trabalho. Ressalto a indicação do programa de mestrado da UNINOVE, Dr. Bruno Rios, grande amigo, Defensor Público Federal, a quem agradeço imensamente. Aos colegas, também Defensores Públicos da União, Dr. Wellington Paulo e Dra. Fabiana Galera, pela paciência e indicações para elaboração da dissertação.

Aos amigos Dr. Deyvs Antony Carmo Cardoso, Dr. Flammarion Mendes e Dr. Adriano Gameiro que me incentivaram nos estudos, dando força nos momentos difíceis.

Dedico a presente dissertação aos meus familiares, minha mãe Vânia Assunção Teixeira Gomes e Emanuelle Cristina Teixeira Gomes, que mesmo distante, estiveram presentes nos momentos de incentivo na realização de um trabalho de qualidade.

Por fim, o agradecimento às energias superiores que conduzem a ordem das coisas, fazendo com que a evolução no pensamento humano possa evoluir ao longo dos milênios.

“Existe imensa pobreza no mundo, e isso é um escândalo quanto temos tantos ricos, e recursos para dar a toda a gente. Temos todos que pensar sobre como é que nós podemos tornar um pouco menos pobres” (Papa Francisco)

## RESUMO

O presente estudo destinou-se inicialmente à compreensão do acesso à Justiça nas últimas décadas no Estado Federativo Brasileiro, com foco nos grupos sociais minoritários. Muito se têm falado sobre o acesso à justiça, porém poucos detalham os instrumentos hábeis capazes de proporcionar maior amplitude de efetividade a estes direitos às minorias do ponto de vista econômico e organizacional. Neste sentido, busca-se com a presente dissertação demonstrar que a utilização de mecanismos adequados de solução de conflitos e sua prática junto às Defensorias Públicas do Brasil no âmbito coletivo, tem propiciado um amplo acesso à população carente, bem como diminuído a instauração de demandas junto ao Poder Judiciário. Ao longo do presente trabalho, irá ser averiguado como que a Instituição que presta assistência judiciária integral e gratuita utiliza estes métodos como forma de evitar a Judicialização excessivas de processos, no âmbito coletivo, diante das novas disposições trazidas pelo Novo Código de Processo Civil, Lei n.11.448 de 2007, bem como a Legislação que disciplina os Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos. Ao final, buscou-se analisar exemplos práticos utilizados pelas Defensorias Públicas da União e do Estado de São Paulo, que demonstraram a necessidade de utilização destas técnicas para que o acesso à justiça seja amplo. Este estudo apoia-se no método dedutivo de abordagem, e nas técnicas de pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras chaves: Acesso à Justiça. Hipossuficientes. Defensoria Pública. Processo Coletivo. Métodos Adequados de Resolução de Conflitos.

## **ABSTRACT**

The present study was initially aimed at understanding the access to justice in the last decades in the Brazilian Federative State, focusing on the social groups in need. Much has been said about access to justice, but few detail the skillful tools that can provide greater breadth of effectiveness to these minority rights from an economic and organizational point of view. In this sense, the present dissertation seeks to demonstrate that the use of adequate conflict resolution mechanisms and its practice with the Public Defender's Office in the collective sphere, has provided broad access to the needy population, as well as a reduction in the application of demands Together with the Judiciary. Throughout the present work, it will be verified how the Institution that provides integral and gratuitous legal assistance uses these methods as a way to avoid the excessive Judicialization of processes, in the collective scope, before the new dispositions brought by the New Code of Civil Procedure, Law N.11.448 of 2007, as well as the Legislation that disciplines alternative methods of conflict resolution. At the end, we sought to analyze practical examples used by Public Defender's Offices of the Union and the State of São Paulo, which demonstrated the need to use these techniques for access to justice is ample. This study is based on the deductive method of approach, and on documentary and bibliographic research techniques.

**KEYWORDS:** Access to justice. Needy. Public defense. Collective Process. Appropriate Methods of Conflict Resolution



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
<b>1. ACESSO À JUSTIÇA E SUAS ONDAS RENOVATÓRIAS .....</b>	<b>10</b>
1.1. MODELOS DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA .....	14
1.2 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS.. .....	18
1.3 A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA .....	21
<b>2. A DEFENSORIA PÚBLICA PROMOTORA DE ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>24</b>
2.1 HISTÓRICO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL .....	24
2.2. DOS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA .....	26
2.2.1 – UNIDADE .....	26
2.2.2 – INDIVISIBILIDADE .....	27
2.2.3 – INDEPENDENCIA FUNCIONAL .....	27
2.2.4 – MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL .....	28
2.2.5. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS .....	30
2.3. Defensoria Pública Eficiente .....	38
2.4 DIREITOS COLETIVOS IMPLEMENTADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA .....	53
2.5 NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A DEFENSORIA PÚBLICA .....	65
2.5.1 POSSESSÓRIAS COLETIVAS .....	67
2.5.2 NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A TEORIA DOS PRECEDENTES NO PROCESSO COLETIVO .....	68
<b>3. DEFENSORIA PÚBLICA E TÉCNICAS ADEQUADAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS .....</b>	<b>69</b>
3.1. NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DAS ADR'S NO PROCESSO COLETIVO .....	69

3.1.1 MEDIAÇÃO .....	84
3.1.2 CONCILIAÇÃO .....	87
3.1.3 ARBITRAGEM .....	88
3.2 OUTROS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS .....	91
3.3. PRÁTICAS CONCRETAS UTILIZANDO-SE DAS ADR'S PELA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E DA UNIÃO .....	101
<b>CONCLUSÃO</b> .....	124
<b>REFERENCIAS</b> .....	127

## INTRODUÇÃO

Os métodos alternativos de resolução de conflitos, nascidos no contexto de países que também tiveram uma crescente demanda judicial, em meados dos anos 70, vêm sendo utilizados com sucesso na Europa e nos Estados Unidos nas últimas décadas.

No Brasil, embora de forma ainda incipiente, a mediação, um dos meios auto-compositivos de resolução de disputas, vem ganhando adeptos e prestígio como uma forma eficiente, econômica e célere de resolução de disputas.

Em vista dos diversos benefícios tanto na prevenção da judicialização de litígios como na maior satisfação de seus usuários, a mediação - e o incentivo ao seu uso - tornaram-se objeto de políticas públicas, tanto no Judiciário quanto no Executivo.

Organiza-se entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário um movimento para modificar a cultura do litígio que predomina no Brasil, que tem por finalidade a desjudicialização de inúmeras questões, utilizando-se das *Alternative Dispute Resolution*.

No âmbito das ações de disseminação da mediação entre a população, é indiscutível o papel da Defensoria Pública, órgão principal de garantia do acesso à justiça no Brasil.

De fato, grande parte da população terá seu primeiro contato com o sistema de justiça no atendimento por um Defensor Público. Neste sentido, cumpre-nos destacar, como que a referida Instituição pode se utilizar desses métodos alternativos?

Quais as técnicas necessárias que podem ser utilizadas? Com efeito, as ADR's (Alternative Dispute Resolution) são mecanismos de solução de conflitos que, com características, habilidades e técnicas próprias, oferecem a administração adequada aos diferentes tipos de conflitos.

Desta feita, objetiva-se primeiramente demonstrar as técnicas existentes referentes à solução alternativa de conflitos e, numa análise posterior, sua aplicabilidade pela Defensoria Pública Brasileira.

Um dos mais importantes efeitos da incorporação de direitos é a redução nos graus de desigualdades ou tornar socialmente insustentáveis determinadas distinções entre indivíduos. Trata-se de defender políticas públicas que tenham por finalidade reduzir a desigualdade. Essa afirmação encontra justificativa na percepção de que o livre desenvolvimento das forças do mercado não têm a faculdade de atenuar as diferenças socioeconômicas. Disto decorre a necessidade de iniciativas que atenuem as distâncias entre os mais ricos e os mais pobres, entre os mais favorecidos e os menos favorecidos, entre os mais integrados nos bens coletivos e os excluídos. Políticas afirmativas são necessárias para tal objetivo.

O direito de acesso à Justiça continua sendo um ideal a ser conquistado pelos cidadãos mais pobres de todo o mundo, sendo, portanto, almejado nas legislações mundiais.

A massificação da econômica, a facilitação do acesso a crédito e a privatização dos serviços públicos que gerou a universalização destes mesmos serviços, alcançando uma massa muito maior de clientes de todas as classes sociais são exemplos de situações que contribuíram para o aumento da litigiosidade e para a eclosão das demandas de massa.

O Estado contribui significativamente para esse fenômeno com a implementação de políticas públicas de inclusão social, como é o caso dos programas Bolsa- Família, Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e Minha Casa, Minha Vida. São medidas que abrangem parcela considerável da população, notadamente aquela que sempre se encontrava à margem da sociedade; dentro deste novo universo, e igualmente pelo gigantismo das medidas adotadas, surgem questionamentos jurídicos que inevitavelmente dão azo a um elevado número de demandas.

Conforme veremos, o novo CPC avança na tentativa de solucionar os problemas relacionadas às demandas de massa e coloca a Defensoria Pública em destaque.

O método a ser utilizado será o método dedutivo, com análise da legislação atual, com pequenas análises de atuações concretas coletivas realizadas pela Defensoria Pública.

Objetiva-se demonstrar ao longo do presente trabalho como que a Defensoria Pública pode auxiliar na melhoria do sistema de Justiça, utilizando-se das técnicas extrajudiciais de solução de conflitos na tutela dos Direitos Difusos e Coletivos.

A Defensoria Pública tem-se utilizado dos métodos adequados de Resolução de Conflitos? A população tem sido beneficiada? Quais ADR's são efetivamente utilizadas?

A presente dissertação terá como referencial teórico a obra de Mauro Cappelletti e Bryan Garth que analisaram as 03 ondas renovatórias de acesso à Justiça.

## 1. ACESSO À JUSTIÇA E SUAS ONDAS RENOVATÓRIAS

O Acesso à Justiça deve estar ao alcance de todos e sem qualquer obstáculo, dada sua importância de garantia preventiva de direitos. Contudo, esta ideia de acesso à Justiça era vista de forma individualista até meados do século XX, não havendo preocupação de atender de maneira efetiva todos os cidadãos igualmente. Posteriormente é que o Estado passa a se preocupar com os cidadãos hipossuficientes e, conseqüentemente intervém na assistência judiciária.

Como ponto de partida, um dos primeiros estudos que teve a atenção mundial sobre o acesso à Justiça foi à obra de Mauro Cappelletti, em colaboração com Bryant Garth, que é o referencial teórico da presente pesquisa.

Neste estudo detectou-se três barreiras para a efetividade do acesso à Justiça, que foram sintetizadas em três ondas. A primeira onda de acesso envolveu os hipossuficientes; a segunda onda renovatória versou sobre o problema dos interesses difusos e a terceira onda renovatória incluiu o conjunto geral de instituições mecanismos para prevenção de litígios.

Uma vez identificados os problemas, Cappelletti e Garth indicaram as soluções práticas, as quais seriam identificadas como as ondas renovatórias de acesso à justiça, em expressão muito difundida e mundialmente aceita, que refletiriam os esforços para garantir a assistência jurídica aos hipossuficientes (primeira onda), a representação dos interesses difusos (segunda onda) e o acesso a uma concepção mais ampla de justiça – de acesso aos resultados da intervenção estatal – ou seja, com enfoque na efetividade do processo (terceira onda).

Com efeito, o direito de acesso à Justiça é inerente ao indivíduo e determina a base para que os cidadãos possam ter conhecimento dos demais direitos existentes. Diante disso, afirma-se que “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 a sua reivindicação”<sup>1</sup>

O direito de acesso significativo à Justiça não significa acesso formal do cidadão de propor ou contestar uma ação judicial, mas sim a efetiva solução da controvérsia, utilizando-se dos Institutos Jurídicos existentes na atualidade.

Neste ínterim, a segunda onda de acesso à Justiça dos referidos autores defende a eficiente representação em juízo de direitos difusos e coletivos, haja vista que inicialmente o processo judicial sempre foi visto como assunto referente a duas partes, sem se cogitar na coletividade. Modifica-se, destarte para uma concepção coletiva do devido processo legal.

Cappelletti e Garth nesta segunda onda de acesso à Justiça doutrina que:

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do Welfare State têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. De fato, o direito ao acesso efetivo, tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação.<sup>2</sup>

Como terceira onda de acesso à Justiça os referidos autores, vão além da assistência judiciária e dos interesses difusos e coletivos, demonstrando um novo foco de acesso à Justiça no qual se leva em consideração a relação construtiva das partes envolvidas no litígio:

Dando continuidade às formulações para a busca de novas alternativas para a resolução de conflitos, visualizou-se que os mecanismos anteriores eram insuficientes para o efetivo acesso à justiça, uma vez que o processo ordinário contencioso não era a solução mais eficaz, nem no plano de interesses das partes nem nos interesses mais gerais da sociedade.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 11

<sup>2</sup>Op. cit. p. 11.

<sup>3</sup>Op. Cit. , p. 134

Não obstante as referidas pontuações elaboradas no estudo do Projeto Florença na década de 70, o avanço do direito constatou que o acesso à Justiça não é efetivo. Em face da grande demanda de processos, o Poder Judiciário não tem conseguido dar vazão as questões que lhe são colocadas. Assim, faz-se necessário que a Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados não deva ser o único enfoque do acesso à Justiça, sendo necessário reconhecer instituições de defesa do cidadão, como a Defensoria Pública, a superação de obstáculos orçamentários e a utilização dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Desta feita, Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>4</sup> apontaram algumas conclusões que são chamadas de ondas renovatórias de universalização do acesso à justiça. A primeira onda renovatória de universalização do acesso seria aprimorar a assistência judiciária, a fim de propiciar serviços jurídicos aos necessitados, através do desenvolvimento da assistência judiciária gratuita, da organização das defensorias públicas e da redução dos custos de acesso. No Brasil a lei da assistência judiciária foi publicada em 1950 e as defensorias foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. A segunda onda renovatória trata do processo coletivo. Os sistemas jurídicos deveriam ser dotados de mecanismos atinentes à representação jurídica dos interesses difusos, atuando especialmente sobre conceitos processuais clássicos para adaptá-los à adequada concepção de processo coletivo. A terceira onda trata de diversas medidas. Cria-se uma concepção mais ampla de acesso à justiça que seria a inclusão da advocacia, judicial ou extrajudicial, atenção para o conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas e a utilização de técnicas processuais diferenciadas.

Primeiro, há situações em que a justiça conciliatória (ou coexistencial) é capaz de produzir resultados que, longe de serem de “segunda classe” são melhores, até qualitativamente, do que os resultados do processo contencioso. A melhor ilustração é ministrada pelos casos em que o conflito não passa de um

---

<sup>4</sup>CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 28.



episódio em relação complexa e permanente; aí a justiça conciliatória ou – conforme se lhe poderia chamar – a “justiça reparadora” –tem a possibilidade de preservar a relação, tratando o episódio litigioso antes como perturbação temporária do que como ruptura definitiva daquela; isso, além do fato de que tal procedimento costuma ser mais acessível, mais rápido, e informal, menos dispendioso e os próprios julgadores podem ter melhor conhecimento do ambiente em que o episódio surgiu e mostrar-se mais capazes e mais desejosos de compreender o drama das partes.<sup>5</sup>

De acordo com o Professor Alan Paterson:

os direitos subjetivos de cunho substantivo são de pouco valia para os cidadãos se estes não possuem a consciência, capacidade, mecanismos ou a efetiva possibilidade de fazer valer tais direitos ou de utilizar-se efetivamente do sistema de justiça<sup>6</sup>.

Tal como enfatizado por um eminente jurista parlamentar inglês, Lord Pannick:

a assistência jurídica gratuita é um elemento vital para assegurar o acesso à justiça e... sem acesso à justiça, os direitos e deveres, para cuja criação nos consumimos longos períodos de tempo no Parlamento elaborando as leis, são de reduzido valor e eficácia<sup>7</sup>

Em termos gerais, a Defensoria Pública atualmente é um fato neoconstitucional, na medida em que viabiliza a defesa jurídica de parcela da população menos favorecida, assegurando a aplicação e concretização dos direitos fundamentais.

Além disso, o processo de generalização da proteção internacional dos Direitos Humanos desencadeou o surgimento de um novo movimento de acesso à justiça, que

---

<sup>5</sup> Ob. cit. p. 90

<sup>6</sup> PATERSON, Alan. *Lawyers and the Public Good – democracy in action?* Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 69.

<sup>7</sup> Citação extraída de transcrição de Debate ocorrido em 20 de Dezembro de 2012, na Câmara do lordes do Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2011).

conforma o desenvolvimento de uma nova onda renovatória, dedicada à efetividade da proteção jurídica do indivíduo em face do próprio Estado que deveria protegê-lo<sup>8</sup>.

Com a internacionalização da proteção dos Direitos Humanos, um novo caminho se abre no acesso à justiça, sendo viabilizada a defesa paraestatal do indivíduo, quando o sistema interno se revela inapto para assegurar a efetiva tutela de suas legítimas pretensões jurídicas.

### 1.1. MODELOS DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA

Quanto aos **modelos de assistência jurídica** no mundo podemos citar três modelos: *pro bono*, *judicare* e *salaried staff*.<sup>9</sup>

O modelo *pro bono* é o mais antigo e sua característica principal é a ausência do custeio estatal. Ele é prestado por advogados particulares que prestariam serviços gratuitamente, segundo seus próprios critérios de necessidade de atuar. Pauta-se o modelo na gratuidade, na caridade, no sentido de fraternidade. Trata-se neste modelo de mero favor, ou caridade alheia.

Este modelo é insuficiente tendo em vista a inexistência de contraprestação pecuniária por parte do Estado, relegando os economicamente necessitados o ônus de ter que contar com a caridade alheia para fazer valer os seus direitos.

No Brasil este modelo não foi estruturalmente adotado pelo Constituinte de 1988, não havendo, contudo, proibição de que advogados possam fazer voluntariamente a advocacia *pro bono*.

O segundo modelo, denominado *Judicare* conta com a participação estatal. A principal reconhecimento é que a assistência jurídica passa a ser reconhecida como um

---

<sup>8</sup>“Paralelamente à expansão da jurisdição constitucional, os tribunais internacionais contemporâneos têm acarretado o reconhecimento da personalidade e capacidade jurídicas internacionais do indivíduo, para vindicar os direitos que lhe são inerentes como ser humano, inclusive *vis-a-vi* seu próprio Estado.” (TRINDADE, Antônio A. Cançado. *O direito internacional e o primado da justiça*, Rio de Janeiro: Renovar, 2012, pág. 33/34)

<sup>9</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 46.

direito em si mesmo. A partir deste modelo o Estado passa a custear a assistência jurídica, bastando que o cidadão atenda aos critérios estabelecidos na legislação.<sup>10</sup>

O Advogado passa a ser remunerado pelo Estado dentre aqueles previamente inscritos numa lista ou ainda a de que teria que se submeter à nomeação *ad hoc* de advogado pelo Poder Judiciário. Este modelo também não foi o adotado estruturalmente pela Constituição Federal de 1988, embora ele exista em localidades onde a defensoria Pública não esteja instalada, com a nomeação de advogados dativos.

O terceiro modelo de assistência jurídica é o *Salaried Staff* tendo como característica principal a existência de agentes patrocinados pelo Estado e especificamente destinado à prestação de assistência jurídica para os necessitados.<sup>11</sup>

Este sistema elava a qualidade do atendimento, sendo inovador no sentido de conscientizar os necessitados sobre os seus direitos. Cria-se uma categoria de profissionais destinados a prestar assistência jurídica de forma especializada, planejada e eficiência.

Este modelo se divide em dois, uma vez que pode ser financiamento estatal de organismos não estatais para a prestação da assistência gratuita ou a criação de um serviço público estatal específico destinado a prestação de assistência jurídica gratuita.

O Brasil adotou o sistema *salaried staff model*, com a criação das Defensorias Públicas em 1988, garantindo-se um serviço público as camadas mais desfavorecidas da população.

Ao contrário do sistema *judicare*, portanto, o *salaried staff model* não é fundado no pagamento de remuneração casuística em virtude de cada atividade jurídica executada; nesse modelo, os advogados integram corpo de profissionais especializados na prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados, percebendo como contraprestação por seus serviços remuneração fixa.

O *salaried staff model* se desdobra em três submodalidades: (a) *salaried staff model* direto; (b) *salaried staff model* indireto; e (c) *salaried staff model* universitário.

---

<sup>10</sup> Boson, Erik Palacio. A Defensoria Pública e a Tutela Jurisdicional da Moralidade Administrativa. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 21

<sup>11</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 40-41.

No *salaried staff model* direto, o próprio poder público opta pela criação de organismos estatais destinados à prestação direta dos serviços de assistência judiciária (e eventualmente também de assistência jurídica extrajudicial), contratando para tanto advogados que, neste caso, manterão vínculo funcional com o próprio ente público. Como exemplo, podemos citar a Defensoria Pública brasileira e o *Ministério Público de la Defensa* Argentino.<sup>12</sup>

Por sua vez, no *salaried staff model* indireto “os serviços podem ser prestados por entidades não estatais, via de regra sem fins lucrativos, que recebem subsídios dos cofres públicos para custeio de suas despesas, inclusive para o pagamento dos advogados contratados cujo vínculo empregatício será estabelecido com essas respectivas entidades e não com o Estado”. Como exemplo, podemos citar os *Neighborhood Law Offices*, implementados nos Estados Unidos na década de 1960.

Por fim, no *salaried staff model* universitário a assistência jurídica é prestada por advogados vinculados a universidades públicas, que supervisionam o trabalho dos estudantes nos escritórios modelos. Não obstante o serviço jurídico-assistencial seja prestado de forma gratuita à população, o advogado supervisor recebe remuneração fixa proveniente dos cofres públicos, pelo exercício da atividade de docência universitária. Como exemplo, podemos citar o Escritório Modelo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

No *salaried staff model*, como ocorre o pagamento de remuneração fixa aos advogados, todas as causas são tratadas de maneira igualitária, independentemente da relevância econômica do feito.

Além disso, a assistência jurídica é prestada de maneira integrada e especializada, garantindo-se tanto a defesa individualizada dos necessitados econômicos quanto à tutela coletiva das classes menos favorecidas.

No entanto, por não proporcionar liberdade de escolha, o *salaried staff model* tem sido objeto de críticas por parte de alguns estudiosos. Outrossim, em virtude da crescente demanda, o *salaried staff model* em muitos países não tem sido capaz de estruturar-se de

---

<sup>12</sup>Princípios institucionais da Defensoria Pública / Franklyn Roger, Diogo Esteves. – 2 ed. – rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 32

maneira adequada, de modo a prestar o serviço jurídico-assistencial de maneira rápida e efetiva.

Nenhum sistema de assistência jurídica contemporâneo se mostra isento de críticas, não podendo qualquer deles ser qualificado como correto ou ideal. Na realidade, como em todos os sistemas jurídico-assistenciais já estudados existe apenas uma constante: bons serviços de assistência jurídica gratuitos públicos correspondem sempre a níveis altos de disponibilização de recursos financeiros

Neste sentido, analisando os gastos gerados pelo sistema *judicare* e pelo *salaried staff model*, quando paralelamente vigentes no Estado de São Paulo, o professor Virgílio Afonso da Silva concluiu:

Ao contrário do que ocorre com os defensores públicos, que têm remuneração mensal fixa, os advogados que prestam serviço por meio do convênio com a OAB recebem por processo ou audiência. Em razão dessa disparidade, dentre outras, são gastos hoje no Estado de São Paulo quase 4 vezes mais com o convênio com a OAB (R\$ 272 milhões) do que com toda a infraestrutura (e não apenas os salários) da Defensoria Pública (R\$ 75 milhões)<sup>13</sup>.

A Defensoria Pública ainda não se encontra suficientemente estruturada para garantir o atendimento rápido e eficaz de toda a população carente do país; no entanto, se os recursos atualmente concentrados nas Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal fossem pulverizados no mercado forense por intermédio do sistema *judicare*, o resultado final em termos de número de pessoas atendidas e qualidade do serviço prestado seria inegavelmente menor.

Assim, entendemos que o *salaried staff model* adotado pelo Brasil, embora não possa ser considerado como ideal, apresenta-se como sendo aquele

---

<sup>13</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. Parecer sobre o convênio entre a Defensoria Pública do Estado e a OAB/SP na prestação de assistência judiciária, *Revista da Defensoria Pública*, São Paulo, 2011, n. 02, pág. 171.

que melhor maximiza a relação custo-benefício dentro da atual estrutura social do país, oferecendo maior qualidade e quantidade de serviço jurídico-assistencial pelo mínimo de dispêndio das verbas públicas.

## 1.2 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS

A sociedade contemporânea está contemplada numa sociedade de massa, sendo uma de suas principais características a ocorrência de lesões a pessoas indeterminadas, ou a grupos, categorias e classes de pessoas, e lesões em decorrência de uma origem comum.

A partir desse momento ocorrem novos conflitos, que transcendem as relações meramente interindividuais, o direito subjetivo, uma vez que não se referem a um sujeito em particular, tampouco vêm secundados por uma sanção, mas sim tomam proporções maiores, metaindividuais.

É nesse contexto que surgem os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e a atuação da Defensoria Pública.

As ações coletivas têm, em geral duas justificativas de ordem sociológica e política: a primeira, mais abrangente, revela-se no princípio de acesso à Justiça; a segunda, de política judiciária, no princípio da economia processual.<sup>14</sup>

Conceitua-se tais ações coletivas a existência de uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva, existindo no Direito Brasileiro um microsistema protetor desses interesses difusos e coletivos.

Os institutos jurídicos voltados ao processo tradicional, dirigidos à solução de conflitos entre indivíduos passaram a não se mostrar a via mais adequada para garantir a concretização desses novos interesses de dimensão coletiva. Foram, então, criados novos meios que fossem mais adequados ou aptos a permitirem a proteção jurídica da coletividade como um todo, nascendo a tutela coletiva de direitos, os processos coletivos.

O paradigma jurídico democrático-participativo é transposto para o âmbito do processo coletivo, implicando a ampliação dos atores processuais, sob o ângulo das

---

<sup>14</sup>WATANABLE, Kazuo. *Demandas Coletivas e problemas emergentes da práxis forense*. Revista de Processo. São Paulo: RT, 1992, n. 67, p. 15.

peças necessitadas, por intermédio da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública. Por mais que muito avanço se tenha dado sentido de promover a primeira onda renovatória traçada por Mauro Cappelletti, no tocante a assegurar o acesso dos pobres à justiça, bem como a segunda onda renovatória, em relação à representação processual dos direitos difusos, há ainda, conforme José Carlos Barbosa Moreira, uma “forte demanda reprimida”<sup>15</sup>, especificamente às parcelas marginalizadas da comunidade brasileira, as quais se encontram privadas do acesso à direitos fundamentais.

A pretensão coletiva é uma maneira adequada de solução de conflitos com multiplicidade de interessados e as *class actions* norte-americanas serviram de inspiração a diversos sistemas, inclusive o nosso. No entanto, outros institutos foram desenhados em diferentes sistemas jurídicos com a capacidade de solucionar casos de demandas multitudinárias, fixando tese jurídica apta a abreviar o curso do procedimento.<sup>16</sup>

Adentrando na diferenciação entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, tem-se na doutrina de Freie Didier Jr. que os direitos difusos são aqueles transindividuais (metaindividuais, supraindividuais, pertencentes a uma coletividade), de natureza indivisível (só podem ser considerados como um todo), e cujos titulares sejam pessoas indeterminadas (ou seja, indeterminabilidade dos sujeitos não havendo individualização) ligadas por circunstâncias de fato, não existindo um vínculo de natureza jurídica, como por exemplo, a publicidade enganosa ou abusiva veiculada através de imprensa falada, escrita ou televisionada, a afetar número incalculável de pessoas, sem que entre elas exista uma relação jurídica base; a proteção do meio ambiente e a preservação da moralidade administrativa.<sup>17</sup>

Já os direitos coletivos *stricto sensu* foram classificados como direitos transindividuais (com a mesma sinonímia descrita acima), de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas (indeterminadas, mas determináveis

---

<sup>15</sup>MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. Revista de Processo, São Paulo, vol. 67, jul. 1992, p. 124.

<sup>16</sup>RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. *As ações-teste na Alemanha, Inglaterra e legislação brasileira projetada*, Revista Eletrônica de Direito Processual, volume VIII, 2011, pág. 905/939.

<sup>17</sup>DIDIER JUNIOR, Fredie. ZANETTI, Junior. Curso de direito processual civil. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012. v.4. p. 76

frise-se, enquanto grupo, categoria ou classe determinável) ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Neste aspecto, cabe salientar que essa relação jurídica base pode dar-se entre os membros do grupo “*affectio societatis*” ou pela ligação com a “parte contrária”. No primeiro caso temos os advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (ou qualquer associação de profissionais); no segundo, os contribuintes de determinado imposto. Os primeiros ligados ao órgão de classe, configurando-se como “classe de pessoas” (advogados); os segundos ligados ao ente estatal responsável pela tributação, configurando-se como “grupo de pessoas” (contribuintes).<sup>18</sup>

O elemento diferenciador entre o direito difuso e o direito coletivo é, pois a determinabilidade e a decorrente coesão como grupo, categoria ou classe anterior à lesão, fenômeno que se verifica nos direitos coletivos *stricto sensu* e não ocorre nos direitos difusos.<sup>19</sup>

No que tange aos direitos individuais homogêneos o Código de Defesa do Consumidor conceitua laconicamente como aqueles decorrentes de origem comum, noutros termos, os direitos nascidos em consequência da própria lesão, ou, mais raramente, ameaça de lesão, em que a relação jurídica entre as partes é fato lesivo. Note-se que não é necessário, contudo, que o fato se dê em um só lugar ou momento histórico, mas que ele decorra a homogeneidade entre os direitos dos diversos titulares de pretensões individuais.

O que têm em comum esses direitos é a procedência, a gênese na conduta comissiva ou omissiva da parte contrária, questões de direito ou de fato<sup>20</sup> que lhes conferem características de homogeneidade, revelando, nesse sentir, prevalência de questões comuns e superioridade na tutela coletiva.

---

<sup>18</sup>Op. cit. p. 77.

<sup>19</sup>WATANABE, Kazuo. Código Brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, p. 625.

<sup>20</sup>GIDI, Antonio. A *class action* como instrumento de tutela coletiva dos direitos. São Paulo: RT, 2007, p 71-88.



O fato de ser possível determinar individualmente os lesados não altera a possibilidade e pertinência da ação coletiva. Permanece o traço distintivo: o tratamento molecular, nas ações coletivas, em comparação à fragmentação da tutela (tratamento atomizado), nas ações individuais.

Tais direitos são denominados por José Carlos Barbosa Moreira de “direitos acidentalmente coletivos”<sup>21</sup> vez que são aqueles que decorrem de uma origem comum, possuem transindividualidade instrumental ou artificial, os seus titulares são pessoas determinadas e o seu objeto é divisível e admite reparabilidade direta, ou seja, fruição e recomposição individual.<sup>22</sup>

O tratamento especial conferido aos direitos individuais homogêneos tem razões pragmáticas, objetivando-se unir várias demandas individuais em uma única coletiva, por razões de facilitação do acesso à justiça e priorização da eficiência e da economia processuais.

### 1.3 AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Em consonância com o movimento de acesso à justiça, atrelado aos direitos difusos coletivos e individuais homogêneos, a doutrina converge para um processo civil de resultados<sup>23</sup>. Neste sentido, constatamos que a Defensoria Pública ocupa espaço relevante no âmbito da primeira onda renovatória, enquanto a tutela coletiva preenche a segunda onda, sendo que a junção das duas ondas só pode contribuir para o fortalecimento de acesso à justiça.

Neste ínterem reforça-se a questão da legitimidade coletiva da Defensoria Pública que propiciará a ampliação do acesso à justiça aos hipossuficientes, sendo que os

---

<sup>21</sup>BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: **Temas de direito processual**. 3ª série. São Paulo: Editora Saraiva, p. 195-6, 1984.

<sup>22</sup>Cf. BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 96-7

<sup>23</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. Vol. 1, 6.ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 111.

processos coletivos representam o exemplo paradigmático de que os métodos processuais sofrem nítida influência das transformações e das ideologias reinantes na sociedade em cada período histórico.

Cite-se que o processo migratório para os grandes centros urbanos e a intensa industrialização, baseada no capitalismo globalizante, transformaram o perfil dos conflitos de interesses clássicos, tornando-os altamente massificados, e, ao mesmo tempo completos, contraditórios e heterogêneos.<sup>24</sup>

Novos direitos se destacam, por sua titularidade metaindividual, pois não mais estavam restritos aos interesses meramente individuais e particulares das partes, mas passam a denotar uma nítida dimensão política e social.<sup>25</sup>

Neste sentido, a dogmática processual individual é revisitada a fim de estabelecer as premissas para o surgimento de um novo modelo instrumental: os processos coletivos.

Seguindo tal raciocínio e objetivando ampliação do atendimento da Defensoria Pública no âmbito do processo coletivo, a Defensoria Pública da União instituiu um sistema de Defensoria Coletiva, objetivando atender às questões metaindividuais. Através da Resolução 127/2016 aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União regulamentou-se a tutela coletiva de direitos.

O referido ato normativo estabelece que a tutela de direitos interesses comuns a grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis se dará prioritariamente de forma coletiva, primando-se pela solução extrajudicial de litígios, mediante a utilização de todas as formas e instrumentos legais disponíveis.

Criou-se a figura do Defensor Nacional de Direitos Humanos e seu substituto, pelo Defensor Público-Geral Federal, dentre integrantes de lista sêxtupla elaborada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União, sendo que nas regiões ou seja, nos Estados da Federação serão designados Defensores Regionais de Direitos Humanos e seus substitutos pelo Defensor Público-Geral Federal, dentre integrantes de lista tríplice

---

<sup>24</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. Parecer sobre o convênio entre a Defensoria Pública do Estado e a OAB/SP na prestação de assistência judiciária, *Revista da Defensoria Pública*, São Paulo, 2011, n. 02, pág. 171.

<sup>25</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. A Ação Civil Pública refém do autoritarismo. In: *O Processo estudos e pareceres*, São Paulo: Perfil, 2005, p 236).

formada por meio de eleições entre os membros da carreira, de qualquer categoria, lotados na respectiva área.

O Defensor Nacional de Direitos Humanos tem, dentre outras funções representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; coordenar e subsidiar nacionalmente a atuação dos Defensores Regionais de Direitos Humanos, respeitado o princípio da independência funcional; manter banco de dados atualizado de todos os processos de assistência jurídica coletivos instaurados no âmbito da Defensoria Pública da União; estabelecer interlocução nacional junto aos demais órgãos e instituições, visando à promoção dos direitos humanos e defesa coletiva de direitos e interesses; atuar junto à Defensoria Pública-Geral da União na elaboração do plano anual da Defensoria Pública da União e estabelecimento de programas nacionais e atuação estratégica da instituição; participar, quando tiver assento e não houver outro membro exercendo esta função, dos conselhos e comitês federais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública; manifestar-se, em nome da instituição, a respeito de projetos de lei e outros atos normativos concernentes a direitos humanos ou a interesses de vulneráveis; encaminhar ao Defensor Público-Geral Federal sugestão de representação ao Procurador Geral da República, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, para que seja instaurado incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal; encaminhar ao Defensor Público-Geral Federal sugestão de representação ao Procurador Geral da República, nas hipóteses de inconstitucionalidade de lei atinente a direitos humanos ou a interesses de vulneráveis; opinar sobre a criação e participar da atuação estratégica dos Grupos de Trabalho e Núcleos Temáticos criados pela Defensoria-Geral da União; publicar diretrizes nacionais de atuação coletiva aos Defensores Públicos Federais, respeitado o princípio da independência funcional; requerer ao tribunal competente para conhecer do recurso extraordinário ou especial a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto de incidente de resolução de demandas repetitivas já instaurado, na forma do art. 982, § 3º, do CPC; manifestar-se nos incidentes de resolução de demandas repetitivas no Superior Tribunal de Justiça, na forma do art. 983 do CPC, sempre que verse sobre direitos humanos ou assuntos que envolvam interesses de grupos

ou indivíduos vulneráveis; assessorar o Defensor Público-Geral Federal nos incidentes de resolução de demandas repetitivas no Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 983 do CPC, sempre que verse sobre direitos humanos ou assuntos que envolvam interesses de grupos ou indivíduos vulneráveis.

Com tal ato normativo, ocorre a amplitude de atuação de acesso à Justiça aos hipossuficientes criando um sistema orgânico de atuação no processo coletivo.

## 2. A DEFENSORIA PÚBLICA PROMOTORA DE ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1 HISTÓRICO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, historicamente, a primeira previsão constitucional referente o tema Defensoria Pública ocorreu com a Constituição Federal de 1934, que determinou a criação de órgãos especiais pelos Estados e pela União para a prestação de serviço de assistência judiciária, constando no art. 113 do referido diploma que *“A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selo.”*

Após, em 1937, a carta outorgada por Getúlio no Estado novo, não mencionou o serviço de assistência jurídica ou judiciária. Com o advento da Constituição de 1946, restabeleceu-se a assistência judiciária enquanto direito constitucional do cidadão, mencionando-se no art. 141, §35 que *o Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados*. A referida previsão culminou com a edição da Lei 1.060/50.

O Texto Constitucional de 1967, manteve a mesma situação anterior mencionando no art. 150, §32 que *Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei*.

Pois bem. Somente com a Constituição Federal de 1988 que ocorreu de forma eficaz como garantia do cidadão a assistência jurídica, tendo o art. 5º, LXXIV

expressamente afirmando que *O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;*

A fim de assegurar o acesso à justiça, não apenas foi estabelecido constitucionalmente o direito à assistência jurídica integral e gratuita, mas também que deveria ser criada uma instituição especialmente encarregada de prestar esse serviço: A Defensoria Pública. Esse preceito também está presente nas Constituições de outros países latino-americanos que viveram experiências similares às do Brasil no final do século passado.

A Constituição brasileira de 1988 não apenas determinou que o “Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, mas também regula expressamente o modo de implementação desses direitos, determinando explicitamente que o governo tem que organizar e manter uma instituição específica com atribuição legal para prestar serviços de assistência jurídica gratuita (a Defensoria Pública).

Em 1994, foi editada a lei orgânica da Defensoria Pública prevista no parágrafo único do art. 134 do texto original da Constituição, sendo um marco na Organização da Instituição.

Quinze anos depois, com a Defensoria bem mais fortificada no plano nacional, alterou-se significativamente a LC 80/94, instituindo-se a LC 132/09, dando-se novo perfil a Defensoria Pública. Com esta nova legislação insere-se uma nova Definição, inserindo-a como expressão e instrumento do regime democrático ligada visceralmente à promoção dos direitos humanos. Determina que a Defensoria prime pela Dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais, ampliando a sua atuação na seara extrajudicial e legitimando-a para proceder a ações coletivas. Compromete-a com grupos sociais vulneráveis que merecem proteção especial do Estado e com pessoas vitimadas por formas graves de opressão ou violência, independentemente da situação econômica individual.

A Lei Complementar 132/2009 significou um grande marco da superação de uma atuação individualista da Defensoria Pública, deixando claro valores coletivos consubstanciados nos direitos humanos. A referida legislação não plasmou apenas um

“corpo estatal de advogados” ou “uma espécie de advocacia dativa institucionalizada”. Positivou uma instituição nacional voltada à promoção da igualdade e dos direitos humanos.

A defensoria pública possui funções típicas e atípicas conforme o escopo a ser atingido.

As funções típicas da Defensoria Pública estão atreladas à ideia de proteção jurídica dos pobres, o que, no contexto das soluções práticas para o problema do acesso à justiça, representa a “primeira onda” renovatória anunciada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. São aquelas funções atinentes à assistência jurídica do economicamente hipossuficiente, sendo de relevo, contudo, perquirir sobre o efetivo papel da instituição dentro das demais ondas renovatórias.

Contudo, a defensoria pública, além de atuar para os economicamente necessitados, possui funções atípicas quando está atuando em matéria criminal, na ausência de constituição de advogado, na função da curadoria no processo civil e na defesa da tutela dos direitos transindividuais, objeto de investigação da presente pesquisa.

No que tange a função atípica na atuação dos direitos transindividuais, a Lei 11.448/2017 consagrou a legitimidade do órgão Defensoria para a ação coletiva.

## 2.2. DOS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA

E quais são os princípios Institucionais aplicados à Defensoria Pública? Em conformidade com a Lei Complementar 80/94, são três os princípios institucionais da Defensoria Pública: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

### 2.2.1 - UNIDADE

O princípio da unidade significa que os membros da Defensoria Pública da União integram um só órgão sob a direção somente de um Defensor Público Geral Federal (DPGF). É importante salientar que o princípio da unidade somente é válido em relação a cada Defensoria Pública separadamente, inexistindo unidade entre a Defensoria Pública

da União e as Defensorias Públicas estaduais, ou entre as Defensorias Públicas estaduais entre si.

### 2.2.2 - INDIVISIBILIDADE

No tocante ao princípio da indivisibilidade, a Defensoria Pública da União é uma porque seus membros não estão vinculados aos processos em que atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros em conformidade com as normas que disciplinam as substituições. Esse princípio permite que seus membros se substituam uns aos outros, a fim de que a prestação da assistência jurídica aconteça sem solução de continuidade, de forma a não deixar os necessitados sem a devida assistência. Trata-se de decorrência do princípio da unidade, pois a Defensoria Pública da União não pode ser subdividida em outras autônomas e desvinculadas umas das outras.

### 2.2.3 – INDEPENDENCIA FUNCIONAL

Já o princípio da independência funcional, à semelhança do Ministério Público, também conhecido por autonomia funcional, significa que cada órgão da Defensoria Pública da União é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja. Nem o Defensor Público Geral Federal nem o Conselho Superior da Defensoria Pública da União podem ditar ordens no sentido de obrigar o Defensor Público Federal a agir de uma determinada forma dentro de um processo. Segundo Luiz Rodrigues Wambier, Flávio Renato Correia de Almeida e Eduardo Talamini:

o princípio da independência significa que de cada membro da Instituição se exige atuação de absoluta submissão à lei, sem que, no entanto, exista ingerência de qualquer espécie na formação de sua opinião, seja do Poder Judiciário, seja da própria organização a que pertence. O membro da Defensoria Pública é livre para agir nos limites da lei, exclusivamente de acordo com sua consciência, inexistindo qualquer controle, que não o disciplinar, da própria instituição.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. Curso Avançado de processo civil, vol. 1: teoria geral do processo e processo de conhecimento - 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 212

Assim, o Defensor Público resta protegido de eventuais pressões internas, provenientes do escalão superior da Defensoria Pública. Dessa forma, se entender que deve recorrer de determinada decisão ou que se revela necessário o ajuizamento de determinada demanda coletiva, deverá o Defensor Público fazê-lo independentemente da concordância ou do assentimento dos integrantes da administração superior. A orientação de atuação do Defensor Público deve ser guiada unicamente pela lei, por sua consciência e pelos interesses de seus assistidos.

#### 2.2.4 - MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA

O Mapa da Defensoria Pública no Brasil demonstra a carência de Defensores Públicos nas Comarcas e Subseções Judiciárias do país. Segundo dados do IPEA<sup>27</sup>, o país tem hoje 2.680 comarcas, das quais apenas 754 (ou seja, 28%) são atendidas pela Defensoria Pública.

O estudo realizado pelo IPEA identificou um déficit de 10.578 defensores públicos em todo o Brasil. Quatro anos depois, algumas nomeações ocorreram, mas esse número ainda é de ao menos 9.790. E a necessidade da população continua substancial. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2015 estima que 100 milhões de pessoas maiores de 15 anos possuam renda inferior a 3 salários mínimos no Brasil, demonstrando que a instalação efetiva da Defensoria Pública é emergencial.

Atualmente, em todos os Estados Brasileiros existe Defensoria Pública instalada, o que demonstra um avanço, tendo o Amapá, no mês de Janeiro de 2018, lançado seu primeiro concurso para o cargo de Defensor Público de 2ª Classe da Defensoria Pública do Estado do Amapá<sup>28</sup>. Porém, a estrutura de atendimento, o número de defensores, o

---

<sup>27</sup>Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa\\_da\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_impresso.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso.pdf)

<sup>28</sup>Disponível em [http://www.concursosfcc.com.br/concursos/dpeap117/dpeap117\\_edital\\_final\\_publicado.pdf](http://www.concursosfcc.com.br/concursos/dpeap117/dpeap117_edital_final_publicado.pdf)



aparato administrativo, dentro outros necessita de melhoras propiciando o acesso com qualidade àqueles que busca o referido serviço público.

No âmbito federal existe a Defensoria Pública da União, instituição responsável por garantir o acesso à justiça por meio da prestação da assistência jurídica integral e gratuita, de forma permanente em grande parte das localidades sedes do Poder Judiciário Federal.

A Defensoria Pública da União é integrada pela Carreira de Defensor Público Federal, composta de três categorias de cargos efetivos: I – Defensor Público Federal de 2ª Categoria (inicial); II – Defensor Público Federal de 1ª Categoria (intermediária); III – Defensor Público Federal de Categoria Especial (final).

Os Defensores Públicos Federais de 2ª Categoria atuam junto aos Juízos Federais, aos Juízos do Trabalho, às Juntas e aos Juízes Eleitorais, aos Juízes Militares, às Auditorias Militares, ao Tribunal Marítimo e às instâncias administrativas. Os Defensores Públicos Federais de 1ª Categoria atuam nos Tribunais Regionais Federais, nas Turmas dos Juizados Especiais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais Regionais Eleitorais. Os Defensores Públicos Federais de Categoria Especial atuam no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior do Trabalho, no Tribunal Superior Eleitoral, no Superior Tribunal Militar e na Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais.

Em dezembro de 2013, a DPU possuía um efetivo de 555 Defensores Públicos Federais, sendo 49 enquadrados como Categoria Especial, 109 como Primeira Categoria e 397 como Segunda Categoria. A lotação deste contingente encontra-se dividida entre as atuais unidades em funcionamento no País, num total de 65 unidades de lotação, incluída a Defensoria Pública-Geral da União, órgão de administração superior da DPU.<sup>29</sup>

Considerando a existência de ao menos 01 defensor público federal para cada 100.000 pessoas com mais de dez anos de idade e rendimento mensal de até três salários mínimos,<sup>30</sup> o tempo médio de espera e o número atual de defensores lotados nos órgãos

---

<sup>29</sup> Disponível em: [http://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa\\_dpu.pdf](http://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa_dpu.pdf)

<sup>30</sup> Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>

de atuação, estima-se que a quantidade de defensores de 1ª e 2ª categoria da DPU, deveria ser ampliada, passando de 506 (109 de 1ª Categoria e 397 de 2ª Categoria) para 1.469 (317 de 1ª Categoria e 1.152 de 2ª Categoria).<sup>31</sup>

A Defensoria Pública da União está presente em todas as Unidades da Federação por meio de 64 Órgãos de Atuação. Esta cobertura geográfica equivale a 24% das Seções e Subseções da Justiça Federal criadas e/ou instaladas. Com a expansão prevista no Plano de Interiorização da DPU espera-se ampliar de 64 para 271 o número de Seções e Subseções Judiciais atendidas pela DPU.

A DPU está presente nas 27 capitais e em 40 cidades do interior, número equivalente a 24% das varas da Justiça Federal. Em dezembro de 2012 foi sancionada pela presidenta da República a Lei 12.763/2012, que criou 789 cargos de defensor público federal para a implantação do plano de interiorização do órgão. A Defensoria espera ampliar de 67 para 271 (100%) o número de seções e subseções judiciais atendidas pela instituição nos próximos anos.

#### 2.2.5 - AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS

A EC nº 45/2004 (Reforma do Poder Judiciário) estabeleceu a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias apenas em relação às Defensorias Públicas Estaduais. Após, em 2013, editou-se a EC 74 que estendeu a referida autonomia às Defensorias Públicas do Distrito Federal e da União.

Com efeito, a autonomia administrativa é essencial vez que fornece à Instituição a possibilidade de autogerir, garantindo-se à Administração do órgão a aplicação dos seus recursos humanos, orçamentários para efetivar as finalidades institucionais. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles “autonomia administrativa é a faculdade de gestão de negócio

---

<sup>31</sup> Disponível em: [http://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa\\_dpu.pdf](http://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa_dpu.pdf)

da entidade ou do órgão, segundo as normas legais que o regem, editadas pela entidade estatal competente.”<sup>32</sup>

Já a autonomia orçamentária diz respeito com a possibilidade de a Defensoria Pública encaminhar proposta de orçamento diretamente ao Poder Legislativo, afastando-se da interferência do Poder Executivo, o que evita cortes vultosos que, cotidianamente, tem sido realizado pelo Executivo. A título de exemplo, menciona-se o fato de que, em 2015, a Defensoria Pública da União havia calculado seus gastos com pessoal em R\$ 245 milhões. O órgão incluiu nessa conta diversos projetos de lei que tramitam no Congresso, criar carreiras de apoio, cargos em comissão e gratificação por acumulação de cargo, todavia o Governo Federal reduziu a R\$ 10 milhões. Ora, pela simples análise do quantitativo que o Executivo quer destinar ao órgão defensoria pública, nítido se afigura a relutância do Poder em implementar a eficiência no acesso à Justiça. Tais acontecimentos são cotidianos nos vários Estados da federação.

Dois anos após aprovada a EC 74/2013 que assegurou a autonomia financeira e orçamentária à Defensoria Pública da União, o Poder Executivo Federal ajuizou a ADI 5296 pedindo que fosse declarada a inconstitucionalidade da emenda, basicamente por dois argumentos centrais. O primeiro refere-se ao fato de que existe vício formal por violação a regra de iniciativa reservada à Presidente da República (art. 61, parágrafo 1º, II, “c”). O segundo diz respeito à violação da cláusula de separação dos poderes (art. 60, parágrafo 4º, III).

Quanto à iniciativa reservada da Presidenta da República, argumenta-se que o legislador inseriu no âmbito da competência privativa a proposição de leis que disponham sobre regime jurídico de servidores públicos da União, citando precedentes no âmbito dos Estados que vedaram emendas modificando regime status constitucional de servidores, como na ADI 2966.

*Data venia* as regras sobre iniciativa privativa não se aplicam à reforma da Constituição Federal. Elas estão inseridas no art. 61 do texto magno, que trata do processo legislativo das leis ordinárias e complementares. Não cabe ao intérprete

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 104

estabelecer restrições onde não às quis o constituinte. Se desejasse estender as regras sobre iniciativa privativa de leis ordinárias e complementares às emendas à Constituição Federal, o constituinte tê-lo-ia feito expressamente. A hipótese não é de lacuna, a ser suprida pela via analógica, mas de silêncio eloquente.

O poder constituinte originário não quis atribuir hegemonia à Presidência da República no processo de alteração da Constituição Federal. Por isso, não conferiu ao Chefe do Executivo o poder de veto em relação às emendas. Estas, como se sabe, são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 60, § 3º), sem prévia submissão à fase de sanção e veto, presente no processo legislativo ordinário.

Clèmerson Merlin Clève, ao analisar a Constitucionalidade da EC 73/2013, que criou os Tribunais Regionais Federais via emenda Constitucional, rechaça a ideia de que somente o Poder Judiciário poderia enviar projeto para emenda constitucional em âmbito nacional, *in verbis*:

Nada obstará, em princípio, eventual emenda constitucional que retirasse a iniciativa. O núcleo essencial do princípio da separação dos poderes garante que não se atribua a um órgão exterior ao Poder Judiciário a competência jurisdicional para quebrar a especialidade funcional. **A emenda introduz modificação pontual no Texto Constitucional com o objetivo de melhor instrumentar o Poder Judiciário ante as dinâmicas das relações sociais. Sim, porque se a validade de uma constituição decorre de sua eficácia, a criação de novos tribunais facilita o acesso dos cidadãos à justiça, implementando a garantia da inafastabilidade da tutela jurisdicional.**<sup>33</sup>

A título de elucidação, a Constituição Federal já foi diversas vezes alterada, como na Emenda Constitucional 3/93, Emenda Constitucional 24/99 e Emenda Constitucional 45/2004 que alteraram diversos dispositivos sem a Iniciativa do Poder Judiciário, ou do Poder Executivo.

Com elucidação conclui o constitucionalista Clèmerson Merlin Clève,

---

<sup>33</sup>CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Criação de Tribunais Regionais Federais por Emenda Constitucional. Possibilidade.** (Parecer) Disponível em: <[http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20130430-02.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130430-02.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2016.

O Poder de Iniciativa conferido pela Lei Fundamental ao Judiciário para a criação ou extinção de tribunais incide apenas sobre o processo legislativo ordinário, não integrando ademais, o núcleo duro da atividade jurisdicional. Por isso, eventual Emenda Constitucional com idêntico propósito é incapaz de vulnerar a separação de poderes enquanto cláusula pétrea<sup>34</sup>.

Ademais, seria totalmente incongruente negar o direito de veto, e, ao mesmo tempo, atribuir à iniciativa privativa de matérias importantes ao Presidente da República.

Pois bem. *Mutatis mutandi* o mesmo entendimento acima exarado se aplica à estrutura de Defensoria Pública, uma vez que a referida emenda irá proporcionar crescimento da Instituição, objetivando a melhor prestação do serviço público de qualidade e eficiência.

Quanto ao segundo argumento principal utilizado pelo poder executivo, de que a EC 74/2013 violou o princípio da separação de poderes (art. 60, §4º da CF), necessária análise acurada para se chegar à determinada conclusão.

Como cediço, o princípio da separação de poderes foi idealizado pelo constitucionalismo liberal visando a assegurar a moderação no exercício do poder e a proteger a liberdade dos governados. A ideia essencial, difundida por Montesquieu, é a de que a atribuição de funções estatais a órgão e pessoas diferentes evita a concentração excessiva de poder nas mãos de qualquer autoridade, segurando, destarte, o despotismo.

O referido conceito advém do iluminismo e foi dominante até princípios do século XX. A teoria de Montesquieu fundava-se *rule of law*. Ou seja, visava a garantir a supremacia da lei mediante o exercício de acordo com ela da função executiva e da judicial.

A doutrina da separação dos poderes, entretanto, serve atualmente como uma técnica de arranjo da estrutura política do Estado, implicando a distribuição por diversos órgãos de forma não exclusiva, permitindo o controle recíproco.

---

<sup>34</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Criação de Tribunais Regionais Federais por Emenda Constitucional. Possibilidade**, 2016, p. 98

Todavia, na sistemática contemporânea, a cláusula pétrea da separação de poderes não visa a estagnar os exatos delineamentos do arranjo institucional definido pelo poder constituinte originário, sob pena de verdadeira fossilização do direito. A separação de poderes deve, em verdade, objetivar concentrações excessivas de poder, atuando em verdadeiro freios e contrapesos.

Fato é que as Constituições Pós-modernas têm abrandado a rigidez da divisão de poderes, privilegiando a efetivação de direitos fundamentais, chegando até mesmo a determinar a implementação de direitos, antes somente colocados à efetividade pelo Executivo. Mais de dois séculos após a publicação das ideias de Montesquieu, a divisão das funções do Estado em três poderes persiste, mas as Constituições têm abrandado a rigidez que a caracterizava, criando uma miríade de hipóteses em que um poder está autorizado a exercer as funções que a teoria clássica atribuiu aos demais.

Esse abrandamento da teoria clássica se fez necessário para responder ao desenvolvimento da própria sociedade, cujos reclamos de respeito aos direitos fundamentais, sociais e políticos, não podiam ser supridos no esquema tradicional.

No caso da EC 74/2013 ocorreu verdadeiro ajuste na estrutura de Defensoria Pública, vez que não se justifica uma Instituição que litiga basicamente contra o Poder Público, estar inserido dentro dos seus órgãos, impedindo o efetivo acesso à Justiça.

Nesta toada, a concessão de autonomia administrativa e orçamentária à Defensoria Pública não viola a separação dos poderes nem constitui inovação apta a abolir o princípio. O reconhecimento da referida autonomia não interfere na conformação constitucional dado ao postulado da divisão dos poderes. A retirada da defensoria pública da situação de subordinação administrativa e orçamentária do Poder Executivo não correspondeu em nenhuma medida ao deslocamento da estrutura de função do seu poder constitucional. Em sendo assim, não houve minoração do poder executivo.

Ademais, a EC 45/2005 concedeu autonomia às Defensorias Públicas dos Estados, e, até o momento não foi arguida nenhuma inconstitucionalidade. Ora, a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbelhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus dos necessitados, na forma do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal. Desta feita, há que se concluir que o princípio

da simetria inviabiliza a concessão de autonomia funcional, administrativa e orçamentária exclusivamente às Defensorias Públicas dos Estados, sem estender semelhantes prerrogativas à Defensoria Pública da União.

No mês de maio de 2016, o Supremo Tribunal Federal decidiu por oito votos a dois, indeferir a liminar pleiteada pelo Poder Executivo, sinalizando que em julgamento final afirmará a Constitucionalidade da EC 74.

Com efeito, restou bem esclarecido pela Suprema Corte que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceram-se a par dos poderes da república e, logo em seguida, do capítulo reservado ao Poder Judiciário, as denominadas funções essenciais à justiça. Assim, o título IV da Constituição Federal versa sobre a organização dos poderes. O capítulo I trata do legislativo, o capítulo II do Executivo, o capítulo III do Judiciário e o capítulo IV trata das funções essenciais da Justiça. Exatamente na sessão I do capítulo IV que encontramos o Ministério Público, na sessão II a advocacia pública e na sessão III, a advocacia privada e a defensoria pública.

Verifica-se então que, pela disposição da Constituição, o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Poderes. Frisa-se, por disposição Constitucional, que as referidas instituições não integram a instituição de nenhum dos três poderes. Como funções essenciais à justiça estão separadas tanto do legislativo, quanto do executivo quanto do Judiciário. Formam, em verdade, um complexo orgânico de Instituições constitucionais, ou instituições primárias do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal ao organizar os poderes estatais não se limitou as descentralizações tradicionais decorrente da tripartição dos poderes, legislativo, executivo e judiciário

A doutrina traça distintas considerações sobre a posição Constitucional da Defensoria Pública:

Note-se, portanto, que a Defensoria Pública não se encontra vinculada a nenhum dos poderes estatais, revelando-se errônea a afirmação de que a Instituição estaria integrada ao Executivo ou ao Legislativo ou ao Judiciário. Em verdade, a Defensoria Pública

como uma instituição Extra Poder, não dependendo de nenhum dos poderes do Estado e não podendo nenhum de seus membros receber instruções vinculantes de nenhuma autoridade pública. Foi por essa razão que o legislador constituinte incluiu as funções essenciais à Justiça em capítulo próprio, capítulo IV, junto ao título dedicado aos Poderes de Estado. Se pretendesse vincular as funções essenciais à Justiça a algum dos poderes estatais, o legislador constituinte a teria incluído em alguma sessão inserida dentro do capítulo destinado ou ao legislativo, ou ao Executivo ou ao Judiciário. E não em capítulo autônomo, ao lado do Legislativo, Executivo e Judiciário<sup>35</sup>.

Assim, as funções essenciais à Justiça integram, portanto um corpo apartado com regramento próprio dentro deste título constitucional.

O Constituinte de 1988 partiu da percepção de que o Estado não se desenvolve apenas por meio do exercício da força ou do poder, ou seja, pela capacidade de impor coativamente suas decisões de modo inevitável. O procedimento que leva ao exercício do poder é também objeto de sua supina preocupação. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário, todos eles, exercem poder, na medida em que, respectivamente, aprovam normas genéricas e abstratas, executam de ofício as proposições legislativas e decidem de forma definitiva.

O modelo de Estado inaugurado pelo Constituinte de 1988, de matiz aberto e democrático, considera que é indispensável que, paralelamente aos três poderes, existam instituições autônomas capazes de trazer à deliberação dos detentores do poder: os interesses sociais (Ministério Público); os interesses dos indivíduos (Advocacia em sentido estrito); os interesses dos necessitados (Defensoria Pública); e o interesse do Estado (Advocacia Pública).

Assim, sob a nomenclatura de funções essenciais à justiça, foram reunidas na Constituição Federal de 1988 um tratamento constitucional específico, resultando de traçado histórico intimamente relacionado à própria construção da justiça efetiva no

---

<sup>35</sup> ESTEVES, Alves Silva. **Princípios Institucionais da Defensoria**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 28.



Brasil. As funções essenciais à justiça, portanto, possuem status diferenciado, apartado dos três poderes, desde que não atinja os Poderes constituídos.

Não se desconhece os votos divergentes proferidos por Ministros do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, argumentando sucintamente que haveria violação ao princípio da separação de poderes, porquanto o Poder Constituinte Derivado teria avançado indevidamente o desenho organizacional do Estado Brasileiro atribuído pelo Constituinte Originário. Contudo, isso representaria um retrocesso histórico em termos de promoção de direitos humanos, de cidadania e democracia. Como é fácil perceber, as verdadeiras vítimas dessa possível decisão serão os mais necessitados.

Como bem observou o Ministro Dias Toffoli:

Ao contrário, portanto, da pretensão da inicial de atribuir pecha de incompatibilidade com o texto da Constituição, vislumbro no espírito da norma a busca pela elevação da Defensoria Pública a um patamar adequado a seu delineamento constitucional originário – de função essencial à Justiça –, densificando um direito fundamental previsto no artigo 5º da Constituição Federal, que ordena ao Estado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.<sup>36</sup>

Desta forma, o fortalecimento do Estado de Defesa, enquanto exigência do Estado Democrático de Direito, busca o equilíbrio da balança do sistema de justiça, instrumentalizando o acesso à população pobre e vulnerável aos mais variados espaços de poder, em especial ao Judiciário.

Além disso, a Defensoria Pública da União está instalada de forma precária, sem estrutura condigna com a determinação Constitucional.

---

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta Inconstitucionalidade n. 5296/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316898>. Acesso em 13 set 2016

## 2.3 DEFENSORIA PÚBLICA EFICIENTE

A Constituição Federal de 1988, com o advento da Emenda Constitucional n. 19/98, constou o princípio da **eficiência** como um dos princípios regentes da Administração Pública, devendo o mesmo ser aplicado em todas as esferas dos três poderes e demais entidades.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que “uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos<sup>37</sup>”.

E ainda, ressalta autora que o princípio da eficiência

apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público<sup>38</sup>.

A eficiência possui conteúdo que orienta a atividade administrativa a conquistar os melhores resultados com o menor custo e utilizando-se das ferramentas disponíveis.

Alexandre de Moraes expõe bem a ideia de eficiência na Administração Pública: compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; imparcialidade; neutralidade; transparência; participação e aproximação dos serviços públicos da população; eficácia; desburocratização e busca de qualidade.<sup>39</sup>

Além de eficiente o serviço de assistência jurídica integral e gratuita deve ser prestada de forma eficaz. A eficácia está ligada a capacidade de fazer as coisas certas,

---

<sup>37</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 83.

<sup>38</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 2002, p. 83. Grifou-se

<sup>39</sup>MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 319.

ligando-se mais diretamente para os resultados. A eficiência está ligada aos meios para se chegar a determinado resultado, sendo possível que algo seja eficiente, mas não seja, portanto, eficaz.

De acordo com a doutrinadora Irene Patrícia Nohara:

Determinada empresa pode ser eficiente sem necessariamente ser eficaz, numa circunstância em que não obstante a utilização de métodos e procedimentos de otimização de recursos disponíveis, os objetivos visados não sejam alcançados<sup>40</sup>.

Prosseguindo no avanço, ainda necessário averiguar se o serviço prestado pelo Estado, na espécie, assistência judiciária tem efetividade. O conceito deste termo significa, o impacto, isto é, os efeitos de seus programas no ambiente, os quais são mensurados por índices técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

O Poder Executivo realizava cortes orçamentários, desrespeitando totalmente o previsto na EC 74/2013, fazendo com que a Ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber, no mandado de segurança n. 33193 MC/DF, concedesse liminar para “para assegurar que a proposta orçamentária original encaminhada pela impetrante, anexa à Mensagem Presidencial nº 251/2014, seja apreciada pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual de 2015”.

Dentre os fundamentos merece destaque trecho do voto:

Inexistindo incompatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, carece de amparo no ordenamento jurídico pátrio à alteração, pelo Poder Executivo, das propostas encaminhadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, ainda que sob o pretexto de promover o equilíbrio orçamentário e/ou de assegurar a obtenção de superávit primário.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 192.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 33193/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+33193%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/op3h2s7>. Acesso em 21 set 2014.

Vê-se, pois que para alcançar tais objetivos de eficiência, eficácia e efetividade<sup>42</sup>, imprescindível uma Defensoria Pública Autônoma (administrativa e financeira), que tenha recursos próprios para gerir seu orçamento atuando na esfera dos mais necessitados. É impossível que a Instituição dentro do órgão do Executivo consiga atingir os parâmetros administrativos exigidos pela Constituição Federal.

Nesse contexto, destaca-se a atuação da Defensoria Pública como instrumento do regime democrático, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados. Trata-se de instituição essencialmente voltada à emancipação do vulnerável, sem a qual o acesso à justiça e o exercício da cidadania são inexequíveis pela população carente.

A adequada estruturação da Defensoria Pública para o desempenho de suas funções constitucionais pressupõe, por certo, a sua autonomia. Uma Defensoria Pública combativa unicamente pode sê-la se salvaguardada de retaliações políticas, se distante da ingerência direta ou indireta dos demais poderes quando do cumprimento de suas funções.

A eficiência organizacional é uma busca comum a toda organização, seja ela pública ou privada. Busca esta que se justifica pela escassez de recursos e pela necessidade constante de ampliar resultados operando com recursos limitados. Busca-se destarte a eficiência para assegurar o acesso à justiça, integral e gratuito, aos necessitados, garantindo-lhes cidadania e um atendimento de qualidade.<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Segundo José Renato Nalini, “a eficiência é a produção do máximo de rendimento com o mínimo de dispêndio, a eficácia é a segurança de bom resultado; efetividade é a capacidade de atingir o efeito real”. NALINI, José Renato. Há esperança de justiça eficiente? In: SILVEIRA, Vladimir de Oliveira; MEZZAROBBA, Orides (coordenadores). MAILLART, Adriana S; COUTO, Mônica Bonetti et al (Orgs.). **Justiça e o paradigma da eficiência**. Coleção: Justiça, empresa e sustentabilidade. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>43</sup> Como aponta Bruno Carlos dos Rios (apud Pimenta), “o conceito publicista de eficiência denota contornos diferentes daqueles da iniciativa privada, uma vez que neste almeja o lucro enquanto naquela objetiva exclusivamente o interesse público, a cidadania e as necessidades sociais. A eficiência significa o aumento dos serviços colocados à disposição da população, embora sua conceituação não seja de fácil operacionalização já que grande parte dos serviços públicos, aberto e complexos, não fornecer espaço para uma avaliação dos resultados”. RIOS, Bruno Carlos dos. **A defensoria pública brasileira como instrumento de acesso à justiça eficiente**. Dissertação mestrado. Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015, p. 45.

Vale a pena destacar que a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos já emitiu 4 (quatro) Resoluções afetas à autonomia das Defensorias Públicas dos seus Estados-membros (AG/RES. 2656, 2714, 2801 e 2821)<sup>44</sup>.

Percebe-se, pois que várias vezes a OEA vem se dedicando a exortar seus Estados-membros a observar e efetivamente implantar um modelo oficial de Defensoria Pública, dotada de devida autonomia.

Ressalte-se que, em dezembro de 2015, os Chefes de Estado de países membros do Mercosul firmaram um documento denominado Comunicado Conjunto das Presidentas e dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, em que no item 24 afirmam o compromisso das defensorias públicas no sentido de:

Resaltaron la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los Sistemas de Defensoría Pública Oficial con el propósito de garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y asegurar el irrestricto respeto a los Derechos Humanos, destacando el compromiso con que actúan en consonancia. En ese contexto, se comprometieron a incentivar la independencia técnica, la autonomía funcional y financiera, por ser elementos que hacen a un efectivo ejercicio en materias de su competencia, en tanto que garantizan un servicio eficaz y gratuito, libre de cualquier injerencia, intervenciones o controles por parte de otros poderes del Estado.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a Corte já asseverou a impropriedade de se vincular a Defensoria Pública ao Poder Executivo. Importa registrar o reconhecimento dado à Defensoria Pública como órgão gestor da assistência jurídica gratuita no Brasil, conclusão expressamente alcançada pelo STF ao apreciar a ADI n. 4.163. Nesta ação, impugnava-se o artigo da Lei Orgânica da Defensoria Pública paulista que impunha, em caráter obrigatório, a manutenção de convênio com a OAB local para

---

<sup>44</sup> OEA – ORGANIZAÇÃO ESTADOS AMERICANOS. Resolução n. 280. Disponível em [http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/444/Res.\\_OEA\\_2821-2014.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/444/Res._OEA_2821-2014.pdf). Acesso em 13 set 2016.

suplementação das atividades da Defensoria Pública. O acórdão declarou a inconstitucionalidade afirmando expressamente que:

É inconstitucional toda norma que, impondo a Defensoria Pública Estadual, para prestação de serviço jurídico integral e gratuito aos necessitados, a obrigatoriedade de assinatura de convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, ou com qualquer outra entidade, viola, por conseguinte, a autonomia funcional, administrativa e financeira daquele órgão público<sup>45</sup>.

Destarte, a Presidência da República ao ajuizar a ADI 5.296 descurou-se de atentar à eficiência, efetividade e eficácia, buscando somente o interesse público secundário, esquecendo-se do interesse público primário.

O interesse público primário é o verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, pois este alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular, já no que diz respeito ao interesse público secundário este visa o interesse patrimonial do Estado.

Exatamente nesse sentido, Renato Alessi diferencia “interesse público primário” e “interesse público secundário”, diferenciação esta difundida no Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello, em que interesse público secundário não é público, configurando-se apenas como o interesse da administração pública, do aparato administrativo.<sup>46</sup>

Ressalte-se que o ponto auge da evolução institucional ocorreu com a aprovação da recente Emenda Constitucional n. 80/2014. A referida alteração da Carta Maior alterou o *caput* do art. 134 da Constituição, passando-se a referir à Defensoria Pública como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação*”

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4163/SP – São Paulo. Relator: Min. César Peluso. Pesquisa de Jurisprudência, Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4163%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4163%2EACMS%2E%29&base=b aseAcordaos&url=http://tinyurl.com/blq67nd>. Acesso em 21 set 2014

<sup>46</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 38.

*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”*

Com efeito, a modificação é vaga, cumprindo-nos aclarar os conteúdos do que seja “expressão e instrumento do Regime Democrático”. Conforme elucida Caio Paiva:

Não podemos tratar o texto constitucional como norma meramente ilustrativa. Se a EC 80 alertou o art. 134, *caput*, da Constituição, para nele constar que a Defensoria Pública é expressão e instrumento do regime democrático, isso deve ter algum significado e, mais do que isso, deve provocar alguma mudança institucional.<sup>47</sup>

O que se quer afirmar que a referida disposição não pode significar legislação simbólica. Noutros termos, precisa-se assumir uma função prática para o sentido da modificação constitucional. Para tal finalidade é preciso descobrir o significado dos termos do Enunciado Constitucional.

Assim, questiona-se o sentido da expressão Democracia. A Doutrina constitucional<sup>48</sup> aponta que a democracia se estrutura em três princípios ou valores fundamentais, quais sejam, a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

A supremacia da vontade popular significa que o Estado é formado a partir da composição das vontades individuais dos membros do povo, calcados no sufrágio universal, que se fundamenta no voto. Nesse sentido, a democracia só se legitima se não privilegia ou exclui a inserção de valores e interesses de determinados grupos, indivíduos ou organizações nos seus procedimentos político-jurídicos. Destarte, a democracia impõe o respeito pelas minorias e até mesmo a sua proteção e promoção, assegurando o pluralismo e estabelecendo a participação mais abrangente possível dos indivíduos.

---

<sup>47</sup> PAIVA, Caio. **Prática penal para a Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 9.

<sup>48</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 150.

Conforme lição da Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha:

Frise-se que minoria nesse contexto não se refere ao aspecto quantitativo, mas sim qualitativo. Diz respeito a um grupo inferiorizado e dominado por outro prevalente que detém o poder político e econômico, a exemplo dos pobres, negros, mulheres, população LGBTI, índios, pessoas com deficiência, entre outros.<sup>49</sup>

Com base na doutrina de Earl Johnson Jr., desembargador aposentado do Tribunal de Apelação do Estado da Califórnia:

Para pessoas que não podem arcar com o custo da contratação de advogados o direito de votar é quase irrelevante porque votar gera para si uma legislação favorável que você não pode aplica-la. Os direitos que você tem não podem ser aplicados. Você está simplesmente desperdiçando o seu voto.

O Processo Judicial é, pois, um instrumento de participação política e de exercício de cidadania, consagração do Estado Democrático de Direito, devendo-se, garantir a todos o direito de participação e atuação.

O segundo princípio da Democracia é a preservação da liberdade. Impossível pensar Democraticamente sem que sejam asseguradas as liberdades públicas e sociais. Conforme afirma Ingo Sarlet:

Estreita também é a relação entre liberdade e legalidade. Isso porque, a lei é o instrumento por excelência de que dispõe o Estado Democrático de Direito para garantir e preservar a liberdade e, ao mesmo tempo, regulá-la e impor-lhe restrições.<sup>50</sup>

O terceiro princípio o da igualdade de direitos, esta consubstanciado no sentido bem resumido por Boaventura de Sousa Santos de que “*as pessoas e os grupos sociais*

---

<sup>49</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, 1996, p. 285

<sup>50</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. **Curso de Direito Constitucional. 5. Ed.** São Paulo: Saraiva, 2016, p. 485



*têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza* <sup>51</sup>.

Com efeito, só se fala em igualdade porque existe diversidade. A complexidade e a heterogeneidade social, pois, são pressupostos para a implantação do princípio democrático da igualdade de direitos. Valemo-nos das noções de igualdade formal e igualdade material.

Desta forma, após resumida análise do regime democrático, a Defensoria pública é a porta de entrada para a inclusão. Porque sendo uma instituição constitucionalmente idealizada para garantir o acesso à Justiça em sentido formal e material, de todas as integrantes do sistema de justiça, a Defensoria Pública é a melhor vocacionada, a que apresenta melhores condições para superar os obstáculos impostos aos vulneráveis para a apresentação de suas demandas e garantia de seus direitos.

Nos dizeres de Pedro González:

Destarte, a partir do cotejo entre as funções institucionais e os princípios da democracia constata-se que a atuação defensorial se liga a cada um dos princípios fundamentais daquela, seja em conjunto ou separadamente. Age em favor da ampliação e pluralização do acesso à ordem jurídica justa como meio de consolidação democrática. Logo, verifica-se que a Defensoria pública é instrumento do regime democrático porque no cumprimento das suas funções institucionais realiza os três princípios (ou valores) democráticos fundamentais – supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos - , potencializando a democracia.<sup>52</sup>

Questiona-se, assim o que significa ser a Defensoria Pública “expressão e instrumento do regime democrático” (art. 134, *caput*, CF/88 e art. 1º, LC nº 80/94)?

Como cediço, “expressão” e “instrumento” não são vocábulos sinônimos. Ademais, é princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*). Portanto, é preciso separar a resposta em duas partes, isto é, o que significa ser a Defensoria Pública expressão do regime

---

<sup>51</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, janjun 2001, p. 28

<sup>52</sup> Alves, Cleber Franscico; González, Pedro. Defensoria Pública no século XXI. Ed. Lumen Iuris, 2016, p. 39.

democrático e o que significa ser a Defensoria Pública instrumento do regime democrático.

Ser expressão de alguma coisa significa ser “figura representativa”; “modelo”; “manifestação significativa e importante” da mesma.

Decerto, o próprio regime democrático deve ser entendido como algo dinâmico, como um processo que caminha para a concretização e aprofundamento dos seus princípios fundamentais: supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos.

A Defensoria Pública, pois, é figura representativa desse processo. Isso porque, considerando o protagonismo alcançado pelo Poder Judiciário e o papel do processo no Estado Democrático de Direito, a existência de instituições sedimentadas e plenamente atuantes, capazes de garantir e preservar os direitos fundamentais de caráter civil, político e social pode ser apontada como um relevante indicador do estágio de efetiva consolidação democrática de uma sociedade<sup>53</sup>.

Nessa linha, a possibilidade de acesso efetivo à Justiça torna-se um diferencial importante para a identificação de uma verdadeira democracia, devidamente consolidada. Afinal, o regime democrático legitima-se exatamente enquanto garante e promove o acesso equânime dos mais diferentes valores e interesses nos seus procedimentos jurídico-políticos.

Assim, sendo a Defensoria Pública uma instituição constitucionalmente idealizada para garantir o acesso à Justiça tanto em sentido formal quanto em sentido material, o seu fortalecimento aponta na direção de uma democracia mais sólida.

Destarte, podemos entender que a Defensoria Pública é expressão do regime democrático na medida em que sua presença e atuação consistentes são manifestação do avanço da sociedade rumo à consolidação democrática.<sup>54</sup>

Cabe nesse ponto buscar responder à segunda parte do questionamento lançado. Iniciamos pelo significado da palavra instrumento. Pois bem, de acordo com o dicionário instrumento é um “meio utilizado para obter um resultado.

---

<sup>53</sup>Op. cit, p 40.

<sup>54</sup>Op. cit. 41

A democracia é um processo de afirmação do protagonismo do povo e de garantia de direitos fundamentais que vão sendo conquistados no correr na história. Essa se estrutura em três princípios fundamentais: (i) supremacia da vontade popular; (ii) preservação da liberdade; e (iii) igualdade de direitos. O processo democrático, pois, avança conforme esses princípios vão sendo efetivados e aprofundados.

Nessa trilha, ser instrumento do regime democrático é ser um meio para se obter a consolidação democrática. Para tanto, o mesmo deve buscar a concretização dos três princípios democráticos.

A partir do cotejo entre as funções institucionais e os princípios da democracia, constata-se que a Defensoria Pública é instrumento do regime democrático porque no cumprimento das suas funções institucionais realiza os três princípios democráticos – supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos –, potencializando a democracia.<sup>55</sup>

Como conclusão tem-se que após a EC 80/2014 a Defensoria Pública é expressão e instrumento do regime democrático porque, respectivamente, sua presença e atuação consistentes são manifestação do avanço da sociedade rumo à consolidação democrática e no cumprimento das funções institucionais realiza os três princípios democráticos fundamentais, quais sejam supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos, o que, potencializa a democracia.

A EC 80/14 determinou também que, no prazo máximo de oito anos a partir da sua edição, haja defensores em todas as unidades jurisdicionais do país. Não bastasse, operou o constituinte derivado uma mudança sutil, mas relevante: deu à Defensoria Pública uma seção específica no capítulo relativo às funções essenciais à justiça, a seção IV, retirando-a da seção III, que ocupava juntamente com a Advocacia.

Nesse contexto, a EC 80/2014 estabeleceu que no prazo de 08 (oito) anos o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da defensoria pública e à respectiva população, determinando

---

<sup>55</sup> GONZÁLEZ, Pedro. *A Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: A EC nº 80/14 para além da sua função simbólica*, in V Prêmio Jurídico Defensor Público Sílvio Roberto Melo Moraes, Rio de Janeiro: ADPERJ, 2016, p. 116.

ainda que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, sendo que até a referida implementação observar-se-á a lotação dos referidos profissionais nas regiões com menor índice de exclusão social e adensamento populacional.

Pela interpretação do dispositivo da Carta Maior afigura-se função das Defensorias do País atender para o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, priorizando a implementação dessa instituição em regiões com baixos índices. Com efeito, a Constituição fortaleceu os mecanismos de atuação, prevendo criação de núcleos em regiões mais carentes.

O novo papel da Defensoria Pública, além de confirmar a tradicional noção de cunha individualista de assegurar o patrocínio em juízo para litigantes qualquer que seja o tipo de processo judicial, como autor ou réu, amplifica significativamente suas funções originária: A Defensoria Pública recebe a missão de promover os direitos humanos, na sua ampla acepção, que não pode ser restringida somente às pessoas economicamente necessitadas.

O *II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*, feito pelo Ministério da Justiça em parceria com a Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP), constatou que há menos de dois defensores públicos para cada 100 mil habitantes no Brasil. Para agravar a situação, os estados com menor índice de atendimento são aqueles com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concluindo-se, desta feita, que o público-alvo da Defensoria não está tendo acesso ao serviço.

Ressalte-se que o *déficit* de defensores públicos federais chega a 66% no país, aponta o estudo “*Um panorama da atuação da Defensoria Pública da União*”, lançada no final de março de 2014. Esse seria o aumento necessário para que houvesse ao menos um defensor federal para cada 100 mil habitantes com mais de dez anos de idade e rendimento mensal de até três salários mínimo.<sup>56</sup>

No âmbito da Defensoria Pública da União existe o projeto de interiorização que escalona e estabelece critérios de prioridade de interiorização de unidades a partir de um

---

<sup>56</sup> Disponível em: [http://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa\\_dpu.pdf](http://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa_dpu.pdf)

índice matemático obtido com base em três fatores: Índice de Desenvolvimento Humano, população com renda inferior a três salários mínimos e o número de varas federais na localidade.

A Defensoria Pública da União está presente nas 27 capitais e em 40 cidades do interior, número equivalente a 25% das varas da Justiça Federal. Em dezembro de 2012, a Lei 12.763/2012 foi sancionada pela Presidência da República, criando 789 cargos de defensor público federal para a implantação do plano de interiorização do órgão.

Desta feita, a Defensoria objetiva com o referido plano, ampliar de 67 para 271 o número de seções e subseções judiciais atendidas pela instituição nos próximos anos, utilizando-se os índices de desenvolvimento humano de cada região do país.

Menciona-se, a título de elucidação, que compete somente a Defensoria Pública, como instituição essencial a implementação de direitos às pessoas sem recursos financeiros, avaliar os locais onde a instituição deverá ser instalada. Neste sentido, o Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, no pedido de suspensão de Tutela Antecipada n. 800 garantiu à Defensoria Pública da União a competência na definição das localidades em que devem atuar os seus representantes. Transcreve-se parte da decisão:

No caso em exame, a DPU busca nesta ação a defesa de sua competência privativa para decidir onde deve lotar os defensores públicos federais. Assim, entendo que possui capacidade para ser parte nesta ação (personalidade judiciária). Passo então ao exame do mérito. O deferimento do pedido de suspensão exige a presença de dois requisitos: a matéria em debate ser constitucional acrescido da ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Na hipótese em apreço, encontra-se devidamente demonstrada a matéria constitucional em debate: ofensa à autonomia da Defensoria Pública da União para decidir onde deve lotar os defensores públicos federais, nos termos do art. 134 da Constituição Federal. Nesse sentido, a decisão atacada impôs a lotação de um defensor público federal na Subseção Judiciária de Cruz Alta/RS, interferindo em atribuição exclusiva da DPU para lotar o reduzido número de defensores públicos federais. Passo então ao exame do segundo

requisito: ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Como relatado pela Defensoria Pública da União, já foram contabilizadas 58 (cinquenta e oito) ações com o mesmo objetivo do processo em exame, o que demonstra o chamado “efeito multiplicador” da causa, podendo repercutir de maneira efetiva na atuação da DPU. Demonstrada, assim, a satisfação do segundo requisito para o deferimento da suspensão.<sup>57</sup>

As conquistas em tela não deixam dúvidas de que a Defensoria Pública conseguiu enfim o seu atestado de maturidade, passando a comunidade jurídica a enxergá-la como Instituição realmente essencial.

Saliente-se que esse compromisso com a defesa de valores fundamentais teve como consequência natural a ampliação do endereçamento subjetivo das funções institucionais. O necessitado econômico continuou sendo o foco principal da Defensoria Pública, mas a instituição se abriu a outras carências a exemplo das apresentadas pela pessoa portadora de necessidades especiais, pela mulher vítima de violência doméstica e por grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, bem ainda por pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão e violência.

Passa-se assim a trabalhar com o conceito de vulnerabilidade, em harmonia com o texto constitucional, com efeito, seria um desperdício deixar de aproveitar a força de trabalho da Defensoria quando a vulnerabilidade não fosse estritamente econômica.

Associada ao fortalecimento gradual da instituição no Brasil, adveio à necessidade de uma atuação mais transcendente, compatível com a promessa constitucional de assistência jurídica integral.

De fato, o modelo de assistência jurídica está umbilicalmente ligado ao modelo de Estado e ao tipo de tutela jurisdicional preferido. Com efeito, Estados Liberais têm a tendência de adotar modelos privatistas e individualistas de assistência jurídica, além de prioridades ressarcitórias. Por outro lado, Estados Sociais Democráticos priorizam os modelos públicos de assistência jurídica, prestada e gerida por Entes Estatais,

---

<sup>57</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tutela Antecipada n. 800. Brasília.

responsáveis pela oferta de soluções estruturais e de tutelas inibitórias às ameaças ou às megaviolações de direitos fundamentais, mormente dos direitos sociais e coletivos.

Sob um prisma metodológico de atuação das Instituições incumbidas da prestação da assistencial jurídica, definimos, basicamente, dois modelos: um modelo pacificador, restaurativo ou teleológico: normalmente público, baseado na psicologia do ganha-ganha ou no chamado enfrentamento positivo, coletivizado e preventivo dos conflitos de interesses, num contexto de assistência jurídica restaurativa.

Diante desse contexto socioeconômico e jurídico, propomos uma atuação de potencialização dos direitos fundamentais à Defensoria Pública, para o bem cumprimento de seu mister institucional, no âmbito judicial ou no extrajudicial.

Faz-se necessário criar condições para acordos extrajudiciais com a disponibilidade de setores e órgãos encarregados de aproximar as partes, propiciando o efetivo diálogo.

As garantias dos objetivos que constam do preâmbulo da Constituição “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento a igualdade e a justiça” estão intimamente ligadas às atribuições da Defensoria Pública. Não se trata apenas de ingressar em juízo, mas de dispensar assistência integral aos necessitados, com funções que vão desde educação em direitos até a solução de conflitos, seja judicialmente ou extrajudicialmente.

O Direito de acesso à justiça envolve a resolução de problemas por diferentes meios, como o acordo, a arbitragem, a conciliação, a mediação, enfim, tanto na via judicial como extrajudicial.

Ademais são significativas as críticas ao desempenho da Justiça Estatal, bem como a descrença no sistema. A morosidade aparece como uma das principais características fundamentando a fundamentação negativa. Há, portanto, existência de sérios problemas na efetivação do direito de acesso à Justiça. Para além da constatação de uma demanda reprimida, o quadro é ainda agravado por indivíduos que sequer conhecem seus direitos e que nem chegam a demandar.

José Murilo de Carvalho em análise voltada para o processo de efetivação da cidadania conclui:

haver uma significativa distância entre o que a lei prescreve e a realidade. Ou seja, embora estejam consagrados constitucionalmente todos os direitos, “a parcela que pode contar com a presença da lei é pequena, mesmo nos grandes centros. Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes. Aqueles que compõe a base da pirâmide social estão excluídos dos direitos, e, conseqüentemente, não são cidadãos. A justiça entre nós, no sentido de garantia de direitos, existe apenas para a pequena minoria de doutores. Ela é inacessível à multidão, isto é, a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil, assim como para os doutores existe apenas o Código Civil.”<sup>58</sup>

O grau Brasileiro de concentração de renda e desigualdade social interfere diretamente na universalização dos bens coletivos. Na linha proposta por Amartya Sen, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza”.<sup>59</sup>

É nesse contexto pouco favorável à realização dos direitos de todos, que cresce o significado e necessidade de abrangência de atuação da Defensoria Pública.

Sua atuação deve navegar nas três ondas referidas por Cappelletti e Garth, abre as portas para a inclusão, providenciando respostas que vão desde a educação em direitos até a solução de conflitos.

---

<sup>58</sup> CARVALHO, José Murilo. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, 1996, p. 286.

<sup>59</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 109.



## 2.4 DIREITOS COLETIVOS IMPLEMENTADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA

Isto se observa tanto pela previsão constante do art. 134 da Constituição Federal ao tratar de direitos coletivos, como também pela previsão literal estabelecida pela Lei Complementar 80/94 que estabelece que *“são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras IX exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.*

Importante mencionar que nas sociedades de massa, a categoria jurídica dos necessitados não se pode satisfazer na ideia do mero necessitado econômico. Ao revés, a hipossuficiência deve ser atribuída com uma conotação que seja adequada às necessidades contemporâneas, os carentes organizacionais. Entende-se estes como pessoas que, enquanto integrantes de grupos sociais, permaneceriam fragilizados na tutela de seus direitos em face da complexidade das relações sociojurídicas da contemporaneidade.

Quanto à tutela coletiva, há de se reconhecer nela um importante instrumento de empoderamento social, o que a torna algo indelegável indisponível e necessária à própria legitimação do Estado moderno. Nessa linha, ela se apresenta não apenas como instrumento processual, mas ainda como meio de participação e decisão social legítimo e legitimante, que interessa a toda coletividade.

Rodolfo de Camargo Mancuso destaca, em marcante estudo sobre as formas de resolução dos conflitos, *“que os processos coletivos prestam relevantes contributos para a composição justa dos conflitos : i) ao recepcionarem e darem tratamento adequado aos megaconflitos que hoje permeiam a contemporânea sociedade de massa, previnem a sua pulverização (sua atomização, no dizer de Kazuo Watanabe) em multifárias demandas individuais; (ii) ao consentirem resposta judiciária unitária (molecular, no dizer de Kazuo Watanabe), promovem o devido tratamento isonômico aos jurisdicionados que se encontram numa mesma situação fático-jurídica*

Com efeito, o Estado não reage a contento diante do crescente fenômeno da judicialização dos conflitos, mantendo uma estrutura judiciária arcaica, burocratizada, elitizada e onerosa. Para agravar a situação, o principal instrumento de trabalho desse sistema é um processo em plena crise teórica e axiológica, com valores conflitantes, e que não consegue nem implementar a verdadeira participação social, nem oferecer uma resposta oportuna às pretensões apresentadas. As frustrações são enormes, especialmente se considerarmos as expectativas pós-totalitárias da era da redemocratização do país.

Em contrapartida, a sociedade brasileira clama por novas diretrizes de processo para fazê-lo mais dinâmico, concreto, tornando-o um instrumento de acesso e de construção da justiça.

A experiência judiciária brasileira passa, presentemente, por uma crise que se afigura grave e, ao menos na dimensão que veio a alcançar, pode-se dizer historicamente inusitada, contexto em grande parte insuflado pela crescente e acirrada conflitualidade social (a explosão da litigiosidade antes prognosticada pelo saudoso Mauro Cappelletti), a que se agrega a pleora de direitos individuais e coletivos que se vão positivando (muitas vezes desacompanhados dos correspondentes deveres), tudo a fomentar um demandismo judiciário sem precedentes, a que o Estado tem procurado atender sob um formato judiciário massivo, focado mais no obsessivo propósito de eliminar processos, do que propriamente, em lidar com eles e resolvê-los mediante uma resposta de qualidade.<sup>60</sup>

E acrescenta:

Os programas e estratégias que dentre nós vão sendo excogitados e implementados em termos de política judiciária, mostram-se focados na vertente quantitativa do problema, isto é, no volume excessivo de processos: ao aumento da demanda (mais processos) se intenta responder com um incessante crescimento da base física do Judiciário (mais fóruns, mais juízes, mais equipamentos de informática, enfim: mais custeio), sem que se dê conta de que tal estratégia muito se aproximado popular enxugar gelo, a par de agravar a situação existente, na medida em que o aumento da

---

<sup>60</sup> <sup>60</sup>MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.5.

oferta acaba por retroalimentar a demanda, disseminando junto à população a falácia de que toda e qualquer controvérsia pode e deve ser judicializada, quando, antes e superiormente, caberia expandir a informação quanto ao acesso a outros meios, auto ou heterocompositivos.<sup>61</sup> (...) Não é preciso grande esforço mental para aferir o imenso equívoco desse ideário, cuja prática tem resultado na alarmante situação atual da justiça brasileira: ao contrário do ali sustentado, o crescimento físico do Judiciário só faz retroalimentar a demanda, a par de exacerbar a cultura contenciosa e desestimular as outras formas, a auto e heterocompositivas, de resolução de controvérsias (...).<sup>62</sup> Um dos alvites ante tão grave situação está no incentivo aos meios alternativos de prevenção e solução dos conflitos, de largo curso em países como os Estados Unidos, segundo o pressuposto de que a finalidade a ser perseguida é a da composição justa das controvérsias, mesmo ora e além do ambiente judiciário estatal, ou, até, preferencialmente sem ele.<sup>63</sup>

Desta feita, até que o processo civil individual assume o papel de pacificador social, outros instrumentos jurídicos mais eficientes devem surgir e ganhar espaço e legitimação. Neste sentido surte a tutela coletiva e os meios de pacificação extrajudicial das relações jurídicas, em especial aqueles manejados por instituições democráticas, como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

No que tange às formas consensuais de solução de conflitos no caso de beneficiário da gratuidade, dispõe-se no artigo 169, §2º (NCPC), que, sem prejuízo da mediação e da conciliação judiciais, poderá os beneficiários da justiça gratuita participar da tentativa de soluções consensuais também extrajudicialmente, ficando as câmaras privadas de conciliação e de mediação responsáveis por atender um quantitativo de casos de justiça gratuita, a ser fixado pelo tribunal.

A Defensoria Pública apresenta-se como um caminho do novo processo civil coletivo. De fato, por sua natureza, a Defensoria Pública traz um papel pacificador, via

---

<sup>61</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 13.

<sup>62</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 13.

<sup>63</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 89.

empoderamento social e transformador da realidade, pois, além de suas atribuições constitucionais e legais, está mais próxima da sociedade.

A Defensoria é parte legítima para a propositura de ações coletivas para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, independente da verificação efetiva da hipossuficiência da maioria dos beneficiários da ação, pois desde a Constituição da República de 1988 deixou de exercer somente o patrocínio judicial do hipossuficiente para ser reconhecida, também, como Instituição que supre a hipossuficiência organizacional da sociedade na defesa de direitos transindividuais. Esta interpretação se estrutura sobre a natureza convencional de instituição destinada a fazer valer o arcabouço de direitos fundamentais, promovendo transformação social, mediante a valorização da pessoa humana.

Assim sendo, não cremos seja acertado o entendimento restritivo a propósito das atribuições da Defensoria Pública, porque negaríamos os próprios fundamentos do processo coletivo se pudesse ela defender um único necessitado, ou até todos eles, desde que o fizesse um a um, mas não os pudesse defender a todos, de uma só vez, num único processo coletivo.

Para o professor Hugro Nigro Mazilli:

Não nos impressiona o argumento de que, assim, a Defensoria Pública estaria a invadir atribuições do Ministério Público, seja porque as atribuições do *Parquet na promoção da ação civil pública não lhe são exclusivas*, seja porque, embora tenha ele atribuições inconfundíveis com as da Defensoria, existem áreas de superposição entre ambos. Em suma, nosso entendimento é o de que a Defensoria Pública pode propor ações civis ou coletivas, em defesa de interesses difusos coletivos ou individuais homogêneos de pessoas que se encontrem na condição de necessitados, ou seja, de quem tenha insuficiência de recursos para custear a defesa individual, mesmo que, com isso, em matéria de interesse difusos (que compreendem grupo indeterminado de lesados), possam ser indiretamente beneficiados terceiras pessoas que não se encontrem na condição de

deficiência econômica, até porque não haveria como separar os integrantes desse grupo atingido.<sup>64</sup>

No mesmo sentido é a doutrina de Fred Didier Jr. E Hermes Zaneti Jr.:

A Defensoria Pública poderá ajuizar qualquer ação para a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses dos necessitados. Não será necessário que a ação coletiva se volte à tutela exclusiva dos necessitados, mas sim que a sua solução repercuta diretamente na esfera jurídica dos necessitados, ainda que, também possa operar efeitos perante outros sujeitos. (...) Não é necessário, porém, que a coletividade seja composta exclusivamente por pessoas necessitadas. Se fosse assim, praticamente estaria excluída a legitimação da Defensoria Pública para a tutela de direitos difusos, que pertencem a uma coletividade de pessoas indeterminadas. Ainda neste sentido, não seria possível a promoção de ação coletiva pela Defensoria Pública quando o interesse protegido fosse comum a todas as pessoas, carentes ou não.<sup>65</sup>

Na “promoção dos direitos humanos”, expressão presente no texto do art. 185, de acordo com o paradigma da Lei Complementar n. 80/94 , bem como A EC/80, a Defensoria exerce diversas funções judiciais e extrajudiciais, como condições dignas de encarceramento e de internação de adolescentes, defesa da saúde, dos direitos das crianças, da supressão da falta do primeiro registro, direito à moradia, etc

Com efeito, vivemos em um país que continua extremamente desigual e onde se reproduzem cotidianamente violações a direitos elementares. As práticas mais atentatórias à dignidade humana persistem, como é o caso da tortura e do trabalho escravo. Em um contexto assim, faz bastante sentido a valorização da instituição pública destinada exatamente a pelear por aqueles que mais têm os direitos e a dignidade violados, as pessoas e grupos carentes. Ao menos abertamente, não há como censurar ou depreciar a missão dos Defensores.

---

<sup>64</sup> HUGO Nigro Mazzilli. *A Defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25. Ed., São Paulo, Saraiva, 2012, p 323-324.

<sup>65</sup> DIDIER, Fred. JUNIOR, Zaneti. *Curso de Direito Processual Civil*, vol. 4 – processo coletivo. 7ª ed., Salvador, JusPodivm, 2012, p. 220.

Nos procedimentos de litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, há, ainda, a previsão de comparecimento da Defensoria Pública aos atos processuais

O artigo 185, reiterando a previsão do artigo 134 da Constituição Federal destaca a atuação da Defensoria Pública na promoção da assistência jurídica, exercendo a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

Abrem-se os olhos agora, todavia, para todas essas modalidades de soluções não jurisdicionais dos conflitos, tratadas como meios alternativos de pacificação social. Vai ganhando corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes. Por outro lado, cresce também a percepção de que o Estado tem falhado muito na sua missão pacificadora, que ele tenta realizar mediante o exercício da jurisdição e através das formas do processo civil, penal ou trabalhista.<sup>66</sup>

Importante dispositivo, que merece destaque diante da nova dinâmica da audiência de conciliação ou de mediação, é o §9º do artigo 334, que versa sobre a necessidade da presença do defensor na audiência de conciliação ou de mediação.

Tratando-se de outras disposições esparsas do novo diploma, em relação às suas funções institucionais, consagra-se a sua atribuição para a curadoria especial, nos termos do artigo 72 parágrafo único, bem como se prevê que será oficiada no caso de demandas individuais repetitivas, para eventual propositura de ação coletiva (artigo 139, X), sendo que no litígio coletivo pela posse de imóvel, será intimada sempre que houver beneficiário da justiça gratuita (artigo 565, §2º NCPC), cabendo, nesta hipótese o juízo realizar a intimação da Defensoria para prestar a assistência jurídica apenas se o beneficiário da justiça gratuita não estiver assistido por advogado.

As disposições objetivam aprimorar o tratamento oferecido à Defensoria Pública, de forma que a instituição possa ter melhores condições de atuar em prol da

---

<sup>66</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 26.

assistência jurídica gratuita, assegurando os direitos humanos e assegurando aos hipossuficientes um acesso à justiça irrestrito.

Assim, a Defensoria Pública, como órgão público responsável pela assistência jurídica e promoção de direitos humanos, deve assumir, de uma vez por todas, a pauta da pacificação, dentro ou fora do processo, como sua primeira bandeira, pois naturalmente, traz consigo o espírito restaurativo.

Do ponto de vista jurisprudencial o Supremo Tribunal Federal colocou fim a celeuma doutrinária referente à legitimidade para ajuizamento de ação coletiva, restando decidido pela ampla legitimidade para proposições destas demandas. Cite-se, entendimento manifestado na ADI n.3943

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO 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 EXCLUSIVIDAD DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

No mesmo sentido, o STJ tem decidido (Resp n. 1.449.416 – SC):

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DEFENSORIA PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. MUTUÁRIOS. SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL. PERTINÊNCIA SUBJETIVA. NECESSITADOS. SENTIDO

AMPLA. PERSPECTIVA ECONÔMICA E ORGANIZACIONAL.

1. Cinge-se a controvérsia a saber se a Defensoria Pública da União detém legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, a exemplo dos mutuários do SFH.

2. A Defensoria Pública é um órgão voltado não somente à orientação jurídica dos necessitados, mas também à proteção do regime democrático e à promoção dos direitos humanos e dos direitos individuais e coletivos.

3. A pertinência subjetiva da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais está atrelada à interpretação do que consiste a expressão "necessitados" (art. 134 da CF) por "insuficiência de recursos" (art. 5º, LXXXIV, da CF).

4. Deve ser conferido ao termo "**necessitados**" **uma interpretação ampla no campo da ação civil pública para fins de atuação inicial da Defensoria Pública, de modo a incluir, para além do necessitado econômico (em sentido estrito), o necessitado organizacional, ou seja, o indivíduo ou grupo em situação especial de vulnerabilidade existencial.**

5. O juízo prévio acerca da coletividade de pessoas necessitadas deve ser feito de forma abstrata, em tese, bastando que possa haver, para a extensão subjetiva da legitimidade, o favorecimento de grupo de indivíduos pertencentes à classe dos hipossuficientes, mesmo que, de forma indireta e eventual, venha a alcançar outros economicamente mais favorecidos.

6. A liquidação e a execução da sentença proferida nas ações civis públicas movidas pela Defensoria Pública somente poderá ser feita aos que comprovarem insuficiência de recursos, pois, nessa fase, a tutela de cada membro da coletividade ocorre de maneira individualizada. 7. Recurso especial provido.

Com efeito, há que se ter presente que a efetividade do princípio constitucional do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição tem como pressuposto não apenas a proibição de qualquer mecanismo ou barreira que impeça o exercício do direito de ação, mas também apresenta uma dimensão positiva, que se traduz exatamente na obrigação imposta ao Estado de assegurar que todos tenham de modo isonômico, condições efetivas de acesso à prestação jurisdicional. A superação das barreiras de ordem econômica não se revela suficiente apenas na dimensão negativa, mediante isenção de cobrança de despesas



processuais: é indispensável também viabilizar a paridade de armas garantindo que a parte hipossuficiente receba assistência de profissional devidamente qualificado para prestar serviços que supram - de modo integral – as necessidades jurídicas da parte.

Desta feita, esta integralidade alcança pelo sentido não apenas na esfera endoprocessual (ou judicial), mas também na fase pré-processual ou mesmo no âmbito extraprocessual. Daí decorre a importância decisiva do fortalecimento da Defensoria Pública, que é a instituição estatal à qual incumbe precisamente assegurar a efetiva isonomia de todos.

A referida instituição cabe não só instrumentalizar a capacidade postulatória que permite o efetivo acesso dos necessitados, das pessoas em estado de vulnerabilidade, ao Judiciário, mas também deve cumprir um papel transformador da realidade social. Assim, considerando-se que um dos objetivos fundamentais da República é a erradicação da pobreza e das desigualdades, é à Defensoria Pública, dentre as funções essenciais à justiça, que cabe contribuir diretamente para o cumprimento desse objetivo: a defesa e conscientização dos direitos, através da orientação jurídica e da educação em direitos humanos, como meio de superação da pobreza e de empoderamento e emancipação dos cidadãos para sua plena integração na sociedade brasileira.

O eixo fundamental em torno do qual se estrutura o novo CPC consiste na compreensão do processo civil como espaço e instrumento efetivo de participação democrática, em condições isonômicas para todos os interessados, que devem atuar de modo cooperativo para alcançar uma decisão revestida de legitimidade que se traduza em resposta constitucionalmente adequada para a solução ou, ao menos, para a pacífica administração dos litígios.

De acordo com José Augusto Garcia,

A excessiva “dependência” da atuação/interferência do Poder Judiciário para garantia do acesso à “justiça” nas relações interpessoais – individuais ou coletivas, privadas ou públicas – tem sido vista com reservas e chega até mesmo a causar certa preocupação. Questiona-se se o melhor caminho não seria buscar a implementação de mecanismos capazes de reduzir tal “dependência” em relação ao Judiciário, mediante meios

consensuais de solução de conflitos, ou, melhor ainda, através de medidas capazes de prevenir o aparecimento de conflitos, com a observância de parâmetros minimamente suficientes e razoáveis de justiça, de modo espontâneo, ou seja, pelos próprios indivíduos e pelas diversas organizações sociais e políticas. Todavia, parece que essa perspectiva ainda está muito distante da realidade vivenciada na maioria das sociedades contemporâneas.<sup>67</sup>

Destarte, parece inequívoco que a Defensoria Pública precisa atuar de modo proativo, ou seja, não pode manter-se inerte, aguardando provocação para atuar em defesa dos necessitados, que se encontrem em situação de vulnerabilidade. Tal postura seria completamente oposta ao que foi vislumbrado pelo legislador, que dotou a instituição de todo o instrumental necessário para um conduta proativa, que propicie uma defesa efetiva dos necessitados e não somente uma atuação pro forma para legitimar procedimentos.

Com efeito, as Defensorias Públicas precisam implantar políticas institucionais destinadas à mediação e conciliação, criando órgãos específicos para coordenar as ações e medidas práticas, contribuindo para que haja uma mudança na cultura do litígio no Brasil, como uma menor dependência do Judiciário.

O Instituto da mediação pode contribuir para o desafogamento das vias Jurisdicionais, eis que a mediação é meio alternativo de solução de conflitos pela maior flexibilidade e oportunidade das partes de se comporem, com as técnicas psicológicas e sociológicas utilizadas por um mediador, que as leva em composição.

CAPPELLETTI E GARTH já explicitavam na década de 70 que:

A conciliação é extremamente útil para muitos tipos de demandas e partes, especialmente quando consideramos a importância de restaurar relacionamentos prolongados, em vez de simplesmente julgar as partes vencedoras ou vencidas. Mas, embora a conciliação se destine, principalmente, a reduzir o congestionamento do judiciário, devemos certificar-nos de que os

---

<sup>67</sup>GARCIA, José Augusto. Defensoria Pública. Novo Código de Processo Civil, Salvador, *JusPodivm*, 2016, p. 93

resultados representam verdadeiros êxitos, não apenas remédios para problemas do judiciário, que poderiam ter outras soluções.<sup>68</sup>

Com efeito os mecanismos extrajudiciais de acesso à Justiça estão atuando como fontes renovadoras do processo de pacificação social. Frise-se que o objetivo na utilização dos meios alternativos de acesso à Justiça não pretende monopolizar o poder de Jurisdição, mas sim, unir forças com o Estado, no intuito de oferecer principalmente a população carente, o acesso à informação e ao provimento de justiça.

A Defensoria Pública é uma instituição diferente, com profissionais de perfil diferenciado capazes de oferecer uma nova realidade no âmbito da efetivação da justiça brasileira. No entanto, mesmo passados quase vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, a Defensoria Pública brasileira enfrenta dificuldades de consolidação, devido à falta de reconhecimento por parte dos governantes. Conforme ressaltado por CAPPELLETTI, *a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação*<sup>69</sup>

A grande diversidade de casos submetidos ao crivo do Defensor Público torna quase inviável a elaboração de um fórum ou modelo padrão de atuações, mas não afasta a possível elaboração de um caminho útil na condição dos trabalhos para solucionar conflitos, seja judicial ou extrajudicial.

Na verdade o Defensor Público deve reavaliar análises técnicas das questões coletivas que lhe são colocadas, para, ao final, diante de todas as possibilidades jurídicas levantadas adotar aquela que melhor se adegue aos fatos e realidades colocadas. Ocorre, porém, que o arrolamento dessas possibilidades coletivas, muitas vezes, pode não ser tarefa fácil, exigindo do Defensor Público criatividade e visão construtiva, cujos critérios e fatores podem ser resumidos em uma fórmula idealizada por Aloísio Iunes Monti Ruggerk Ré, assim explicitada:

Chamaremos de índice de possibilidade (IP) o número de alternativas possíveis, que será diretamente proporcional ao

---

<sup>68</sup> Op. cit. p. 87.

<sup>69</sup> Op. cit. p. 88.

número de peculiaridades do caso concreto (PCC) e ao nível valorativo do direito violado (NVD). Em outras palavras, quanto mais rico em peculiaridades for o caso em questão e mais pobre for o direito ameaçado, maior deve ser o cardápio de possibilidade jurídicas, exigindo do Defensor Público alto senso exegético e de construção técnica.

E continua:

É dizer, a violação aos direitos fundamentais exige que o Defensor Público se transforme em verdadeiro engenheiro ou arquiteto jurídico na elaboração de todas as alternativas possíveis e na escolha daquela que melhor satisfaça os interesses do sujeito atendido. Se pudéssemos reduzir esse raciocínio em simples fórmula matemática, teríamos a presente equação:  $IP = PXX \times NVD$ . No plano cartográfico, teríamos uma reta oblíqua crescente que representa o desenvolvimento do índice de possibilidades (IP). No plano vertical teríamos a variante representante do nível de valoração do direito violado (NVD) e, no plano horizontal, a variante das peculiaridades do caso concreto (PCC).<sup>70</sup>

Tais exemplos práticos demonstram que as possibilidades jurídicas se estendem ou se multiplicam na mesma proporção que elevamos a pobreza e a relevância dos direitos/interesses ameaçados ou violados, impondo ao Defensor Público a adoção de uma postura criativa e inovadora diante dos mais variados casos e problemas jurídicos a ele submetidos.

A Defensoria Pública, como fato neoconstitucional e também instrumento de sua efetivação, tem um importante papel a ser desenvolvido em nosso país, mormente na luta pela efetivação e concretização dos direitos fundamentais, ainda que o arcabouço jurídico se mostre arcaico e obsoleto na previsão e no manuseio das tutelas, tendo em vista a grande variedade de direitos e relações jurídicas que se transformam com velocidade não absorvida pelo sistema jurídico posto, e muito menos pela ciência e consciência cidadã da grande parcela economicamente hipossuficiente da sociedade

---

<sup>70</sup> RUGGIERI, Aluísio. *Temas Aprofundados de Defensoria Pública*. 2. ed. Salvador: Juspodvum, 2014, p. 97-98.7

brasileira, exigindo do Defensor Público uma postura de criatividade/inação para a inclusão, a emancipação e a transformação social.

## 2.5. NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A DEFENSORIA PÚBLICA

O CPC de 1973 não realizava nenhuma menção a Defensoria Pública. Naquela época não se ouvia falar em Defensoria Pública. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, para o processo civil brasileiro, a Defensoria ainda era quase invisível. A jurisprudência pouco se manifestava a respeito da Instituição, e, quando se atinha, era para cuidar de questões relacionadas às debilidades que a Defensoria apresentava.

Com o Novo Código de Processo Civil (NCPC), além de um título específico (art. 185 a 187), prestigia-se a atuação Institucional em quase seis dezenas de dispositivos, aí incluída a participação no incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 977, III).

O NCPC não se referiu das demandas propriamente coletivas, que continuam regidas por legislação específica, sobretudo a Lei de Ação Civil Pública e o Código do Consumidor. Sem embargo, o novo código prevê vários instrumentos com fundas repercussões coletivas, como é o caso do incidente de resoluções de demandas repetitivas. Dessa maneira, muitas são as atuações “moleculares” que o CPC/2015 estimula, todas elas atribuídas à Defensoria Pública.

No incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), uma das maiores novidades do CPC/2015, prevê para a Defensoria Pública papel bastante participativo. Primeiramente, ela tem legitimidade em nome próprio, e não somente representando uma parte para a instauração do incidente, valendo ressaltar que o rol de legitimados é bastante restrito, compreendendo apenas, além da Defensoria os órgãos judiciais, as partes e o Ministério Público. Mas não é só.

Para a hipótese de recurso contra a decisão proferida no incidente, e mesmo antes que seja interposto, a Defensoria, em prol da segurança jurídica, poderá requerer, ao tribunal competente para conhecer do recurso extraordinário ou especial, a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto do incidente já instaurado (art. 982, §3º). Não bastasse, à

instituição fica garantida a possibilidade de pleitear a revisão da tese jurídica firmada no incidente, papel de grande transcendência só conferido à Defensoria e ao Ministério Público, podendo ainda a revisão ocorrer de ofício, pelo tribunal que fixou a tese (art. 986).

Importante mencionar também a legitimidade para provocar o incidente de assunção de competência (art. 947, §1º), igualmente com repercussão coletiva, e a participação obrigatória em ações possessórias com grande número de réus e que encontram pessoas hipossuficientes (art. 554, §1º, e 565, §2º).

Ademais, cumpre ao juiz, “quando deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

Além disso, pluraliza-se as oportunidades de intervenção dos *amicus curiae*. Além da cláusula geral do art. 138, várias previsões específicas podem ser encontradas no que tange à contribuição desses terceiros.

Como dissemos, no IRDR, o relator poderá ouvir “órgãos e entidades com interesse na controvérsia”. No que toca aos precedentes, dispõe o art. 927, §2º, que a “alteração da 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”. Também existe previsão de *amicus* no incidente de arguição de inconstitucionalidade (art. 950, §2º e 3º), bem como na análise da repercussão geral (art. 1035, §4º) e no julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos (art. 1.038, I).

Em todas as hipóteses acima mencionadas de *amicus curiae*, a entidade Defensoria Pública poderá comparecer em nome próprio, na defesa de valores caros à instituição e seus assistidos.

Vê-se, pois que são várias as possibilidades de atuação molecular da Defensoria no âmbito do CPC de 2015, sendo tendência natural uma expansão desse tipo de atuação, o que é harmônico com a evolução institucional.

### 2.5.1 - POSSESSÓRIAS COLETIVAS

O Novo Código de Processo Civil tentou dar sensibilidade social as demandas possessórias coletivas, valendo-se para tanto da participação da Defensoria Pública, atribuindo dois dispositivos do diploma processual.

O §1º do art. 554 diz que *“no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública”*. Ou seja, como neste tipo de ação quase impossível não haver hipossuficientes, a Defensoria Pública será obrigatoriamente intimada.

O segundo dispositivo está relacionado às ações de manutenção e reintegração de posse, mas igualmente se referindo aos litígios coletivos pela posse de imóvel. Conforme dispõe o §2º do art. 565: *“O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência de mediação, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.*

Conforme se verifica da leitura dos artigos acima mencionados a Defensoria Pública suprirá a insuficiência econômica de possíveis réus identificados e a insuficiência jurídica dos revéis igualmente conhecidos.

Tais demandas revestem-se de grande densidade social, o que justifica a atuação coletiva da Defensoria Pública, vez que prima pela redução das desigualdades sociais.

## 2.5.2 - NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A TEORIA DOS PRECEDENTES NO PROCESSO COLETIVO

À Defensoria Pública, conforme anteriormente explicitado, compete à 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, nos termos do art. 134 da Constituição. Enquanto que a orientação jurídica inclui o “dever de esclarecer o usuário sobre todos os direitos envolvidos na situação fática que lhe é colocada, de forma a permitir que o cidadão possa autonomamente tomar suas decisões e exercer seus poderes, a defesa em todos os graus significa que a Instituição deve, em um processo ou fora dele, valer-se de todos os mecanismos disponíveis para, com honestidade e boa-fé, atuar em prol do alegado direito dos assistidos, inclusive no processo coletivo. Acaso obtida à pretendida estabilidade jurisprudencial, a tendência é que ela seja capaz de pautar a vida da sociedade fora do processo, o que é inegavelmente um dos objetivos do novo CPC.

Assim, diante de uma jurisprudência uniforme e estável, é dever do Defensor Público orientar os assistidos de que a demanda que desejam propor está fadada ao fracasso, podendo até mesmo o juiz julgar o pedido improcedente de plano (art. 332). O Defensor Público diante de demandas coletivas e individuais que se manifesta aparentemente incabível, ou contrária a precedentes, a melhor orientação é não propor a demanda, ou, sequer, tentar uma solução administrativa.

Uma das funções institucionais da Defensoria pública é 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 (inciso II do art. 4º da LC 80/94), e, quando o Defensor estiver atuando em prol de um assistido, numa tentativa de solução amigável com o adversário, representado por outro patrono ou mesmo outro Defensor, deve fazer a defesa do assistido também se pautando pelos precedentes, desde que eles estejam devidamente estabilizados, gerando a sensação de segurança, que é um dos objetivos do Novo Código de Processo Civil.



### **3. DEFENSORIA PÚBLICA E TÉCNICAS ADEQUADAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Outra função destinada a Defensoria Pública no novo CPC e objeto de investigação do presente trabalho é o art. 3º, §3º do NCPC que dispõe: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Na Lei Orgânica da Defensoria Pública, estabelece-se a função institucional de promover “prioritariamente” a solução extrajudicial dos litígios por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos (art. 4º, II, da LC 80/94, na redação da LC 132/09). E as Defensorias pelo país afora vêm se esforçando para incrementar progressivamente a solução de conflitos, inclusive na área coletiva.

O desafio atual é intensificar as atividades visando à solução consensual de conflitos, principalmente no âmbito coletivo.

A Defensoria Pública precisa colocar todo o seu peso institucional a serviço da inversão da cultura demandista e beligerante que ainda vigora no ordenamento jurídico brasileiro. Até mesmo no momento do atendimento inicial, deve-se evitar o acirramento de conflitos seja individuais ou coletivos.

#### **3.1. NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DAS ADR'S NO PROCESSO COLETIVO**

Os métodos alternativos de resolução de conflitos, nascidos no contexto de países que também tiveram uma crescente demanda judicial, em meados dos anos 70, vêm sendo utilizados com sucesso na Europa e nos Estados Unidos nas últimas décadas.

No Brasil, embora de forma ainda incipiente, a mediação, um dos meios auto-compositivos de resolução de disputas, vem ganhando adeptos e prestígio como uma forma eficiente, econômica e célere de resolução de disputas. Em vista dos diversos benefícios tanto na prevenção da judicialização de litígios como na maior satisfação de

seus usuários, a mediação - e o incentivo ao seu uso - tornaram-se objeto de políticas públicas, tanto no Judiciário quanto no Executivo. O movimento conjunto dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para atender os anseios da sociedade por mudanças no sistema judicial brasileiro e na cultura do litígio que ainda predomina no Brasil. No âmbito das ações de disseminação da mediação entre a população, é indiscutível o papel da Defensoria Pública, órgão principal de garantia do acesso à justiça no Brasil.

De fato, grande parte da população terá seu primeiro contato com o sistema de justiça no atendimento por um Defensor Público. Neste sentido, cumpre-nos destacar, como que a referida Instituição pode se utilizar desses métodos alternativos? Quais as técnicas necessárias que podem ser utilizadas? Com efeito, as ADR's (Alternative Dispute Resolution) são mecanismos de solução de conflitos que, com características, habilidades e técnicas próprias, oferecem a administração adequada aos diferentes tipos de conflitos. Desta feita, objetiva-se primeiramente demonstrar as técnicas existentes referentes à solução alternativa de conflitos e, numa análise posterior, sua aplicabilidade pela Defensoria Pública Brasileira.

*Ab initio*, um recorte histórico deve ser realizado na análise das Alternative Dispute Resolution. As práticas desses mecanismos ganharam destaque nos Estados Unidos, na década de 70, quando o presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, W. Burger, apontou para a necessidade da utilização dos processos de negociação e arbitragem. Em 1976, conferência realizada em Minnesota nos Estados Unidos, ressaltou-se a crise na Administração da Justiça e a insatisfação do povo americano com o Poder Judiciário, apresentando-se assim a possibilidade de implementação de vários meios (alternativos) de solução de conflitos, que tinham por base o poder de determinação das partes envolvidas e o diálogo que ficaram conhecidos como ADR's – Alternative Dispute Resolutions (Meios alternativos de resolução de conflitos). Destarte, Os Tribunais americanos passaram a adotar as ADR's como um meio de atender à eficiência processual.

Eugênio Facchini Neto destaca comentando sobre as ADR's Norte Americana:

Nos Estados Unidos, costuma-se referir que o início do movimento a favor dos modelos alternativos ao processo clássico coincide com um simpósio jurídico ocorrido em 1976, para celebrar o septuagésimo aniversário do conhecido discurso de Roscoe Pound, um dos maiores juristas da primeira metade do Século XX, sobre o tema “The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice” (“As causas da insatisfação popular com a administração da justiça”). Observou-se naquele evento que a despeito de todos os aperfeiçoamentos introduzidos no sistema judiciário e inobstante as inúmeras alterações e inovações no âmbito do processo civil, nos setenta anos transcorridos desde o discurso de R. Pound, persistia o baixíssimo índice de aprovação popular em relação ao funcionamento do poder judiciário e ao serviço por ele prestado. Diante de tal percepção, defendeu-se, no referido simpósio, que talvez pouco adiantasse reformar o processo civil tradicional. A coisa correta a fazer, foi então sustentado, seria “afastar do judiciário algumas espécies de controvérsias, que deveriam ser desviadas para órgãos alheios ao aparato judicial, de natureza particular, e que se operassem segundo um procedimento mais flexível e informal. Com isso, seria mantido o processo civil clássico da Common Law para as demandas mais complexas, de maior valor econômico e envolvendo partes capazes de enfrentar o custo mais elevado de tais demandas.”<sup>71</sup>

No Brasil, a crise do sistema de Justiça acentua-se cada vez mais. Segundo José Renato Nalini “perante o Judiciário, não parece verdadeiro que todos sejam efetivamente iguais”<sup>72</sup>, porquanto vastas camadas populacionais vem sendo singelamente excluídas da justiça convencional. A crise do sistema de justiça brasileiro foi descrita com singular perspicácia por Joaquim Falcão, ao afirmar que:

---

<sup>71</sup> NETO, Eugênio Fachini. A outra justiça - ensaio de direito comparado sobre os meios alternativos de resolução de conflitos. Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, ano 36, n.º 115, 2009, p. 85-117

<sup>72</sup> NALINI, José Renato. O juiz e o acesso à justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p 23.

Enquanto na maioria dos países desenvolvidos a questão do acesso à Justiça é focalizada como desafio de efetivar o direito das minorias, no Brasil quem não tem acesso ao sistema de justiça é a maioria da população: Na maioria dos países desenvolvidos, a questão do acesso à Justiça é focalizada como desafio de implementar, através da prestação jurisdicional, os direitos das minorias. Um desafio democrático, também fundamental para o Brasil. Mas, data vênia, não acredito ser o principal, se é que podemos falar em hierarquia de direitos. Explico melhor. Quem não tem acesso à Justiça no Brasil não são apenas minorias étnicas, religiosas ou sexuais, entre outras. Quem não tem acesso é a maioria do povo brasileiro.<sup>73</sup>

Boaventura de Sousa Santos esclarece haver importante diferença entre a procura potencial e a procura efetiva por justiça, dependendo esta da possibilidade de os indivíduos perceberem a ocorrência de lesão a um direito, o que somente ocorre quando têm acesso à informação. Dessa forma, não se pode afirmar haja relação direta e absoluta entre litigiosidade e lesão a direitos, pois a percepção da lesão ao direito constitui fator fundamental e determinante à procura pelo sistema de justiça. O pesquisador também assevera ser menor a percepção da lesão aos direitos e a possibilidade de se transformar a lesão a um direito em um litígio na medida em que aumenta a vulnerabilidade dos indivíduos: “As pessoas expõem-se a danos e são injustamente lesadas em muito mais situações do que aquelas de que têm consciência”<sup>74</sup>

Verifica-se que existe no país uma demanda suprimida por justiça, representada por legiões de indivíduos que não conhecem seus direitos ou os conhecem mas sente-se impotentes para reivindicá-los, denominado por Boaventura de Souza Santos “sociologia das ausências”, o que impõe uma revolução democrática da justiça, sendo os métodos de resolução alternativos, uma das vias adequadas para melhoria do sistema. Na mesma

---

<sup>73</sup> FALCÃO, Joaquim de Arruda. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. In *Justiça: promessa e realidade. O acesso à justiça em países ibero-americanos*. Organização: Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 107

<sup>74</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas. In *Revista Manifesto* n.º 7, p. 76-87. Lisboa: 2004.

trilha, Boaventura de Sousa Santos destaca que deve se desenvolver a percepção de que os tribunais não podem resolver todos os litígios, devendo-se encontrar outros mecanismos para absorver a demanda por justiça, caminhos que devem passar pela informalização e desjudicialização de certos litígios e pelo desenvolvimento das atividades de conciliação e mediação.<sup>75</sup>

A esse respeito, Rodolfo de Camargo Mancuso preconiza:

Por essa nova perspectiva, alvitada ao longo do trabalho ora apresentado, restariam para o Judiciário, em registro residual (o last resort, referido na experiência norte-americana), as controvérsias que, em razão de fatores tecnicamente consistentes (complexidade da matéria, peculiaridade das partes, inviabilidade de solução por outras formas ou esgotamento delas, ações ditas necessárias), efetivamente exijam passagem judiciária.<sup>76</sup>

Pois bem. Cumpre-nos analisar os métodos adequados de resolução de conflitos existentes. Algumas, apontadas pela doutrina, como negociação, conciliação, mediação, transação, adjudicação, minitrial, summary jury trial, rent a judge, court-annexed arbitration, court-annexed mediation, early neutral evaluation, final-offer arbitration, one-way arbitration, confidential listener, special master, neutral fact finder, expert factfinder, joint fact finder,<sup>77</sup> não serão objeto da presente dissertação. Restringir-se-á analisar com maior detalhe das técnicas de conciliação e mediação.

A negociação se distingue da mediação e da conciliação, porque, na negociação, não há intervenção de terceiro, as próprias partes buscam a solução do conflito; na mediação e na conciliação, existe a interposição de terceiros.

Na negociação, as partes resolvem seus problemas por meio da autocomposição, ou seja, elas próprias negociam sobre a divergência, sem a intervenção de uma terceira

---

<sup>75</sup> Ob. Cit. , p. 83.

<sup>76</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito (nota introdutória). São Paulo, 2009, Revista dos Tribunais, vol. 888, p. 9-36.

<sup>77</sup> CALMON, Petrônio. Fundamentos da Mediação e da Conciliação. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, p. 99.

pessoa. Nesse procedimento, os envolvidos buscam sozinhos a melhor solução para a divergência enquanto que na mediação há a figura do mediador de conflitos que facilita o diálogo entre as partes. Na negociação, o cumprimento das decisões não é obrigatório, cabendo às partes cumpri-lo ou não. O êxito da negociação dependerá da vontade dos envolvidos de respeitar o acordo e torná-lo efetivo.

A conciliação é um dos meios mais utilizados para a resolução de conflitos, seja para prevenir, seja para abreviar as pretensões judiciais. Na conciliação, a intervenção de uma terceira parte, alheia, externa ao conflito, auxilia os interessados a encontrarem uma solução, para resolver a questão, limitando-se o conciliador a promover o contato entre as partes, facilitando sua comunicação.

Na conciliação, isso não ocorreria, ou seja, a intervenção do terceiro é para interferir um pouco mais na tentativa de obter a solução do conflito, de apaziguar as partes, e, nesse momento, o conciliador poderá sugerir algumas soluções para o conflito. Segundo Lília Maia de Moraes Sales, a mediação: é um procedimento em que e através do qual uma terceira pessoa age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma disputa, evitando antagonismos, porém sem prescrever a solução. As partes são as responsáveis pela decisão que atribuirá fim ao conflito.<sup>78</sup>

A mediação parte do princípio de que o indivíduo envolvido no conflito é quem melhor entende suas necessidades. Acredita que as pessoas têm os recursos de que necessitam para lidar com suas situações de conflito. Aposta no ser humano como capaz de ser protagonista, ou seja, de conduzir sua vida e suas relações, de tomar decisões e ser responsável por estas e por suas consequências. A voluntariedade e o protagonismo estão presentes em todos os momentos: na adesão inicial à Mediação, na permanência no processo, na elaboração ou não do acordo, na definição de seu conteúdo. Por serem os mediados os protagonistas do processo ao qual aderiram voluntariamente e os autores de um eventual acordo, as soluções produzidas ganham legitimidade. Os mediados se reconhecem no acordo produzido na mediação.

---

<sup>78</sup> MORAIS, Lília Maia. Justiça e mediação de conflitos. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 23

A consequência é que há um grande nível de comprometimento com as decisões tomadas. A mediação não se ocupa somente da matéria trazida pelos mediandos como objeto da desavença; o mediador entende que o conflito foi construído no bojo de uma relação e trabalha as questões de convivência que levaram ao desacordo. Neste sentido, o trabalho também tem por foco os aspectos subjetivos do conflito e o restauro da relação social, prevenindo novos conflitos.

Diferentemente da conciliação, a mediação tem por foco não somente o acordo, mas também a melhoria da relação entre as pessoas envolvidas no conflito. Enquanto a conciliação se volta para o passado, buscando atribuir culpabilidades, a mediação tem o olhar voltado para o futuro, lidando com o conflito de modo a prevenir novos conflitos. Com efeito, a função do mediador é facilitar o diálogo e conduzir o processo, ajudando os mediandos a se expressar e a refletir sobre o conflito. Contudo, não toma decisões e não dá sugestões, é imparcial, tem o dever ético de confidencialidade, não podendo prestar depoimento sobre os fatos ocorridos na mediação em qualquer outro âmbito.

No que tange aos mediandos, são os protagonistas do processo e têm autonomia em todos os níveis: para participar da mediação, para permanecer na mediação, para realizar um acordo. Importante ressaltar que a mediação demanda dos mediandos boa-fé, disponibilidade para escutar o outro e abertura para flexibilizar posições em prol de soluções que atendam a todos os envolvidos, exercendo um trabalho colaborativo com a finalidade de alcançar o maior grau de satisfação possível das necessidades de cada um. A mediação é apresentada como uma oportunidade para que os próprios mediandos resolvam seus conflitos por meio do diálogo.

Afinal, quem melhor que os mediandos para saber qual a melhor solução para o seu conflito? Além disso, trata-se de uma oportunidade para chegar a soluções de benefício mútuo (todos ganham), preservando a relação, e em um curto espaço de tempo, resultados que provavelmente não serão alcançados no Judiciário. Diferentemente de um processo adversarial, no qual as provas do que aconteceu no passado servem de fundamento para que um terceiro decida quem tem razão, na mediação, como quem decide são os mediandos, as provas perdem a importância.

A mediação convida os mediantes à construção conjunta de um futuro. A mediação, por exemplo, forma categórica de meio alternativo de resolução de conflitos, baseia-se, em contrapartida, no método ganhar-ganhar. Seus benefícios são infindáveis. Na mediação o clima de disputa (luta) cede espaço para a ideia de colaboração, uma vez que são perseguidas as decisões frutos de consenso e as decisões integrativas. Nesta seara, o sentimento bélico da disputa é substituído pela busca de uma solução conjugada para o problema; as partes concordam que deixar de lado os objetivos pessoais exclusivos pode facilitar a definição de uma solução mais adequada a ponto de discórdia; o comportamento egoísta, que impede a satisfação das necessidades da outra parte, é aqui abandonado em prol de uma solução que atenda, sem cessões recíprocas (características da transação), aos anseios de todos.

Fátima Barreira Dias Vargas,<sup>79</sup> na mediação o “acordo é vinculativo, não por ter a imperatividade da sentença, mas porque foi obtido pelas partes e será tanto mais respeitado quanto mais estas se empenharem em alcançá-lo.

O constituinte de 1988 ao situar a Defensoria Pública como um órgão essencial à função jurisdicional do Estado, colocou-a emparelhada aos demais componentes do sistema da Justiça: Magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública e Privada. Sendo assim, esta deve atuar em colaboração às demais instituições, preocupada sempre com uma qualificada e efetiva prestação jurisdicional. Por tal razão, o propósito de universalizar o acesso nunca pode ser encarado como o mero ajuizamento de demandas, muitas das quais sem a menor sustentação probatória e respaldo jurídico. Não se pode perder de vista que a Defensoria Pública não nasceu para fomentar o litigante habitual, aquele que se utiliza do Judiciário apenas para buscar benefício infundado, fazendo do processo uma verdadeira loteria. O compromisso dos Defensores Públicos há de ser, sempre, a redução das desigualdades sociais, o combate à discriminação em geral, a proteção à pessoa com deficiência, da pessoa idosa e de tantos outros segmentos marginalizados que dependem da atuação institucional da Defensoria.

---

<sup>79</sup> VARGAS, Lúcia Fátima Barreira Dias. Julgados de paz e mediação – Uma nova face da Justiça. Almedina: Coimbra, 2006. p. 58.



A Defensoria Pública contribuirá sobremaneira com o Sistema de Justiça se puder aliviar a carga de processos, resolvendo os conflitos a ela endereçados mediante a utilização de meios alternativos. Importante que a instituição responsável pela assistência jurídica gratuita embarque de fato nessa jornada, disseminando na população os benefícios da solução obtida através dos meios colaborativos.

Neste sentido, a LC 132/2009, no art. 4º, inciso II, dispõe que é uma de suas funções institucional a de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação,<sup>80</sup> conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos. Tal permissivo, sem dúvida, legitimou a Defensoria Pública, justamente no desempenho de sua função constitucional, a se socorrer diretamente das técnicas alternativas de solução de conflitos, deixando o sistema processual para as situações limites, que não encontrem resposta adequada através dos meios heterodoxos.

A utilização, pelo legislador, da expressão prioritariamente denota a clara opção inicial pelos meios alternativos de solução de conflitos, colocando o processo apenas como uma opção subsidiária. Ou seja, as demandas em juízo estão se tornando o último recurso a ser buscado, e apenas devem ser cogitadas como opção após o esgotamento das técnicas inovadoras. Só isso já justifica a opção legal de exprimir tal função institucional logo no inciso II do art. 4º da LC 80/1994, atrás apenas da função por excelência de prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados. Há aqui o claro intuito de desobstrução da via judicial, de modo a tratar o ajuizamento de demandas como a *ultima ratio*.

Conforme se verifica, a solução extrajudicial deve ocorrer com absoluta prioridade, cabendo ao Defensor Público, diante do caso concreto, buscar a composição do litígio de forma amigável, ou seja, antes de provocar a jurisdição. O acordo realizado

---

<sup>80</sup> <sup>80</sup>LC 80/1994. Art. 4º, §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.

com a participação do Defensor Público tem natureza de título executivo extrajudicial, podendo, assim, ser executado, em caso de descumprimento.

Tais métodos ADRS consistem, primeiramente, a negociação direta entre as partes, sendo este o meio mais eficaz para resolução de quais problemas, tendo em vista que preserva a autoria e a autenticidade dos negociadores na solução de seus próprios conflitos, não existindo anda mais adequado e duradouro que a negociação. Em seguida que surge métodos, com a participação de terceiros, que auxiliam as partes a atingir um estágio produtivo e a chegarem a um acordo, que são a mediação, a conciliação e as diversas combinações que se denominam de ADRS.

As *Alternative Dispute Resolution* não mais são que táticas psicológicas destinadas a minimizar os conflitos desnecessários ao corrigir percepções unilaterais e desproporcionais em relação ao conflito, expandindo a comunicação entre as partes, de forma a permitir uma troca positiva de opiniões e discussões que tornam possíveis o acordo.

Para tal mister, é necessário habilidade de criação de métodos cooperativos e eficazes para a solução dos conflitos. Inúmeras vezes as partes envolvidas em negociação não conseguem desenvolver processos eficazes, o que justifica a atuação de terceiro, que no presente caso, é a figura do Defensor Público para tentar solucionar a lide.

Com efeito, os mecanismos tradicionais como a força, o poder, e a autoridade perderam assim, espaço no mundo contemporâneo, cedendo lugar aos métodos negociais, em que cada vez mais se tem consciência da necessidade de se obter o consentimento da outra parte como método construtivo de resultados duradouros para a produção de contratos e a resolução de controvérsias.

Denomina-se nos países desenvolvidos de métodos cooperativos. Roger Fisher e Willian Ury, da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos apontam:

Todos nos somos negociadores e que a negociação é um fator da vida cotidiana, exercido a todo momento todos os dias, embora muitos não se deem conta. (...) As pessoas vivem a negociar

mesmo quando não pensem em si mesmas participando dessas negociações.<sup>81</sup>

Importante mencionar que a cultura dos negociadores, também tem grande influência para que se possa chegar a um acordo. Com efeito, é difícil imaginar pessoas altamente comprometidas com a cultura do litígio judicial, optarem numa primeira análise, pela possibilidade de iniciar o diálogo com uma tentativa de acordo com a outra parte, sendo que esta resistência, tem sido, no Brasil e no mundo atenuada.

A autora Alessandra Gomes do Nascimento:

“Fora da jurisdição, muitas vezes nos sentimos (nós os advogados) inseguros e que distantes do contencioso, parecem faltar-nos ferramentas para o bom desempenho (...) na negociação baseada em princípios os parâmetros mais comuns são o valor de mercado, os usos e costumes e os pareceres de especialistas, aos quais acrescenta, em relação aos advogados, a lei e a jurisprudência”.<sup>82</sup>

A busca pela solução extrajudicial visa reduzir o volume de demandas, combatendo o grande número de judicializações e ajudando a desafogar a máquina judiciária, sendo possível tanto em demandas individuais, quanto coletivas.

Importante ressaltar que a busca pela solução extrajudicial não necessita aguardar a apresentação de uma demanda no órgão Defensorial. O Defensor Público ciente do seu papel como agente de transformação social, imbuído pela educação em direitos, pode, *ex officio*, tentar possibilitar soluções de conflitos.

A previsão extrajudicial da Defensoria Pública é tão ressaltada que passou a constar na própria redação da EC 80/2014. Diversos instrumentos jurídicos podem ser utilizados para esta finalidade, tais como a expedição de ofícios, a expedição de recomendações, a realização de audiências públicas, dentre outros.

---

<sup>81</sup>URY, William; FISCHER, Roger. Getting to yes negotiation Agreement. New York: Penguin Books, 1983, p. 4.

<sup>82</sup>SILVA, Alessandra Gomes. Técnicas de Negociação para Advogados. São Paulo, Saraiva, 2002, p. 12.

As recomendações podem ser denominadas como “meio acessório de tutela dos interesses difusos e coletivos”<sup>83</sup>. Trata-se, conforme nos indica a própria denominação de instrumento (escrito) não dotado de coercibilidade, voltado à realização de advertência, por meio da indicação de um problema e sugestões/indicações de providências. Através dela o órgão se posiciona sobre determinado tema. O intuito principal é evitar a via judicial, solucionando o problema sem a necessidade de ajuizar a questão.

Vê-se, pois que as recomendações inserem-se no campo dos instrumento voltados à tutela dos interesses coletivos (*lato sensu*), não havendo empecilho para que a Defensoria Pública expeça Recomendações, as quais servem, ainda, para dar concretude à previsão continua no artigo 4º, II da LC 80 (a Defensoria tem como função essencial a solução extrajudicial dos litígios, prioritariamente), o que contribui, inclusive, para desafogar o já sufocado Poder Judiciário.

Outro instrumento que a Defensoria Pública pode se utilizar é o termo de ajustamento de conduta. Conforme dispõe a lei 73747/85, em seu art., 5º: *Têm legitimidade para propor ação principal e a ação cautelar II – A Defensoria Pública; §6º Os órgãos “públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromissos de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”*

Na doutrina de Frederico Rodrigues Viana de Lima<sup>84</sup> “o compromisso de ajustamento de conduta não se caracteriza como uma transação”, uma vez que o interessado se compromete a ajustar sua conduta às prescrições legais. O ajuste, portanto é a lei. O TAC deve configurar garantia mínima em favor dos lesados.

Sobrará aos tribunais apenas aqueles conflitos que não sejam passíveis de solução mediante o emprego de meios alternativos, ocasião em que receberão do Poder Judiciário

---

<sup>83</sup> <sup>83</sup>Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa em todos os graus, judicial e **extrajudicial**, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

<sup>84</sup>LIMA, Frederico Viana de. Defensoria Pública. 3. Ed. Salvador: Juspodivum, 2014, p. 243.

uma atenção especial e concentrada. Esse é o duplo efeito proporcionado pelos meios alternativos de solução de conflitos: possibilitar uma solução rápida, eficaz e qualificada, por um lado e, pelo outro, deixar livre as vias judiciais para que o Poder Judiciário possa, diante de um menor volume de trabalho, julgar com maior rapidez e qualidade. Ao Defensor Público, portanto, cabe desempenhar, quando estiver em frente a um dado conflito, a função de mediador, conciliador ou árbitro, evitando, assim, sempre que possível, que o conflito deságue na via comum do processo. Porém, esta atuação está invariavelmente condicionada à presença de algum indivíduo hipossuficiente, uma vez que deve ser considerada uma atuação típica. A posição do Defensor Público no conflito lhe possibilita, a priori, atuar diretamente como mediador, conciliador ou árbitro, sendo que a frustração dos meios alternativos não lhe retira, outrossim, legitimidade para o ajuizamento de futura demanda judicial.

Importante gizar que o profissionalismo e a impessoalidade que circunscrevem a atuação do Defensor Público constituem elementos capazes de refrear qualquer impulso ou inclinação pessoal que possa porventura prejudicar o adequado desempenho das funções mediadoras, conciliadoras e arbitrais.

É bem por isso que a *“Defensoria Pública, ontologicamente, deve estar mais próxima da sociedade que do próprio Estado, considerado na sua totalidade, do Poder Judiciário, inclusive, pois é a Defensoria Pública a voz e guardião dos direitos do povo”*<sup>85</sup>. Nesse sentido o entendimento de Rafael Vinheiro Monteiro Barbosa:

O dever de prestar assistência jurídica gratuita há de ser interpretado de maneira bastante abrangente, significando um compromisso inarredável da instituição no sentido de possibilitar à população carente o acesso efetivo não ao Poder Judiciário simplesmente, mas à Justiça Social e aos direitos sufragados na Carta Constitucional. É por essa razão que a Defensoria Pública está situada na macroestrutura do sistema de direitos e garantias fundamentais, atuando fidedignamente para incluir os excluídos,

---

<sup>85</sup> Ré, Aluísio Monti Ruggieri. Manual do Defensor Público. Teoria e prática. Salvador: Jus Podivum, 2013, p. 100.

defender os indefesos, possibilitar o acesso aos direitos projetados na lei constitucional aos dela alijados.<sup>86</sup>

Desta feita, possuindo o objetivo de viabilizar aos necessitados o amplo acesso à ordem jurídica justa, as funções da Instituição devem ser interpretadas de forma ampla, abrangendo toda e qualquer atividade de orientação jurídica e de defesa dos interesses dos necessitados, tanto na esfera judicial, quanto na esfera administrativa para a solução consensual dos conflitos.

A fim de permitir que isso aconteça, é obrigação da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Estados municiarem o Defensor Público e os demais servidores da instituição, por meio de cursos de capacitação e desenvolvimento de programas incentivadores, para que possam desempenhar com desenvoltura e competência mais este encargo. Ademais constitui igualmente dever da Defensoria Pública, na condição de administradora de conflitos, desempenhar uma função pedagógica e educativa, de forma a contribuir com a redução no déficit de cidadania que costuma acompanhar os grupos sociais marginalizados.

No Brasil, somente em junho de 2015, foi sancionada a Lei 13.140/2015, que regula pormenorizadamente a mediação e conciliação, fazendo expressa menção a Defensoria Pública, como agente participativo do procedimento, assegurando a presença do Defensor Público aos que comprovarem insuficiência de recursos.

O Novo Código de Processo Civil, também estabeleceu que cabe à Defensoria Pública materializar as manifestações de vontades em um documento escrito com força de título executivo extrajudicial, em alternativa ao documento assinado por duas testemunhas (artigo 784, III do novo CPC). A sentença proferida pelo árbitro não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário, produzindo entre as partes os mesmos efeitos da sentença prolatada pelos órgãos jurisdicionais. Inclusive, o artigo 515,

---

<sup>86</sup> Kirchner, Rosenblatt, Barbosa, Cavalcanti, Goettenauer. Manual de Mediação para a Defensoria Pública. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/justicagovbr/15-122014manualdemediaoparaadefensoriapblica>, p. 2014.

VII do novo CPC confere à sentença arbitral eficácia de título executivo judicial, o que significa afirmar que a Defensoria Pública estaria no pleno exercício de atividade jurisdicional.

Destarte, a Defensoria Pública, quando presta assistência jurídica, deve ser capaz de avaliar qual é o melhor método de solução do conflito, levando em consideração o que é mais adequado ao assistido, e não para atender interesses da própria instituição. O artigo 4º, II, da LC 80/1994 deve ser interpretado da forma mais ampla e abrangente possível, de modo a expandir a pacificação dos conflitos sociais. O membro da defensoria pública apenas deverá fazer a propositura de demandas judiciais quando a via consensual restar irremediavelmente obstruída.

Desta feita, este trabalho realizou um estudo empírico sob a ótica daqueles que são atendidos pela Defensoria Pública, buscando demonstrar que a utilização das ADR'S no processo coletivo se faz necessária e totalmente eficaz na concretização de direitos.

Diante destes casos, quais as técnicas que o Defensor Público pode se utilizar para fins de proposição de um Termo de Ajustamento de Conduta com entes coletivos.

Por caso coletivo, entende-se como as demandas de mediação ou orientação trazidas pela comunidade à Instituição Defensoria, seja por meio de uma liderança comunitária, seja pelos demais atores da comunidade (Organizações Não Governamentais) em que deverão ser utilizadas as técnicas de mediação e seus princípios.

Os Defensores Públicos equipes procuram desconstruir a compreensão inicial dos atendidos de que os problemas se apresentam exclusivamente na esfera individual, fomentando o reconhecimento de que o problema considerado individual interfere na vida de outros e que as decisões não devem ser tomadas isoladamente.

Primeiramente, mesmo na esfera coletiva, o acolhimento nesse eixo ocorre de forma semelhante à esfera individual, no atendimento, na escuta ativa da demanda, construção do laço de confiança com a comunidade. Entretanto, algumas particularidades precisam ser destacadas. Uma delas diz respeito ao reconhecimento das pessoas envolvidas na demanda em questão. Assim, nos momentos em que os Defensores conseguem identificar que a demanda trazida, às vezes por uma única pessoa, envolve um número maior de moradores, por exemplo, uma rua inteira, busca-se discutir junto à(s)

pessoa(s) atendida(s) a possibilidade de interferência a fim de reivindicar e buscar uma solução coletiva.

Após esse processo de reconhecimento dos participantes, a Defensoria fará a escuta ativa das percepções de cada um dos envolvidos sobre o conflito e iniciará a forma de atuação perante o direito desrespeitado.

A partir de uma maior compreensão da natureza do conflito pela Defensoria e pelos demandantes, será construída a forma de intervenção mais apropriada: mediação ou orientação.

Caso ocorra a orientação ao assistido dentro da problemática colocada, o Defensor Público, após análise e discussão com equipe multidisciplinar verificará que não será passível de mediação a questão envolvida, mas trata-se de pessoas e/ou grupos que não têm acesso ou desconhecem a seus direitos fundamentais. Nesse sentido, a orientação ganha espaço e contribui para o fomento à cidadania. Pode acontecer em apenas um atendimento, bem como se desdobrar em vários. Todavia verifica-se que o caso não envolverá mediação.

Ultrapassada esta etapa, qual seja, a de pré-mediação, abertura do atendimento conjunto, investigação, agenda, criação, avaliação, escolha de opções e possível solução. Por exemplo, em um conflito entre moradores de um conjunto habitacional, tenta-se desenvolver com os participantes o sentido da cooperação do grupo, a necessidade de ações solidárias e formas de comunicação participativas. Nesse sentido, objetiva-se a ampliação dos diálogos, a compreensão do conflito e a elaboração de soluções satisfatórias, a ser realizadas pelo Defensor Público.

Passamos, pois a etapa de mediação do conflito.

### 3.1.1 MEDIAÇÃO

A mediação auxilia a descoberta de novos focos de conhecimento, ou seja, permite a identificação e compreensão dos conflitos.

Tal trabalho possibilita uma dinâmica transformativa nas relações, propiciando às pessoas envolvidas no processo o encontro de outras maneiras de vivenciar seus problemas.



O mediador tem a função de traduzir e reformular as declarações, de modo tal que a situação fique cada vez mais compreensível às pessoas interessadas. A fim de realizar tal propósito, o mediador, que no presente trabalho é o Defensor Público, utiliza algumas técnicas, as quais aparecem ora no formato de perguntas, ora sob outras formas de intervenção relevantes à dinâmica do processo de mediação.

Em busca da ampliação das capacidades negociais dos atendidos para a mediação, ressaltam-se alguns conceitos fundamentais para ocorrência desse processo, os quais se referem ao esclarecimento das posições e dos interesses pelos assistidos.

Na medida em que se vivem conflitos interpessoais, reage-se de modo não consciente com relação à satisfação ou não de necessidades individuais básicas. De acordo com a teoria da hierarquia das necessidades, o comportamento humano é compreendido e motivado através do contexto no qual se insere, a partir de necessidades estruturadas hierarquicamente em patamares de importância, em funcionamento com outras pessoas e com o mundo, de forma cíclica.

Em uma pirâmide, as necessidades de patamar mais baixo, de satisfação primária, buscam ser atendidas antes das de nível mais alto. A escala, desde a mais baixa indo até a mais alta, parte das necessidades fisiológicas, como a alimentação, o sono e o sexo; as necessidades de segurança, como o emprego e a moradia; afetivo-sociais, como amar e pertencer a grupos; de estima como o reconhecimento social e de autorrealização, que é o mais elevado, por se tratar da plenitude pessoal e do tornar-se aquilo que se idealiza. Com efeito, o sujeito se posiciona de formas específicas frente ao que fundamentalmente se necessita enquanto pessoas humanas e elaboram-se, em consequência, discursos em torno disso.

Essas narrativas podem se apresentar como posições que frequentemente não se mostram claras e se manifestam quando é dito o que se quer sobre uma determinada situação de conflito, quando são feitas exigências e condições para os outros, além daquilo que se relata quanto ao que se vai ou não fazer. Elas podem se apresentar rígidas, o que ocorre frequentemente, e muitas vezes resultam em julgamentos distorcidos sobre o outro e sobre a situação envolvida.

Muito comum que as posições deem impressão de que só existe uma única solução para os conflitos, e isso, além de oferecer pouca margem de negociação e debate sobre os problemas vivenciados, tende a direcionar para um resultado imediato que, muitas vezes não é satisfatório.

Quando as pessoas se permitem entrar em contato com seus interesses e necessidades e com um universo em que são comuns as manifestações de sentimentos e emoções, abre-se acesso a novos parâmetros de leitura sobre si mesmo e sobre a realidade. Esse novo posicionamento permite a realização de um percurso autônomo de visão das ações e reações frente ao outro, bem como das situações conflitivas e, sobretudo, um genuíno reenquadramento do próprio conflito, que pode transformar eventos de violência e agressividade em possibilidades de solução pacífica.

Portanto, para que o processo de mediação ocorra, é necessário que os atendidos façam uma revisão das suas posições, e o Defensor fornecer auxílio no sentido de busca por esclarecimento mútuo dos interesses e motivações. Ele escuta ativamente e busca a reconstrução histórica, com base na narrativa, da interrelação dos atendidos. Na etapa de investigação, mencionada anteriormente, o mediador também apresenta o espaço de mediação como um espaço de confiança e acolhimento.

Descrita a compreensão do mediador sobre as posições e interesses, podemos apontar agora o emprego de algumas técnicas utilizadas nesse trabalho. Tais técnicas se descrevem como um recurso a ser utilizado pelos mediadores, a fim de proporcionar aos atendidos a leitura e o esclarecimento dos interesses no diálogo, fator que ajuda os mesmos a refletirem e a superarem as posições.

Com efeito, as variadas formas de perguntas, a escuta ativa e os resumos se mostram eficazes quando trabalhadas em atividades e práticas de cunho coletivo. Inicialmente, é preciso destacar um aspecto muito importante no tipo de investigação adotado no processo de mediação.

As perguntas à comunidade devem ser o principal instrumento de trabalho do mediador, que atua utilizando-se da maiêutica socrática. Idealizado por Sócrates no século IV A.C., o método didático da Maiêutica, tomado com inspiração em sua mãe, que era parteira, propiciava o “parto do espírito” do homem em sua verdade interna.

Para Sócrates, esse método era importante para que o homem duvidasse dos seus próprios conhecimentos e também para que tivesse novas ideias sobre determinado assunto. Tal método consistia em induzir uma pessoa, por suas próprias linhas de raciocínio e por meio de perguntas, ao conhecimento ou à solução de dúvidas complexas. O método socrático da Maiêutica “produtor de ideias” tem relevante significado na mediação. Ele fundamenta para o mediador a perspectiva do questionamento conduzido à autoreflexão e à construção de novas concepções, na medida em que estas fomentam a descoberta dos interesses por detrás das posições e em última instância, o desenvolvimento do reenquadramento do próprio conflito vivenciado.

Além disso, numa relação equilibrada entre os negociadores deve-se apresentar resultantes da fórmula ganha-ganha para ambas, distanciando-se da fórmula ganha-perde, tradicionalmente utilizada.

Noutro vértice, necessário verificar a situação objeto do conflito de forma isenta e neutra, o que é propiciado pelo Defensor Público, que apenas está na posição de mediador, sem defender interesses de nenhuma das partes no conflito coletivo.

### 3.1.2 CONCILIAÇÃO

No Brasil a expressão conciliação tem sido vinculada principalmente ao procedimento judicial, sendo exercida por juízes, togados ou leigos, ou por conciliadores bacharéis em direito, e representa, em realidade, um degrau a mais em relação à mediação, isto significando que o conciliador não se limita apenas a auxiliar as partes a chegarem por elas próprias, a um acordo, mas também pode aconselhar, tentar induzir as mesmas a que cheguem a um resultado, fazendo-as divisar seus direitos, para que possam decidir mais rapidamente.

Atualmente, defende-se o que se denomina *multidoor settlement system* (*Sistema de Solução Multiportas*), na qual ocorre uma combinação criativa de sistemas ou métodos não adversariais de solução de controvérsias, em que a negociação, mediação arbitragem e outras formas derivadas vem sendo utilizadas em conjunto ou de forma alternativa ou sucessiva para a solução do conflito.

Cite-se que a AAA – American Arbitration Association, a London Court of International Arbitration – LCIA e a Câmara de Comércio Internacional – CCI oferecem serviços contemplando combinação criativa de sistemas ou métodos não adversários de solução de controvérsias<sup>87</sup>.

### 3.1.3 ARBITRAGEM

O Instituto da Arbitragem é considerado “um mecanismo ou técnica de solução de controvérsias instaurada pelas próprias partes, mediante a intervenção de terceiro ou terceiros,”<sup>88</sup> isto é, uma técnica procedimental, extrajudiciária, de pacificação de conflitos de interesses, determinada antes, através da cláusula arbitral, ou depois, com o surgimento de uma controvérsia pelo compromisso arbitral, baseada na informalidade e na opção das partes envolvidas no conflito, com a indicação de um árbitro para decidir a matéria em questão<sup>89</sup>

Na arbitragem, concede-se a um terceiro igualmente neutro, o poder de emitir decisões quanto às controvérsias levadas pelas partes, que devem eleger o árbitro de comum acordo, ou, não havendo acordo, o juiz pode indicar o árbitro.

Verifica-se, portanto, que o árbitro emite decisões, não se tratando apenas de conduzir as partes a um acordo. O árbitro atua com poder decisório relativamente ao mérito da demanda. É claro que, desejando, no curso do procedimento arbitral, as partes podem celebrar um acordo, submetendo-o à homologação do árbitro.

A Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados prevê, em seu artigo 1º, como incumbência da Defensoria Pública, a prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados.

---

<sup>87</sup>GARCEZ, José Maria. *Negociação, ADRS, Mediação, Conciliação e Arbitragem*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, p. 57.

<sup>88</sup>CRETELLA NETO. José. *Curso de Arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p 11.

<sup>89</sup>VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. *Arbitragem no Direito Brasileiro: Lei n. 9.307/96*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004, p. 18.

A mesma legislação prevê, como função institucional da Defensoria Pública, dentre outras, promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses. Como se nota, possui a Defensoria Pública todo o amparo Constitucional e legal para atuar em meios extrajudiciais de solução de controvérsias, principalmente quando puderem permitir à população carente o efetivo acesso à Justiça. Desta feita, a arbitragem pode ser utilizada como importante método de solução rápida, efetiva e satisfatória de controvérsias, para pessoas que não queiram recorrer ao Poder Judiciário em razão do tempo, da dúvida, da afetividade, da publicidade, da exposição, dentre tantos outros motivos.

Desta feita, em sendo a arbitragem meio adequado de solução de controvérsias para aqueles que manifestem sua vontade neste sentido; em sendo meio adequado para solução de litígios de caráter disponível, que propicia resultado célere e satisfatório, visto que as partes possam indicar árbitros especializados e regras procedimentais mais flexíveis; em sendo meio adequado que propicia sigilo e, principalmente, a diminuição da adversidade entre os interessados imperioso permitir à toda a população e a todos os cidadãos, ainda àqueles mais necessitados, o direito de optar pela resolução de seus litígios por esta via.

De acordo com o artigo 13 da Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem), pode ser árbitro qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes. Ademais, a própria lei complementar n. 80 com alterações e a Lei Complementar n. 132 expressamente afirma que “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”.

Nos dizeres de Carlos Alberto Carmona, “árbitro é a pessoa física indicada pelas partes – ou por delegação delas – para solucionar uma controvérsia que envolva direito disponível”<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e Processo – Um comentário à Lei 9.307/96. São Paulo: Atlas, 2006, p. 200.

Com efeito diante da não existência de restrições à função arbitral, isto é, sendo requisitos básicos para ser árbitro apenas a capacidade e a confiança, não vemos, a princípio, impossibilidade da atuação de Defensor Público como árbitro.

Objetivando viabilizar o exercício da função de árbitro por Defensores Públicos, bem como permitir a divulgação da arbitragem como meio de resolução de controvérsia, interessante que esta atuação seja Institucionalmente ofertada, por meio da própria Defensoria Pública.

Assim, propõe-se que o exercício da função de árbitro por Defensores Públicos e a possibilidade de resolução das controvérsias pela via arbitral ocorra mediante a instalação, pela Defensoria Pública, de um órgão arbitral destinado a organizar o procedimento e a fornecer meios, regras e estrutura operacional para seu funcionamento.<sup>91</sup>

Com o escopo de ampliação do acesso à Justiça aos pobres, especialmente importante a instalação de órgão arbitral pela própria Defensoria Pública, que permita a rápida e especializada resolução da controvérsia posta.

Portanto, o juízo arbitral, ao lado de alternativas propícias de solução de conflitos, assume relevante papel na adequação do sistema jurídico aos novos tempos, vez que possibilita a redução da distância existente sobre o cidadão e a Justiça, com a resolução do conflito sobre determinadas matérias de forma célere, eficaz e segura.<sup>92</sup> A título de elucidação já foi proferida a primeira sentença arbitral da Defensoria Pública no Estado de Minas Gerais. A decisão foi lançada em litígio sobre contrato de compra e venda de automóvel, em que se discutia o adimplemento da obrigação de pagar, o dever de transferência do veículo e o pagamento de multa lançada em nome do vendedor<sup>93</sup>.

As partes optaram por firmar compromisso arbitral e entenderam por eleger as regras do procedimento especial para arbitragem com foco na conciliação, previsto no regulamento ao qual aderiram.

---

<sup>91</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito. Tese de Titularidade apresentada à Faculdade de Direito da USP, 2008, p. 314

<sup>92</sup> SANTANA, Maria Aparecida. Democratização da Justiça e Arbitragem em Espécie. Belo Horizonte> Líder, 2009, p. 75.

<sup>93</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-14/defensoria-publica-mg-primeira-sentenca-arbitral>

Vê-se, pois que a arbitragem é um dos principais meios de solução extrajudicial de conflitos concedido pela lei à Defensoria Pública e consiste em um dos mais importantes instrumentos para promover a desjudicialização, bem como a concretização do direito fundamental à razoável duração do processo.

#### 3.1.4 OUTROS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A título de elucidação, outros métodos adequados são utilizados para resolução de conflitos.

A *FACTFINDING* é um método na qual se realiza uma análise da disputada por um terceiro imparcial, que examina os marcos e os fatos e, então emite um relatório que não vincula as partes e recomenda a composição.

O *OMBUDSMAN* é alguém, um ouvidor que investiga a existência do conflitos em algum local de trabalho ou comunidade, relatando detalhes de sua investigação para eles, para, após, decidirem sobre o conflito.

O *BASEBALL ARBITRATION* é o método na qual as partes devem negociar até um certo ponto do impasse e, então, cada qual, respectivamente, submete-se uma oferta final para o caso ser decidido por uma arbitragem. Este processo é similar ao da arbitragem, tendo como diferença que a sentença do árbitro fica restrita à solução, através da aplicação do critério de justiça determinando pelas partes ou pelo árbitro, de uma das duas ofertas submetidas pelas partes.

O *MINI-TRIAL* consiste num processo estruturado, no qual executivos seniores de empresas, às vezes os próprios advogados das mesmas, ou um grupo formado pelos executivos e advogados, reúnem-se na presença de um terceiro imparcial que, depois de ouvir deles a apresentação dos detalhes e do mérito do caso de acordo com a visão de cada uma das partes, põe-se a apresentar uma fórmula para composição. Inúmeras vezes, nestes processo é contratado para atuar como o terceiro, um juiz aposentado, um advogado especializado com reputação e experiência, ou um especialista técnico de

grande reputação. Este método tem como vantagens a exposição ponderada de posição pelas partes.

O SUMMARY JURY TRIAL consiste num sumário do caso apresentado pelo advogado em casos complexos perante um júri que atua na análise dos fatos e circunstâncias que sirvam como aconselhamento para as partes poderem chegar a um acordo.

O PARTNERING já é um processo utilizado na indústria de construções que reúne todas as partes – proprietários, arquitetos, contratados, subcontratados, engenheiros e gerentes de projeto – antes do começo do produto, com a finalidade de evitar o surgimento de disputadas quando o projeto estiver em curso.

Vários são os métodos utilizados internacionalmente, contudo entendemos adequado, na hipótese da Defensoria Pública e, de acordo com a legislação brasileira, a utilização da mediação/conciliação para resolver o conflito<sup>94</sup>.

Importante mencionar que com a edição da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares e como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, o tema da mediação na Administração Pública é retomado. Desta feita, com a edição da nova legislação restou possibilitada a realização de mediação pela Fazenda Pública.

A referida legislação tratou no Capítulo II, da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Eis aqui o seu primeiro problema, pois tratando-se de uma lei de mediação, deveria ter sido implantada esta forma de solução de controvérsia também para o setor público.

Em conformidade com o art. 32 da Lei nº 13.140/2015,

“[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:  
I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

---

<sup>94</sup>Op. cit. p. 58/59



- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”

Pela leitura dos dispositivos observa-se que restou claramente autorizado que os entes federativos poderão se utilizar da técnica da mediação. Conforme veremos, tal prática já estava sendo realizada, tendo sido a Defensoria Pública uma das pioneiras a incentivar as suas utilizações.

Também o NCPC com o deliberado propósito de afastar a oposição de óbices genéricos à possibilidade de utilização de meios consensuais de solução pelas Fazendas Públicas, o art. 174 do novo Código de Processo Civil expressamente dispôs que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas com a solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

A recomendação para que se amplie a noção de acesso à justiça, nela abrangendo os meios aqui designados como integrados de solução de conflitos, é norma fundamental do novo Código de Processo Civil e, portanto, com aptidão para contaminar todo o sistema processual. Assim, malgrado a literalidade do art. 32 da Lei de Mediação, permanece hígida, para os Entes da Federação, a obrigação de criação de câmaras da espécie.

E quais seriam os limites para que a Fazenda Pública possa editar normas autorizadas de mediação/conciliação? Conforme cediço, a atuação da fazenda pública, em juízo ou fora dele, prende-se à regra da legalidade estrita. Importa dizer que o administrador público não pode atuar sem que esteja autorizado por lei. Referida noção e o dogma da indisponibilidade dos bens e direitos públicos não raras vezes ensejaram oposição de óbices à possibilidade de realização de solução autocompositivas pelas Fazendas Públicas.

A noção da indisponibilidade vem se relativizando. Não se há de confundir indisponibilidade de direito com intransigibilidade, que só tem lugar quando a lei expressamente veda a transação. Tal é o caso do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei

de Improbidade Administrativa) – única hipótese expressa de vedação de transação no ordenamento jurídico brasileiro<sup>95</sup>. De mais a mais, mesmo que o direito seja indisponível, não há indisponibilidade quanto ao modo do mesmo ser regulado, nada impedindo, em decorrência, que meios de solução consensual de conflitos sejam empregados para tal fim).<sup>96</sup>

A nova lei e o novo código de processo civil surgem em um contexto totalmente diferente, onde se firma os princípios do Estado Democrático de Direito, baseado na juridicidade e não mais na legalidade. A legalidade estrita passa para a legalidade construída. Exige-se neste novo contexto a isonomia aristotélica, ou seja, uma isonomia material e não somente formal. O que se reclama atualmente pela confiança legítima dos atos públicos, baseada no princípio da confiança.

A nova legislação surge num contexto que a litigiosidade é de massa. O problema de um é o problema de muitos, com repercussão jurídica para muitas pessoas ao mesmo tempo.

O código surge em um momento que a Administração Pública é gerencial, calcada na eficiência, conforme alhures explicitado. Eficiência que deve ser aplicada dentro das unidades da Defensoria Pública nos Termos de Ajustamento de Conduta.

A nova disciplina deixa os ideais de julgamento, para soluções das lides colocadas. Existem muitas situações, como iremos demonstrar que a autocomposição (meios adequados) será o melhor caminho, trabalhando-se com a ideia de colaboração e não competição.

A nova lei de mediação e conciliação ainda utiliza expressões referentes a direitos disponíveis e indisponíveis, o que a nosso ver está em desacordo com que acima foi explicado, uma vez que o Novo Código não utiliza tais conceitos. O Novo CPC dispõe no

---

<sup>95</sup>SOUZA, Luciane Moesa de. Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos. Negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 173.

<sup>96</sup>FACCI, Lúcio Picanço. A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública e o Novo Código de Processo Civil. In ARAÚJO, José Henrique Mouta e CUNHA, Leonardo Carneiro da. Advocacia Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, vol. 3. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 239-240

art.3º, como normas fundamentais do processo civil, a solução consensual dos conflitos, sendo que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Além disto, o art. 174 do novo CPC<sup>97</sup> estimula a criação de câmaras de mediação e conciliação, demonstrando que a Fazenda Pública deve incentivar estes procedimentos no âmbito interno.

No âmbito Federal, existe a CCAF (Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal), órgão da AGU (Advocacia-Geral da União), cujo objetivo é resolver administrativamente os litígios entre os órgãos e entidades federais, evitando judicialização, afigurando-se necessário que exista autorização dos membros do Poder Executivo para que mediações e conciliações possam ser efetivamente realizadas, conforme disposto nos novos diplomas legislativos.

Contudo, as previsões de existência dos órgãos para mediação e conciliação não são suficientes para que as mesmas ocorram. Comungamos do entendimento de que a Administração Pública tem o poder-dever de realizar métodos autocompositivos, sob pena de total descumprimento das novas disposições legislativas.

Na doutrina de Emerson Gazda,

A mesma é a conclusão a que se chega à luz dos princípios da moralidade e da confiança ou boa-fé nas relações administrativas. Quando o Estado-Administração deixa de agir objetivamente pautando sua conduta pelo acertamento geral das obrigações que o próprio Estado, na sua função Judiciária, já fixou como devidas, fere o princípio da moralidade administrativa e o subprincípio da probidade administrativa. Desrespeita, ainda, o princípio da

---

<sup>97</sup>Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

- I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

confiança que estatui o poder-dever de o administrador zelar pela estabilidade decorrente de uma relação timbrada por uma autêntica fidúcia mútua, no plano institucional”,(quebrando algo essencial à própria existência do Estado que é a confiança de um povo em si mesmo e nas instituições públicas. Na mesma linha, seguem os agentes administrativos que, tendo o poder-dever de analisar os casos concretos e realizar a composição das controvérsias já pacificadas, deixam de fazê-lo.<sup>98</sup>

Portanto, com a Lei de Mediações, o Novo Código de Processo Civil e a Resolução 125/10 do CNJ (Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos), temos um “minissistema brasileiro de métodos consensuais.<sup>99</sup>

Procura-se descrever termos de ajustamento e conduta e outras práticas desenvolvidas pelas Defensorias Públicas, que busquem a desjudicialização e efetividade da Justiça.

Atuação proativa de estar no local do conflito, de estar presente em espaços de articulação de defesa de direitos, interlocução com a sociedade civil, discussão do tema em audiências públicas, atuação multidisciplinar, mobilização com as pessoas envolvidas. Todas essas características estão intimamente relacionadas à atuação coletiva e que merecem atenção de modo a permitir maior êxito – e conferir a legitimidade social acerca da atuação institucional.

Com efeito, o reconhecimento e a necessidade de tutela desses interesses difusos e coletivos evidenciaram a dimensão social dos mesmos, por se constituírem em uma nova categoria política e jurídica, estranha ao interesse público e ao interesse privado, o que coloca em relevo sua configuração política.

Ricardo de Barros Leonel ressalta:

(...) que a característica da conflituosidade interna, típica dos direitos e interesses metaindividuais, estaria a demonstrar a

---

<sup>98</sup> GAZDA, Emmerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir . Revista de Doutrina – TRF4 - 78, jan. 2006.

<sup>99</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **O minissistema brasileiro de Justiça consensual: Compatibilidades e incompatibilidades.** Disponível em: <http://www.judicium.it/wpcontent/uploads/convegna/73/Pellegrini%20JustiA%CC%83%C2%A7a%20consensual.doc>. Consulta em 24.08.2017.

importância do processo coletivo como fenômeno de participação social, por revelar a insuficiência de processos políticos tradicionais de mediação, transformando o processo em instrumento para acerto de conflitos praticamente políticos.<sup>100</sup>

Destarte, a atuação da Defensoria Pública na seara coletiva pode e deve ser vista, portanto, como oportunidade de garantir espaços de participação social na formulação e na execução das políticas públicas, ativando-se a democracia participativa e realizando-se a plenitude da cidadania.

Assim, as práticas mencionadas neste trabalho são inspiradoras e demonstram o potencial transformador da Defensoria Pública, que será cada dia mais concretizado com a abertura institucional e a partir da atuação concreta atravessada pelas lutas pela realização e produção de direitos, na esfera da extrajudicialidade, com a utilização de técnicas autocompositivas e inclusivas.

Importante ressaltar que na medida em que a Defensoria Pública passa atuar no sistema de tutela coletiva, com o reconhecimento de sua legitimidade ampla para propositura de ação civil pública, inexistente razão para não lhe ser conferida legitimidade para a instauração de procedimento administrativo adequado à instrução de medida judicial, nos moldes do inquérito civil. Tal medida é extremamente necessária e normativamente viável, uma vez que tal procedimento permitiria resolução extrajudicial de eventuais conflitos de direitos coletivos, da mesma forma que o inquérito civil, potencializa a atuação do Ministério Público. Isto propiciaria que as questões coletivas sejam resolvidas sem a necessidade de utilização da via judicial, notadamente por meio de TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, para o que a Defensoria Pública já se encontra habilitada à luz do atual sistema de tutela coletiva.

Se um dos princípios norteadores do processo civil coletivo é justamente o acesso à justiça, a criação de instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e a ampliação

---

<sup>100</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. Manual do processo coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97.

da legitimidade dos instrumentos de tutela coletiva, de modo a permitir a sua utilização por um número maior de atores do nosso Sistema de Justiça, é o caminho que abre novos horizontes. Argumente-se que tal poder é conferido pela Teoria dos poderes implícitos, na qual quem pode o mais, pode ou menos, ou seja, se a Defensoria possui legitimidade para ajuizar ação civil pública, não existe razão para restringir a instauração de inquérito civil administrativo.<sup>101</sup>

A legitimidade da Defensoria Pública para realização de termo de ajustamento de conduta (TAC) reflete nada mais que a participação extrajudicial na resolução de conflitos coletivos. O TAC pode ser celebrado tanto no plano extrajudicial, anteriormente à propositura de uma ação civil pública, quando no plano judicial, ou seja, após a propositura de ação civil pública, quando então é submetido à homologação judicial.

Tal previsão decorre do art. 5º parágrafo 6º da LACP, a Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC 80/94), com alterações da LC n. 132/2009, que prevê no art. 40, parágrafo 4º que “*o instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público*”. O dispositivo citado deixa clara a possibilidade de eventual instrumento de transação ser celebrado com pessoa de direito público, o que, é particularmente relevante em conflitos coletivos de natureza social, como na seara de saúde pública e educação. O fortalecimento dos instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos é tendência evolutiva do nosso sistema, no sentido de desjudicialização, democratização de direito e valorização das negociações extrajudiciais, com o afastamento da autoridade judiciária para chancelamento.

Outro mecanismo utilizado pela Defensoria Pública é a possibilidade de expedição de recomendação pelo Defensor Público à pessoa física ou jurídica, pública ou privada, sugerindo a adoção de determinadas medidas, inclusive com o estabelecimento

---

<sup>101</sup>Cite-se que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com base nesse novo cenário normativo, estabeleceu a previsão de procedimento administrativo de resolução de conflitos de natureza coletiva por meio da Deliberação CSDP n. 139/2009, prevendo no art. 6º que “o procedimento administrativo de tutela coletiva extrajudicial e judicial de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo da Defensoria Pública, nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais”.

de prazos para cumprimento. Cite-se que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, através da Resolução CSDP n. 139/2009, estabeleceu que a Defensoria Pública, nos autos do procedimento administrativo de tutela coletiva, poderá expedir recomendações devidamente fundamentadas, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover.

Mais um mecanismo de tentativa de resolução de conflitos, sem atuação do Poder Judiciário é a convocação de audiência pública antes ou após a propositura da ação coletiva pela Defensoria Pública. O Art. 4º, XXII, da LC 80/94 prevê expressamente a possibilidade de o Defensor Público convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

Com a finalidade de demonstrar tal atuação, a Defensoria Pública da União em junho de 2016 convocou audiência pública para melhorias no O atendimento integral à saúde da população LGBTI em Brasília. Autoridades e representantes de movimentos sociais discutiram o tema e fizeram propostas para melhorias nos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Entre os encaminhamentos da audiência pública “Saúde integral LGBT: O acesso ao processo transexualizador na rede pública de saúde do Distrito Federal” foi o envio de recomendação para que o Governo do Distrito Federal crie um programa específico de atendimento ambulatorial para travestis e transexuais e para que garanta a formação de profissionais de saúde para atender a esta população no SUS.

Em dezembro de 2016 a Defensoria Pública da União (DPU) realizou audiência pública para discutir o direito das pessoas trans à retificação de registro. O evento contou com a presença de autoridades e representantes da sociedade civil, e teve como objetivo a elaboração de um documento conjunto que foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na defesa de um procedimento mais simples para a alteração dos documentos, uma vez que, atualmente, quem deseja mudar de nome precisa entrar com ação judicial.

Outro exemplo de audiência pública foi realizada pela Defensoria Pública da União, por meio do por meio do Grupo de Trabalho Identidade de Gênero e Cidadania LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Pessoas Trans e Intersexuais), e a Defensoria

Pública do Estado da Bahia ocorrendo a Recomendação Conjunta DPU GT LGBTI/DPE nº 01.2016, para que fosse retirado a proibição de doação de sangue de homens homossexuais da Portaria do Ministério da Saúde. Infelizmente na presente hipótese a falta de atendimento e diálogo do Ministério da Saúde, culminou na ADI 5543, para resolução da questão.

Tais medidas são excepcionais e salutares em sede de ação coletiva, dada a gama de interesses que podem ser afetados, bem como a possibilidade de participação social na construção das medidas judiciais e extrajudiciais adotadas pela Defensoria Pública.

Outro mecanismo salutar utilizado pelas Defensorias Públicas do Brasil é a criação de núcleos especializados para atuação em matéria coletiva. O art. 106-A, inserido na Lei Complementar n. 132/2009, estabelece que *“a organização da Defensoria Pública do Estado deve primar pela descentralização e sua atuação deve incluir atendimento interdisciplinar; bem como a tutela dos interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo que o art. 107 estabelece 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.”*

Com efeito, a atuação temática possibilita maior atuação (ou litigância) estratégica com maior impacto social, em especial pelo prisma de uma atuação extrajudicial preventiva.

Da mesma forma, a participação do Defensor Público em conselhos temáticos, prevista no art. 4º, XX, da LC n. 80/94, por força de inclusão realizada pela Lei Complementar 132/2009, apresenta-se como instrumento relevante de atuação extrajudicial de conflitos coletivos.

A participação do Defensor Público oportuniza a intervenção e direcionamento de políticas públicas, em todas as esferas federativas, adequando-as à tutela e promoção dos direitos dos indivíduos e grupos sociais necessitados, como por exemplo, nos conselhos sociais voltados à saúde pública, crianças e adolescentes, idosos, etc. Sem dúvida, uma das questões mais relevantes em tal participação diz respeito ao controle e fiscalização de gastos orçamentários em tais áreas sociais, o que é especialmente relevante no caso dos



direitos sociais à saúde e à educação, o que é especialmente relevante no caso dos direitos sociais à saúde e à educação.

### 3.2 PRÁTICAS CONCRETAS UTILIZANDO-SE DAS ADR'S PELA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO E DA UNIÃO

Explicitadas todas as ondas de acesso à Justiça, bem como a ampliação por meio do processo coletivo, demonstra-se atuações dos Defensores Públicos do Brasil na extrajudicialidade no processo coletivo, comprovando a eficiência de atuação da Instituição. O que se percebe é a aplicação das três ondas renovatórias, destacando a essencialidade de realização de Termos de Ajustamento de Conduta firmados entre Poder Pública e a Defensoria Pública que possibilita aumentar o espectro de acesso à Justiça de forma rápida, sem a interferência do Poder Judiciário. Os exemplos abaixo elucidados comprovam celeridade na prestação jurisdicional, implicando inclusão social e implementando direitos aos hipossuficientes.

#### **Defensoria faz acordo com empresa de ônibus para indenizar por 18 mortes na Mogi-Bertioga<sup>102</sup>**

A Defensoria Pública de São Paulo firmou um termo de ajustamento de conduta (TAC) com a empresa União do Litoral Transporte e Turismo Ltda. que prevê pagamento de indenizações e assistência em saúde aos sobreviventes e familiares de vítimas fatais do acidente com ônibus da empresa ocorrido em 8 de julho na estrada que liga Mogi das Cruzes e São Sebastião.

O acidente na rodovia Mogi-Bertioga (SP-98) deixou 18 pessoas mortas e 17 feridas. O ônibus levava jovens universitários que vivem em comunidades carentes de São Sebastião para suas faculdades em Mogi das Cruzes, a cerca de 130 quilômetros.

O TAC decorreu de atuação coletiva da Defensoria Pública, por meio de seu Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor, em atenção ao perfil socioeconômico

---

<sup>102</sup>Disponível em: <https://dp-sp.jusbrasil.com.br/noticias/378589674/acidente-na-rodovia-mogi-bertioga-defensoria-publica-de-sp-firma-tac-com-empresa-de-onibus-para-indenizar-vitimas-e-familiares>. Acesso em 24.0.2017.

das famílias atingidas – e com o objetivo de evitar a necessidade de judicialização do caso, que poderia durar anos.

O Termo aponta que a empresa ficará responsável por fornecer atendimento médico, sessões de fisioterapia e atendimento psicológico. Deverá também indenizar por danos materiais, morais, corporais e estéticos provocados pelo acidente. Os pagamentos aos parentes de vítimas falecidas serão feitos aos familiares de até quarto grau, na ordem de sucessão hereditária.

Com efeito, os valores do acordo obedeceram aos parâmetros da jurisprudência dos Tribunais Superiores, sendo ação benéfica às famílias uma vez que se alcança uma solução imediata, afastando uma demora na prestação jurisdicional anos.

### **Termo de ajustamento de conduta para regularização de loteamento em São José do Rio Preto (SP).<sup>103</sup>**

A Defensoria Pública de SP em São José do Rio Preto celebrou, em 2016, um termo de ajustamento de conduta por meio do qual será possível realizar a regularização dos imóveis do loteamento Santa Catarina – um dos maiores e mais antigos da cidade, beneficiando cerca de 500 famílias carentes que moram no local.

Segundo o termo de ajustamento de conduta, o loteamento foi comercializado pelo então proprietário da área sem que houvesse regularização ou qualquer tipo de planejamento urbanístico e comunitário. Dessa forma, os compradores dos lotes foram prejudicados pela ausência de estrutura viária, praças, áreas verdes, escolas, creches, postos de saúde, etc.

---

<sup>103</sup>Disponível em: <http://www.apadep.org.br/noticias/defensoria-publica-assina-termo-de-ajustamento-de-conduta-para-regularizacao-de-loteamento-em-sao-jose-do-rio-preto>. Acesso em 24.08.2017.

De acordo com o TAC, os imóveis terão suas escrituras públicas regularizadas, possibilitando, dessa forma, que seja garantido “o direito de moradia digna e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”.

Mais um exemplo de que o método autocompositivo extrajudicial além de oficializar e propriedade e valorizar os imóveis facilitou a implantação dos serviços públicos na região.

**Termo de ajustamento de conduta visando facilitar a gratuidade, no transporte público, para pessoas com deficiências físicas e mentais (SP)**

Em virtude de grandes dificuldades que milhares de pessoas com deficiência estavam experimentando para obtenção do bilhete único especial – o passaporte para o transporte público gratuito na cidade de São Paulo – a Defensoria Pública chegou a ajuizar Ação Civil Pública a respeito do assunto. Deferida a liminar pela 12ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, a Secretaria de Transportes paulistana procurou a Defensoria Pública para a entabulação de um acordo. Após, inúmeras reuniões, chegou-se finalmente um acordo, que beneficiou sobretudo as pessoas com deficiência. Tal iniciativa foi premiada no Innovare 2011.

**Termo de ajustamento de conduta entre Defensoria Pública e Município de Ribeirão Preto para a abertura de creches durante as férias – confirmado judicialmente após impugnação do Ministério Público (SP)**

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no atendimento à população carente, principalmente das mulheres, percebeu-se da necessidade de manter o funcionamento das creches durante o período das férias escolares.

Realizou-se Termo de Ajustamento de Conduta perante o Município de Ribeirão Preto, que foi devidamente homologado judicialmente, pondo-se fim a demanda com resultado satisfatório. Insatisfeitos pela legitimidade da Defensoria Pública, o Ministério Público interpôs apelação (006591-93.2011.8.26.0000), que negou provimento ao pedido do MP, pondo em evidência a atuação coletiva da Defensoria Pública na seara administrativa e na confecção de termo de ajustamento de conduta.

**Termo de compromisso relativo a reclamações decorrentes do fornecimento de leite com alteração de sabor (RJ).**

Após receber várias reclamações sobre o sabor alterado do leite Elegê, o Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Rio de Janeiro intentou ação civil pública solicitando o recolhimento do produto, distribuída à 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital (Processo n. 0214471-15.2012.8.19.0001).

Contudo não foi necessário prosseguimento da demanda, uma vez que o Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria do Rio de Janeiro realizou termo de compromisso, na qual a empresa se comprometeu a indenizar os consumidores e retirada dos lotes expostos ao consumo.

**Termo de ajustamento garantindo indenização para vítimas de acidente com embarcação coletiva na Baía de Guanabara.**

Nesta situação ocorreu intervenção da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro extrajudicialmente em virtude de acidente ocorrido em 28/11/2011 com o catamarã Gávea, que realizava o transporte em massa da travessia entre Rio de Janeiro e Niterói, na qual culminou com várias pessoas feridas. A Defensoria realizou Termo de Ajustamento de Conduta com a concessionária Barcas S/A prevendo R\$ 9.000,00 (nove mil reais) de indenização as vítimas, além do reembolso das despesas médicas, além de pagamento de R\$ 20.000,00 (vinte mil) para o Fundo de Direitos Difusos.

**Termo de ajustamento com Instituição financeira (RJ).**

Inúmeras são as pessoas que procuram a Defensoria Pública em razão dos elevados encargos impostos em seu desfavor quando ficam inadimplentes em contratos financeiros. Nesse sentido a Instituição ajuizou Ação Civil Pública (Processo n. 0226854-93.2010.8.19.0001), na qual restou habilitado o Ministério Público, e realizaram, conjuntamente Termo de Ajustamento de Conduta de forma que a Instituição Financeira (Banco Santander) se comprometeu a “unificar seus procedimentos a partir de 01 de janeiro de 2013, à jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de

forma que, no atraso os encargos financeiros cobrados de seus clientes estejam limitados à taxa de juros remuneratórios por ele contratados para o período de normalidade de operação, acrescidos de juros de mora de 12% (doze por cento) ao ano e da multa contratual nos termos da legislação em vigor, abstendo-se de cobrar comissão de permanência para todas as operações que envolvam a outorga de crédito e arrendamento mercantil a pessoas naturais.” Além disto, o Banco se comprometeu a recolher a quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, a título de reparação coletiva.

**Termo de ajustamento de conduta relativo a tratamento de oxigenoterapia hiperbárica para pessoas que sofrem de enfermidade de difícil cicatrização em Vitória da Conquista (BA)**

O TAC diz respeito a acordo firmado pela Defensoria Pública com a Secretaria de Saúde do Município de Vitória da Conquista para tratamento de oxigenoterapia hiperbárica às pessoas carentes do município que apresentem enfermidade de difícil cicatrização. A motivação para a tentativa de TAC ocorreu depois que a Defensoria foi procurada por 16 assistidos que não conseguiram tratamento pelo SUS.

**Termo de ajustamento de conduta assegurando atendimento médico a presos do Município de Caarapó (MS)**

O exemplo diz respeito a mais um acordo firmado para que presos da localidade tenham atendimento duas vezes por mês na delegacia, sem prejuízo do atendimento ambulatorial e farmacêutico que se fizer necessário.

**Atuação na promoção do acesso de populações vulneráveis aos mecanismos de prevenção e solução de conflitos das instituições financeiras internacionais (SP)**

Cuida-se de prática inovadora que busca prevenir e solucionar conflitos extrajudicialmente, a partir do questionamento do não cumprimento de obrigações vinculadas a contratos de financiamentos por organismos internacionais para realizações de políticas públicas locais. Mecanismo eficiente, pois atinge ponto sensível da política

pública, ou seja, seu financiamento, permitindo solução de conflitos de grande dimensão social.

Para tanto, a Defensoria Pública de São José dos Campos/SP passou a prestar assessoria jurídica às populações vulneráveis, afetadas negativamente por certas políticas públicas financiadas por órgãos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, a fim de que fossem elaboradas denúncias acerca da não observância das políticas operacionais de tais instituições, com o objetivo de se obter uma intervenção do financiador para correção dos rumos da implantação do projeto ou reparação por danos já perpetrados.

#### **Termo de ajustamento favorecendo idosos contratantes de planos de saúde da Unimed (RS)**

Na data de 16.01.2012, a Defensoria Pública gaúcha e a Unimed Porto Alegre e Rio Grande do Sul firmaram termos de ajustamento de conduta definindo e limitando os índices de “reenquadramento etário” desses planos, com relação aos idosos. Os termos previram ainda a devolução de valores pagos em demasia pelos consumidores.

#### **Termo de ajustamento “Energia que dá vida”, em prol de pacientes “eletrodependentes” (CE).**

Consiste em compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre a Defensoria Pública do Estado do Ceará, através do Núcleo de Direitos Humanos, a concessionária de energia elétrica da região e o hospital público de Messejana, situado em Fortaleza, visando a promover direitos sociais de grupos de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, notadamente pacientes “eletrodependentes” acometidos por doenças pulmonares crônicas em tratamento domiciliar.

Explica-se. A Defensoria percebeu, diante dos atendimentos, que mesmo apresentando quadros graves, os pacientes dependentes de aparelhos vitais acabavam sendo transferido para suas residências, a fim de cederem os leitos então ocupados a outros doentes. Em função disso, e considerando o elevando consumo de energia elétrica

demandado pelos equipamentos respiratório, as famílias dos pacientes, todos muito carentes, viam suas contas de energia multiplicarem-se exponencialmente. Depois de as equipes médicas verificarem óbitos decorrentes do desligamento dos equipamentos, passou-se a aventar até a hipótese de suicídio, a maneira de o paciente estancar as dívidas que deixaria para seus familiares.

Pelo Termo de ajustamento de conduta a concessionária de energia promoveu a eficiência energética nas residências desses pacientes “eletrodependentes”, substituindo eletrodomésticos antigos em péssimas condições por equipamentos modernos e de baixo consumo, além de calcular e separar a fração da fatura relativa ao consumo dos equipamentos vitais em tempo integral da fração relativa ao consumo regular.

Quando da realização do termo pela Defensoria Pública foram beneficiados imediatamente 53 pacientes, e um total de quase meio milhão de reais foi abonado. Além disso, concertou-se a contemplação de casos futuros com o mesmo perfil, cláusula que deu feições difusas ao pacto. Acrescentou-se que não só os pacientes “eletrodependentes” foram beneficiados, mas também as suas famílias. A partir do acordo, ganharam todos a segurança indispensável para dar continuidade aos enormes desafios concernentes ao tratamento médico.

#### **Termo de ajustamento de conduta para garantir transporte público adequado para o presídio de Várzea Grande (MT)**

O Termo de ajustamento de conduta foi firmado pela Defensoria Pública do estado de Mato Grosso e o ente Municipal União Transportes e Turismo LTDA, concessionária de serviço público adequado até o presídio de Várzea Grande. Considerando que o ponto final da linha de ônibus regular distava aproximadamente três quilômetros do presídio, restavam penalizados, nos dias de visita, os parentes das pessoas encarceradas, não raro idosos e crianças. Com o referido termo, comprometeu-se a concessionária local a fazer o transporte chegar até a porta do presídio nos dias de visita.

### **Atuação visando à erradicação do escarpelamento na região amazônica pela Defensoria Pública da União**

O país convivia na região amazônica, com inúmeros casos acidentais de escarpelamento, vitimando mulheres e crianças. Isto ocorre no interior de pequenas embarcações ribeirinhas, muito comuns na região. Em virtude de distração ou sono (rotas longas), a viajante com cabelos compridos deixa que eles se aproximem do eixo descoberto entre o motor e a hélice. Os cabelos então são violentamente repuxados, o que traz gravíssimas consequências, vez que o couro cabeludo é arrancado, total ou parcialmente e a vítima, além disso, pode ficar com o rosto e o pescoço deformados, com inúmeras mortes.

A Defensoria Pública da União teve a sensibilidade de utilizar ADRs e atuar sob dois focos – ações preventivas e reparadoras. As ações reparadoras consistem na assistência às vítimas para que obtenham a indenização securitária (relativa ao DPEM, o seguro obrigatório de danos pessoais causados por embarcações) e logrem acesso à cirurgia plástica reparadora.

No que tange às ações preventivas, típico exemplo de direitos difusos, a Defensoria realiza campanhas de alerta à população e participa dos esforços que vêm sendo feitos no sentido do progressivo abandono das embarcações perigosas.

A Defensoria Pública da União realizou um termo de cooperação com o Banco da Amazônia e o Governo Federal com o objetivo de fomentar, através da criação de linhas de crédito, a modernização da frota que serve ao público de baixa renda, incumbindo à Defensoria a assistência jurídica ao ribeirinho interessado no financiamento.

### **Assistência coletiva a atingidos pela hanseníase, pela Defensoria Pública da União**

O estigma que acompanha a denominada “lepra” até hoje se faz presente. Durante muitos anos (praticamente até a década de 80), o Estado Brasileiro, internava compulsoriamente e segregava os portadores de hanseníase. Um destes centros de isolamento forçado foi à denominada Colônia de Bomfim, separada de São Luís do



Maranhão pelas águas do mar. Atualmente é denominado Hospital Aquiles Lisboa, que está vinculado à Secretaria de Saúde do Maranhão. Com efeito, não existe mais a compulsoriedade do isolamento, mas o estigma e os problemas continuam.

A Defensoria Pública da União passou, desde 2009 a atuar junto à antiga Colônia do Bonfim, desenvolvendo projeto de natureza multisetorial, que se estende à área legislativa e envolve parcerias com entidades governamentais e a sociedade civil. Várias frentes de atuação coletiva foram criadas, citando-se: a) A concessão administrativa de pensão especial prevista pela Lei 11.520/07, destinada aos portadores de hanseníase submetidos a isolamento e internação compulsórios, até 31/12/86; b) A obtenção de indenização pela demora na concessão da pensão especial; c) o fornecimento de órteses e próteses a internos e egressos vitimados por mutilações.

#### **Assistência Jurídica prestada pela Defensoria Pública da União à população atingida pela Construção da Represa de Belo Monte**

A Defensoria Pública da União tendo conhecimento da violação de direitos, principalmente com os indígenas, durante audiência pública realizada em Altamira/PA, passou a atuar extrajudicialmente em prol daqueles que foram atingidos.

A população atingida por Belo Monte, na região de Altamira (PA), que abriga a maior obra civil em andamento no país, não contava com apoio jurídico da Defensoria Pública da União (DPU) nas negociações entre o empreendedor e as mais de oito mil famílias que foram atingidas pela barragem que foi construída nas águas do Rio Xingu.

Algumas das 4.100 casas previstas já estão construídas nos novos bairros de Altamira, mas as relocações acontecem a passos lentos e o número de casas entregues não chegou a 30%.

Diante das demandas apresentadas pela sociedade com relação à Realocação e Reassentamento da população urbana e indígena atingida pela UHE Belo Monte, bem como o Programa de Aquisição de Terras e Benfeitorias na Área Urbana de Altamira,

instaurou-se procedimento administrativo com a finalidade de verificar a regularidade dos reassentamentos.

A atuação considerou o acesso à moradia consagrado como direito fundamental pela Constituição da República, potencializando o atendimento da DPU por meio de ações itinerantes, realizando-se rodadas de negociações com a empresa Norte e Energia, objetivando a concessão de moradias às pessoas que foram atingidas pela construção da barragem.

### **Termo de Ajustamento de conduta em caso de trabalho escravo em SP firmado pela Defensoria Pública da União<sup>104</sup>**

O caso ocorreu diante de uma empresa de confecções, localizada em Cangaíba, zona leste de São Paulo, flagrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em março de 2014 por exploração dos empregados em condições análogas à escravidão. A referida empresa firmou termo de ajustamento de conduta emergencial com a Defensoria Pública da União (DPU) para garantir ajuda de custo imediata aos empregados, como alojamento, alimentação e transporte.

De fato, o Ministério Público de Trabalho e Emprego encontrou 17 peruanos em jornadas acima de 14 horas, sem descanso semanal, documentação irregular e salário de R\$ 2 por peça confeccionada. Os trabalhadores também tinham restrição de locomoção em razão de servidão por dívida e retenção de documentos e salários, além de vigilância ostensiva no local.

O termo de compromisso de ajustamento de conduta emergencial, firmado na presença do MTE, com a Secretaria de Estado da Justiça e da Defensoria Pública da União, estabeleceu à empresa o pagamento de hospedagem e alimentação dignas aos trabalhadores, vale-transporte e um salário mínimo por empregado, valor este remunerado a título de adiantamento de verbas rescisórias, no dia útil subsequente, com o

---

<sup>104</sup>Disponível em: <http://www.anadef.org.br/ultimas-noticias/1-latest-news/3419-dpu-firma-termo-de-ajustamento-de-conduta-em-caso-de-trabalho-escravo-em-sp>. Último acesso: 24.08.2017.

objetivo de que os trabalhadores tenham condições mínimas de subsistência até as rescisões trabalhistas.

**Termo de ajustamento de conduta para que o FGTS possa ser usado para pagar dívidas do Programa de Arrendamento Residencial.<sup>105</sup>**

A questão envolvia a possibilidade dos valores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) poderem ser usados para quitar ou amortizar dívidas por quem tem contrato no Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Até abril de 2015, a Caixa Econômica Federal (CEF) não permitia a utilização desses recursos. O PAR é destinado à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

Diante desta constatação foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Caixa Econômica Federal e a Defensoria Pública da União (DPU), tendo validade em todo o território nacional. Desta feita foi permitida a utilização do FGTS para amortização da dívida, vinha ocorrendo nos processos individuais de reintegração de posse que eram remetidos à Central de Conciliação da Justiça Federal em São Paulo, mas ainda era uma prática localizada e não abrangia necessariamente todos os processos judiciais.

**Assistência Jurídica das Defensorias Públicas da União, Estado de Minas Gerais e Espírito Santo no rompimento da barragem de Mariana<sup>106</sup>**

Outra atuação extrajudicial, que se utilizou de métodos alternativos, foi à tragédia ambiental no Município de Mariana. As Defensorias Públicas da União, do Estado de Minas Gerais e do Estado do Espírito Santo, representadas pelos seus defensores-gerais, assinaram termo de cooperação técnica para criação do Grupo de Trabalho

---

<sup>105</sup> Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/04/fgts-pode-ser-usado-para-pagar-dividas-do-programa-de-arrendamento>. Acesso em 20.08.2017.

<sup>106</sup> Procedimento Administrativo n. 08038.002638/2017-16, da Defensoria Pública da União. Disponível em: [www.dpu.gov.br](http://www.dpu.gov.br). Acesso em 17.07.2017.

Interdefensorial do Rio Doce, que prestou assistência jurídica às vítimas atuando por tempo indeterminado, prestando atendimento à população vulnerável que foi atingida.

As três instituições, através do grupo de trabalho representaram a população na negociação dos acordos extrajudiciais propostos pela mineradora Samarco, responsável pela Barragem do Fundão, e o acompanhamento da execução dos projetos de reparação.

O grupo foi instituído para atender com agilidade os atingidos pelo rompimento da barragem, possibilitando informações em direitos e evitando a judicialização excessiva.

Entre as tarefas atribuídas pelo documento ao Grupo de Trabalho Interdefensorial do Rio Doce foi à produção de material de orientação em direitos, acompanhamento das negociações com a Samarco, a interlocução entre órgãos públicos e privados para dar celeridades às indenizações, expedição de recomendações e requisições aos responsáveis pela tragédia, obtenção de acesso à matriz de danos dentre outros documentos da mineradora, além da realização das audiências públicas, que também tiveram a participação de representante da Samarco e também de instituições da sociedade civil.

Posteriormente, fruto do Grupo de Trabalho criado para assistência às vítimas, a Defensoria Pública da União (DPU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) assinaram acordo, juntamente com o Governo do Estado de Minas Gerais e Espírito Santo, para dar agilidade à reparação socioeconômica da população atingida pelo rompimento da barragem Fundão.

O acordo prevê que os Defensores Públicos Federais prestem assistência jurídica gratuita aos impactados pelo desastre, representando a população em negociações com as empresas e no acompanhamento da execução dos projetos de reparação que as mineradoras assumiram o compromisso de implantar.

Entre as prioridades do projeto extrajudicial foi o esclarecimento dos afetados sobre seus direitos e os procedimentos disponíveis para exigí-los, além de encontrar formas extrajudiciais de concretizar as reparações, evitando, assim, que moradores da região tenham que esperar anos pelo desfecho de longos processos judiciais.

Em verdade essa forma de atuação, a mediação, a solução extrajudicial foi mais rápida e eficaz na defesa dos interesses individuais, coletivos, sociais, econômicos e ambientais, sendo a melhor forma de reparar o necessitado. De fato, o que ocorreu foi uma inédita parceria entre Defensoria Pública da União, Governo Federal e Estados, sendo o diálogo fundamental para o sucesso da atuação em prol dos necessitados.

Mais uma vez se demonstra que quando o instrumental jurídico é utilizado para a conciliação e não para a perpetuação de conflitos, o conflito propriamente dito é resolvido, exercendo o direito o seu verdadeiro papel de garantidor da paz. Por isto esta solução foi extremamente engenhosa e inovadora.

A atuação extrajudicial foi extremamente necessária no ressarcimento dos danos materiais e morais causados pelo rompimento da Barragem, vez que grande parte dos danos fora sofridos por pessoas vulneráveis, ocorrendo acompanhamento, de forma coordenada e unificada, do denominado Programa de Indenização Mediada, proposta pela Samarco.

#### **Termo de ajustamento de conduta em reassentamento urbano no Município de São José dos Campos.**

Tal prática aconteceu em relação a comunidades da Vila Nova Tatetuba (morro do Regaço) e do Jardim Nova Esperança (favela do Banhado) na formulação e no acompanhamento de representações direcionadas ao BID a dois programas financiados por aquela instituição financeira, em razão da violação pelas autoridades públicas locais relacionadas à política de reassentamento involuntário e política de gênero (Programa de Melhorias de Bairros Habitar Brasil (BR-0273)), causando graves impactos negativos para a população, especialmente as mulheres, deixando 32 famílias sem reassentamento ou compensação econômica. Já no Programa de Estruturação Urbana (BR-L1160), a denúncia teve caráter preventivo, indicando que a execução de tal programa não estava observando uma série de políticas operacionais, destacando-se a falta de oportunidade para participação da comunidade na discussão do projeto para prevenção ou mitigação de tais efeitos, em especial os relacionados com o reassentamento das famílias.

As denúncias realizadas por representantes das comunidades, através da Central de Movimentos Populares de São José dos Campos e endossadas pela Defensoria Pública, foram aceitas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, instaurando-se dois processos de investigação. E a Defensoria Pública seguiu acompanhando e orientando o processo de diálogo estabelecido pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do BID, em diversas missões realizadas no local, resultando na efetiva reparação das famílias da Vila Nova Tatetuba e preservação dos direitos das famílias do Jardim Nova Esperança.

Identifica-se que um dos fatores para o êxito em tal prática é o envolvimento das comunidades e a participação das organizações do movimento social, legitimando e potencializando a atuação da Defensoria Pública, que passa muito pela educação em direitos e empoderamento das populações acerca de tais direitos.

A prática recebeu menção honrosa na XI edição do Prêmio Innovare e tem um grande potencial de ser replicada, já que, como salientado pelo Defensor Público que atuou nestes casos, vivenciamos um período de grandes intervenções urbanísticas nas cidades de grande e médio portes, com investimentos públicos em programas e projetos que, no mais das vezes, afetam populações hipossuficiente, e muito frequentemente as próprias autoridades públicas desconhecem a existência e aplicação das políticas operacionais dos órgãos financiadores internacionais, o que intensifica a possibilidade de violação dos direitos humanos, o que deve ser evitado<sup>107</sup>.

### **Atuação extrajudicial em prol de comunidade tradicional de pescadores (SP)**

Caso interessante de atuação extrajudicial na qual, a partir do contato com comunidade tradicional de pescadores e diálogo com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, houve novo posicionamento do governo do estado, permitindo a exploração

---

<sup>107</sup> Informações mais detalhadas sobre a prática apresentada pelo Defensor Público Jairo Salvador de Souza, de São José dos Campos/SP, podem ser obtidas no site [www.premioinnovare.com.br](http://www.premioinnovare.com.br). Para acessar os processos de investigação mencionados, seguem os endereços: (BR-MICI004-2011) (disponível em: <http://www.iadb.org/pt/complaint-detail,1804.html?ID=BR-MICI004-2011>) e (BR-MICI006-2011) (disponível em: <http://www.iadb.org/pt/complaint-detail,1804.html?ID=BR-MICI006-2011>). Acesso em 10.08.2017.

do caranguejo-uçá para subsistência ou de forma artesanal, com algumas condições. Assim, não foi necessário ajuizamento de ação nem celebração de TAC, bastou à edição de novo decreto pelo estado, afastando a proibição da pesca e a captura do caranguejo-uçá (*Ucides cordatus*) e do pitu-de-Iguape (*Macrobrachium acanthurus*) prevista no Decreto n. 60.133, de fevereiro de 2014.

A proibição havia causado grande impacto social e econômico nas comunidades tradicionais localizadas nas imediações da Área de Proteção Ambiental de Cananeia, Iguape e Peruíbe (APA-CIP), já que os cerca de 200 pescadores viviam da captura do caranguejo e os 50 que pescavam o pitu tiveram sua renda comprometida.

Vale observar que o ofício expedido em prol dos pescadores fundamentou-se em parecer técnico do Conselho Consultivo da APA-CIP, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, que tinha considerado que a atividade tradicional não traria danos ambientais ao manguezal. O novo Decreto n. 61.026 (dezembro de 2014), “autoriza excepcionalmente a exploração do caranguejo-uçá em caso de comprovado repovoamento ou abundância, por comunidades tradicionais ou locais, por meio de pesca de subsistência ou artesanal”; e com relação ao pitu, como não era tão urgente, seria publicada posteriormente.<sup>108</sup>

### **Audiências públicas e solução extrajudicial em favor de famílias desabrigadas (CE)**

A atuação coletiva da Defensoria Pública do Ceará envolveu o acompanhamento do caso de 23 famílias desabrigadas, totalizando 130 pessoas, que tinham sido colocadas provisoriamente na quadra de uma escola, sem previsão de se obter uma solução definitiva. Além da situação não atender ao direito à moradia das famílias desabrigadas,

---

<sup>108</sup> Disponível em: <http://www.apadep.org.br/noticias/em-atuacao-extrajudicial-defensores-auxiliam-comunidades-manter-pesca-de-caranguejo-no-litoral-sul/>, que não se encontra mais disponível, podendo o conteúdo ser acessado pelo endereço <http://uc.socioambiental.org/noticia/em-atuacao-extrajudicial-defensores-auxiliam-comunidades-a-manter-pesca-de-caranguejo-no-lit>, consultado em 4/5/2015. Defensores Públicos responsáveis: Andrew Toshio Hayama, que atua em Registro e Vanessa Alves Vieira, coordenadora do Núcleo de Combate a Discriminação, Racismo e Preconceito. Acesso: 08.08.2017.

acabava também prejudicando as crianças e os adolescentes do bairro Boa Vista e outros bairros vizinhos, que frequentavam a Escola Odilon Braveza. O próprio início das aulas estava comprometido, o que vinha causando grande repercussão e envolvimento de vários órgãos públicos e da comunidade em geral.

Não foi necessário o ajuizamento de qualquer medida judicial, pois a partir do atendimento no local, da realização de audiências públicas que contaram com a participação de representantes do Estado do Ceará e do município de Fortaleza, foi firmado um acordo, estabelecendo medidas e compromissos de ambas às esferas do poder público, de natureza provisória e definitiva. O estado e o município se comprometeram a adaptar outras instalações, adequando-as para garantir a habitabilidade e um padrão mínimo de dignidade às famílias; e o município iria reparar os danos causados nas dependências da Escola até o início letivo. E para solução definitiva, o Estado do Ceará se comprometeu também a ceder para o município de Fortaleza o terreno ocupado pelas famílias anteriormente, que seriam adaptados para constituir 23 (vinte e três) moradias populares, no prazo máximo de 1 (um) ano.

#### **Defensoria do Pará - Projeto - “Conciliação Sem Fronteiras”**

O Projeto “Conciliação sem fronteiras” venceu na categoria Advocacia e propõe um sistema de conciliação on-line, envolvendo várias comarcas, com o objetivo de reduzir não somente a judicialização, mas o tempo de espera do cidadão que busca resolver conflitos.

A ideia da Defensoria Pública do Estado do Pará foi criada em 2012, ano em que conquistou o prêmio Innovare em sua 9ª Edição. O referido projeto busca a resolução extrajudicial de conflitos, superando as distâncias geográficas do Estado, através da tecnologia. Com o uso do programa Skype, é criado o Ambiente de Conciliação Virtual (ACV), e a demanda judicial que poderia durar o mínimo de seis meses se resolve em 15 dias, em média

O plano desenvolvido conta com apoio de defensores de todo o Estado para “viabilizar a solução extrajudicial de conflitos entre pessoas que residem em comarcas



distintas, e sem condições de deslocamento”. Este plano de conciliação vai agilizar, ampliar e otimizar a atuação judicial da Defensoria.

Com efeito, o projeto amplia a atuação extrajudicial, reduzindo consideravelmente os números de processos na Justiça comum, propiciando a resolução dos conflitos sem atuação do Poder Judiciário.

### **Termo de compromisso de integração operacional entre Defensoria Pública e várias instituições – Projeto “Caminho de Casa – CE”**

A Defensoria Pública do Estado do Ceará promoveu a integração dos diversos setores do poder público presente no município de Baturité ensejando o estabelecimento de um termo de compromisso de integração operacional com a finalidade de implementar ações no sentido de retirar crianças e adolescentes de toda e qualquer situação de vulnerabilidade ou situação de risco em que se encontrem, bem como prevenir-lhes a ocorrência, realizando, outrossim, ações de desenvolvimento da cultura da proteção integral.

Coube à Defensoria Pública a coordenação do Projeto e foram estabelecidas ações que ficaram sob a responsabilidade de cada uma das instituições e dos órgãos que firmaram o termo: Defensoria Pública, Juizado da Infância e da Adolescência, Prefeitura Municipal de Baturité, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria de Ação Social, Polícia Militar e Polícia Civil.

Considerando que existiam no município muitos casos de crianças e adolescentes que permaneciam nas praças e logradouros públicos do município de Baturité em horários impróprios à idade e em condições nocivas ao seu salutar desenvolvimento psíquico, social e físico, foi estabelecido um calendário para realização de blitz em praças, logradouros, bares e outros estabelecimentos para se identificar os problemas e tomar as providências cabíveis. Tais providências eram de diversas naturezas, passando pelas searas sociais, jurídicas, culturais, educacionais e outras, como inscrição em programas sociais, matrícula em instituição de ensino, encaminhamento para atividades culturais e de desporto, ab-rogamento,ajuizamento de ações, dentre outras.

Importante destacar um dos eixos do projeto, relacionado à educação em direitos, envolvendo a elaboração de cartilhas, realização de palestras, seminários, encontros, capacitação de líderes comunitários para servirem como agentes multiplicadores, objetivando uma conscientização geral da sociedade de seu papel de promover e garantir a proteção especial a crianças e adolescentes.

Neste sentido, por exemplo, o Defensor poderá ajudar o assistido a entender as verdadeiras razões do conflito e a enxergar o problema sob outros ângulos, em busca de uma solução satisfatória para as duas partes (a solução ganha-ganha). Além disso, o Defensor pode estimular o assistido a olhar para o futuro, visualizando potenciais perdas (emocionais ou materiais) de um eventual processo judicial, garantindo ao assistido o conhecimento sobre suas opções.

Nota-se, portanto, que há muito espaço para a ampliação do atendimento ao cidadão pela Defensoria Pública, e que esta tem papel fundamental na mudança de mentalidade de seus assistidos. De um modo geral, a atuação do Órgão Defensorial, na resolução extrajudicial de conflitos, é muito incipiente. Entretanto, algumas experiências podem ser encontradas, tal como o Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas de Saúde da Saúde-CIRADS, as Câmaras de Conciliação Previdenciária e o Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

No Rio Grande do Norte, foi realizada uma parceria da Defensoria Pública, inicialmente apenas a da União e depois com a participação da Defensoria Estadual, com outros órgãos públicos, visando à resolução extrajudicial de conflitos na área de saúde por meio do Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas de Saúde da Saúde – CIRADS. O referido comitê foi constituído por meio do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Procuradoria da União no Estado do Rio Grande do Norte - PU/RN, a Defensoria Pública da União no Estado do Rio Grande do Norte - DPU/RN, a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte - PGE/RN, a Procuradoria Geral do Município do Natal - PGMN/RN, a Secretaria de Estado da Saúde Pública - SESAP/RN e a Secretaria Municipal de Saúde do Natal - SMS/Natal, cuja assinatura ocorreu em solenidade realizada na sede da PU/RN, no dia 22 de julho de 2009. Posteriormente, no dia 26 de julho de 2010, foi assinado o Primeiro Termo Aditivo

ao referido Acordo de Cooperação Técnica, para incluir a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte no comitê.

A solução administrativa dos conflitos da saúde é viabilizada por meio da análise, pelo CIRADS, dos casos concretos em que o assistido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) não tenha recebido o devido atendimento pelo referido sistema, a fim de identificar tanto os casos em que o pleito pode ser atendido administrativamente, evitando a sua judicialização, quanto aqueles em que se pode conciliar em ações judiciais já em curso, nas hipóteses em que o tratamento de saúde (fornecimento de medicamentos, insumos, materiais e serviços de saúde) esteja previsto no âmbito do SUS e não tenha sido prestado, bem como naquelas hipóteses em que, por algum motivo, o médico tenha indicado tratamento diverso dos que são oferecidos pelo SUS. Constitui objetivo do CIRADS, também, a apresentação de propostas, perante as autoridades competentes, tendentes ao aperfeiçoamento do SUS. Conforme se percebe, o CIRADS tem duas importantes funções: encerrar os processos já ajuizados e evitar a propositura de novas demandas.

Muitos litígios na área da saúde decorrem da dificuldade do jurisdicionado em obter a tutela pretendida perante o órgão competente. Assim, a partir do momento em que os órgãos públicos se unem para discutir cada caso concreto, as burocracias necessárias para efetivar o direito à saúde são diminuídas. Desse modo, o CIRADS é uma importante ferramenta para garantir o acesso à justiça a partir do momento em que garante ao cidadão o pleno acesso aos medicamentos e tratamentos necessários para preservar a sua vida, bem como é um instrumento facilitador para o próprio poder público cumprir as suas obrigações constitucionais.

Por fim, frise-se o fato do CIRADS não se limitar a buscar a solução dos conflitos, mas também a formular propostas visando à melhoria do Sistema Único de Saúde-SUS, aumentando, assim, a importância do referido acordo de cooperação técnica.

Outro modelo de Resolução Adequada de Conflitos, ocorreu com a Criação das Câmaras de Conciliação Previdenciária no âmbito da Defensoria Pública da União e o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, onde os dois órgãos analisam, antes da propositura de qualquer ação, a possibilidade de resolver administrativamente as lides

envolvendo os assistidos do segundo e a referida autarquia previdenciária. A referida câmara é composta não apenas pelos profissionais de direito das referidas instituições, os procuradores federais e os defensores públicos federais, mas também por outros profissionais, tais como os médicos, o que facilita a possibilidade de encerramento da lide.

Outros exemplos podem ser citados, tais como a criação de GT – Grupos de Trabalho da Defensoria Pública da União, na qual grupos são formados objetivando atender minorias, promovendo inclusão social e diminuição da miséria. Através da Portaria 257/2015 da referida Instituição foi idealizado GT Saúde, GT moradia, além de outros como Quilombola, Combate ao Tráfico de Pessoas, Erradicação do Trabalho Escravo, Comunidades Indígenas, Rua, Segurança Alimentar, Migrações e Refúgios, Mulher, Encerramento das atividades nos lixões e Presos. Ressalte-se o Grupo de Trabalho de Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua (GT-RUA) da Defensoria Pública da União em São Paulo (DPU/SP), que desde setembro de 2011 realiza atendimentos para o público, obtendo medicamentos, internações, levantamento de PIS/FGTS, ações previdenciárias e ações voltadas ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS).

O mencionado projeto tem a finalidade de estruturar e desenvolver o programa de efetivação dos direitos daqueles que vivem nas ruas para a prestação de assessoria jurídica as pessoas em situação de rua.<sup>109</sup> Todas as ações dos mencionados grupos são no sentido de obrigar Poder Público a realizar políticas voltadas à inserção de minorias totalmente excluídas do convívio social. Diante disso percebe-se assim que a Defensoria Pública é dotada de atribuições que vão muito além do formal e mero patrocínio técnico de causas judiciais, já que detém fundamentalmente a missão ampla de orientação jurídica, assumindo, portanto, a posição de agente de transformação social que, ao proporcionar a efetivação dos direitos fundamentais, promove a inclusão das classes marginalizadas, em consonância com os objetivos traçados na Constituição Federal.

---

<sup>109</sup> Em 2013, a DPU atingiu a marca de 3.200 atendimentos, além do protocolamento de aproximadamente mil petições iniciais no Juizado Especial Federal de São Paulo, em sua maioria referentes ao levantamento de valores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A atuação da Defensoria Pública propicia, pois, uma verdadeira inclusão social, o que é fundamental para um país onde ainda existe uma patente pobreza. Com o acesso à justiça visa-se predominantemente realizar os direitos fundamentais, motivo pelo qual deve haver uma devida orientação e informação àqueles que se encontram à margem da sociedade, a fim de que sejam atribuídas a todas as condições de igualdade de oportunidades no exercício da cidadania e na adoção de uma postura de transformação social das desigualdades. Portanto, considerando que a Defensoria Pública atua em prol especificamente dos direitos de pessoas hipossuficientes.

A maior parte do público atendido pela Defensoria Pública possui necessidades que só podem ser satisfeitas por meio do processo jurídico. Sabendo que vários direitos estão à disposição da sociedade, sujeitos buscam o serviço a fim de reivindicá-los, quando violados. Entretanto em alguns casos não há violação de direitos, e assim a Defensoria Pública também pode atuar na realização de acordos extrajudiciais.

Com efeito, a lista dos beneficiários é grande. Usuários de creches públicas, pessoas com deficiência, adolescentes internados, pessoas presas em condições desumanas, detentos sem alimentação ou sem atendimento médico, familiares de presidiários sem acesso aos familiares, mulheres submetidas a revistas invasivas em estabelecimentos prisionais, comerciantes de rua, moradores de comunidades carentes, vítimas de tragédias climáticas, pessoas gravemente enfermas, pacientes eletrodependentes, portadores de hanseníase, trabalhadores desempregados, questões previdenciárias são objeto de atuação extrajudicial pela Defensoria Pública.

O que se observa é que o levantamento realizado demonstra, de maneira evidente, que a atuação coletiva extrajudicial da Defensoria Pública com a utilização de ADRS tem prestado serviços relevantes à tutela da dignidade humana e dos direitos fundamentais, inclusive o próprio direito à vida.

A Defensoria Pública, tanto estadual, quanto federal, traz para o sistema coletivo a perspectiva e a voz dos carentes, pessoas pobres, na sua maioria esquecidos socialmente, que passam a ter seus direitos satisfeitos extrajudicialmente.

Por ser a única legitimada especificamente da defesa dos necessitados, as atuações coletivas da Defensoria mostram-se sensíveis a interesses e pleitos que frequentemente não são detectados ou estendidos pelos demais legitimados.

A Defensoria Pública tem um trunfo que os demais legitimados não costumam apresentar, a saber, o seu atendimento individual. Sem dúvida, esse atendimento acaba estimulando a utilização de ADRS no processo coletivo. Tendo em vista a quantidade dos atendimentos e do volume dos processos oficiais, adquire os defensores conhecimento profundo a respeito dos problemas que mais afligem a população carente.

O que a Lei Complementar n. 80/94, bem como o NCPC e a Lei de Mediação e conciliação denotaram vários termos de ajustamento de conduta, que objetivaram grande sucesso nas questões de reconhecimento de direitos.

Termos de ajustamento de condutas notáveis foram mencionados, dentre eles cite-se exemplificadamente o termo visando facilitar a gratuidade no transporte público para pessoas com deficiências físicas ementais em São Paulo. O projeto eletrodependentes no Ceará, o projeto do Escalpelamento da Defensoria Pública da União, foram objeto de reconhecimento do prêmio Innovare.

O Compromisso de ajustamento pacífica de uma maneira mais célere e satisfatória do que a própria ação civil pública que é demorada e envolve a questão do ganha-ganha do litígio.

A legitimidade atribuída pela Lei 11.448/07, a nova lei de mediação e conciliação, o NCPC, à Defensoria reconheceu a imprescindibilidade de o sistema coletivo ajustar-se de forma plena aos valores maiores da Constituição.

Com efeito, o que restou claro, quando tratamos da atuação da Defensoria Pública em conflitos coletivos, é a transição de um modelo clássico, centrado quase que pontualmente na atuação criminal e na seara individual para um modelo contemporâneo estabelecido para a Instituição que defende os direitos fundamentais liberais, sociais dos necessitados, com um novo regime jurídico institucional. Os instrumentos de tutela coletivas mencionados ao longo pra presente dissertação favorece a implementação de direitos fundamentais, com técnicas extrajudiciais que propiciem a resolução dos conflitos fora do âmbito do Poder Judiciário.

Constatou-se que a Defensoria traz para o sistema coletivo a perspectiva e a voz de pessoas carentes. De fato, quem possui menos defesas diante de um acidente ambiental? Quem costuma lotar o caótico e brutal sistema penitenciário? Quem se utiliza dos precários serviços públicos de saúde? Nesses setores, e em, muitos outros há inúmeros pleitos difusos à espera de uma providência.

Se recusássemos a legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a Defesa dos Direitos Difusos, estaríamos limitando, na prática, o acesso dos pleitos típicos dos necessitados à justiça coletiva, o que seria altamente discriminatório. A Defensoria ficaria afastada da tutela inibitória coletiva, representando uma atuação de segunda classe, privada pelas vias processuais mais eficazes.

Destarte, uma vez garantia a ampla tutela jurisdicional de quaisquer direitos subjetivos, sejam de natureza individual ou metaindividual, não é admissível que o emprego das ações coletivas sofra restrições. O que se deve inferir é que os direitos metaindividuais não são passíveis de proteção jurisdicional pelo fato de serem tipificados e conceituados como difusos, coletivos e individuais homogêneos pela legislação infraconstitucional, mas sim pelo fato de constituírem direitos subjetivos constitucionalmente assegurados, cuja necessidade de tutela avulta em função de sua relevância social.<sup>110</sup>

O controle judicial de políticas públicas por meio das ações coletivas deve ser utilizado com absoluta cautela, seguindo sempre o postulado da priorização da resolução extrajudicial de conflitos, noutros termos, somente após o insucesso e o esgotamento da tentativa de resolução administrativa dos conflitos que deve ser buscada a via judicial, devendo o Defensor Público buscar o maior amparo possível em termos de legitimidade, buscando permanente diálogo com a sociedade civil organizada e os movimentos populares.

---

<sup>110</sup>VENTURINI, Elton. Processo Civil Coletivo. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 89.

## CONCLUSÃO

O acesso à justiça, em sentido amplo, compreende não apenas a garantia de ingresso no Judiciário, mas a prestação jurisdicional em tempo razoável, com qualidade e transparência. No entanto, não obstante as diversas iniciativas de reforma do Judiciário, que inclui a Emenda nº 45 de 2004, pesquisas de opinião continuam a revelar que os brasileiros consideram seu sistema de justiça moroso, burocrático, caro e pouco acessível.

A Assistência jurídica integral e gratuita deve ser entendida sem qualquer inconveniente, como assistência *lato sensu*, abarcando a assistência em sentido estrito, ou seja, aos economicamente necessitados, bem como aos vulneráveis, ou seja àqueles que do ponto de vista organizacional necessitam de defesa. Além disto, não só a assistência jurídica propriamente dita está tutelada constitucionalmente, mas também o direito à gratuidade, inclusive no que tange a emolumentos extrajudiciais, compreensão extremamente relevante para o acesso à justiça.

Já conhecidos e utilizados desde meados dos anos 70 na Europa e nos Estados Unidos, os chamados métodos alternativos de resolução de disputas surgiram como proposta para o problema do Judiciário brasileiro na década de 1990. Os conflitos fazem parte do curso natural das relações humanas. Por sua vez, se as ferramentas utilizadas para solucionar os conflitos forem impróprias, os conflitos trarão reflexos negativos para a sociedade, entretanto, caso se apliquem métodos consensuais como remédio para extrair o melhor das partes e construir o consenso, a satisfação das partes pode resultar no afastamento do impasse e de novos conflitos no futuro.

Nas novas formulações negociadas há uma combinação de vasto arsenal de meios psicológicos, indutivos e persuasivos e formulações jurídicas utilizando a criatividade e a combinação de métodos não adversariais.

Dentre as ferramentas de resolução consensual de conflitos, a mediação se apresenta como um caminho e uma tentativa de construir o consenso sem recorrer às vias judiciais, inclusive sem o uso do monopólio da força que é uma característica marcante das decisões emanadas do Poder Judiciário. O processo de mediação deve ser traçado de modo a possibilitar as partes a transparência das informações e que os sujeitos



compreendam o objeto da discussão, a oportunidade das partes de expressarem seus interesses e assegurar a consciência dos interesses em jogo e suas alternativas à solução consensual. É, pois, importante o papel da Defensoria Pública no incentivo ao uso de técnicas auto compositivas.

A Defensoria Pública tem um papel fundamental na garantia do exercício da cidadania brasileira, pois suas funções estão previstas nessa perspectiva democrática de oportunizar uma justiça informativa, mais eficaz, mais rápida, preservando os valores e garantias na Constituição Brasileira.

Para que a nova lei de mediação e o Novo Código de Processo Civil tenham efetividade e não se tornem letras mortas imperioso que os gestores públicos modifiquem a mentalidade institucional percebendo que é um dever a prática de tais atos, nos novos termos constitucionais e principiológicos do neo-constitucionalismo.

Evidente, pois que o Estado Administração, ao insistir em não utilizar de métodos auto compositivos e recorrer de decisões já pacificadas pelos Tribunais Superiores e incentivar a litigiosidade, não observa princípios da eficiência e da economicidade, aumentando custos na estrutura de defesa e do próprio Poder Judiciário, impondo-se diálogos institucionais, como é o caso da Defensoria Pública, que representa coletivamente minorias vulneráveis. O Poder Executivo tem a função de viabilizar acordos, criar estruturas administrativas que os viabilizem, fomentando o diálogo.

A Defensoria Pública deve atuar como primeira visão do que iremos buscar como solução do conflito, ocorrendo em decorrência à diminuição de processos, economia do estado, enxugamento da estrutura de defesa e atendimento satisfatório população vulnerável.

A Instituição é vocacionada à tutela dos direitos humanos mediante o patrocínio das pretensões individuais e coletivas da população desfavorecida.

Propor medidas judiciais e extrajudiciais para a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, relativos ao direito à moradia digna e ao direito à cidade, são atribuições essenciais da Defensoria que geram benefícios à sociedade.

Inúmeros foram os exemplos declinados na presente dissertação de atuação da Defensoria voltada para as minorias. Ações Coletivas, Termos de Ajustamento de

Conduta propostas mostram de suma relevância a atuação, beneficiando um grupo indeterminável de pessoas e abarcando situações futuras, sendo que os defensores públicos prestam orientação jurídica, não se limitando a defender o indivíduo formalmente.

À Defensoria Pública cabe, conforme o artigo 1º da LC 80/94, “(...) a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus”. Portanto, a Defensoria tem por missão não só a solucionar, mas, também, prevenir os conflitos. Exerce importante função na tutela coletiva de realizar conciliação, mediação, arbitragem e outros meios consensuais de tratamento adequado de controvérsias. Ainda, é atuante no que diz respeito ao acesso à informação, do qual a sociedade atual é tão carente, apesar de toda a evolução que ocorre.

Com efeito, sem o direito de acesso à justiça os demais direitos são essencialmente ilusórios. Quando os indivíduos abrem mão de determinados direitos, inclusive o direito de resolver suas disputas por meio da força, recebem em troca do Estado a correspondente promessa de justiça, paz e bem-estar social. Tendo o Estado assumido o monopólio da jurisdição, assumiu também o compromisso de assegurar a igualdade de todos perante a lei, bem como garantir a igualdade de oportunidades para acessar a ordem jurídica justa.

O Defensor Público na tutela coletiva deve, pois atuar como um facilitador que auxilia as partes a retornarem o diálogo e a chegarem a um acordo, na sua atuação extrajudicial para solução adequada do conflito.

As medidas adotadas pela Defensoria Pública da União, no sentido de atuação coordenada na tutela coletiva demonstra que a atuação tem sido eficiente, fomentando economia e qualidade na prestação do serviço público.

Conclui-se afirmando que o grande desafio do exercício da cidadania, atualmente, está situado na escolha de novas alternativas e na aplicação das normas existentes na auto composição do litígio pela Defensoria Pública no processo coletivo, objetivando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

**REFERÊNCIAS:**

ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. A mediação de conflitos. In: SALES, Lília Maia de Moraes; ANDRADE, Denise Almeida de (Org.). **Mediação em perspectiva: orientações para mediadores comunitários**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004, BRASIL.

ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. **Defensoria Pública no século XXI**. Ed. Lumen Iuris, 2016.

**ASSEMBLEA GENERAL OEA. AG/RES. 2801 (XLIII-O/13) - HACIA LA AUTONOMÍA DE LA DEFENSA PÚBLICA OFICIAL COMO GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA. 4-6 junio 2013.**

Disponível em: <[http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/17637/OEA\\_-\\_Resoluci\\_n\\_2801\\_-\\_Autonomia\\_de\\_las\\_Defensor\\_as\\_P\\_blicas\\_como\\_garantia\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_Justicia.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/17637/OEA_-_Resoluci_n_2801_-_Autonomia_de_las_Defensor_as_P_blicas_como_garantia_de_acceso_a_la_Justicia.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2013.

**ASSEMBLEA GENERAL OEA –RES 280 – Autonomía de la Defensa Pública.** Disponível em: <[http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/444/Res.\\_OEA\\_2821-2014.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/444/Res._OEA_2821-2014.pdf)>. Acesso em 13 set 2016.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O Direito à assistência jurídica**. *Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 5, 1991.

BRASIL. **Lei n. 13140, 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a auto composição de conflitos no âmbito da administração pública.

BRASIL. **LC 80/1994. Art. 4º, §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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 33193/DF** – Distrito Federal. Relator: Min. Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+33193%2ENOME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/op3h2s7>. Acesso em 21 set 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4163/SP** – São Paulo. Relator: Min. César Peluso. Pesquisa de Jurisprudência, Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2E>

SCLA%2E+E+4163%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4163%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/blq67nd. Acesso em 21 set 2014.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, p. 99. CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à **Justiça**. Tradução de Ellen Gracie NorthFleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 28.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania: tipos e percursos**. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 9 n. 18, 1996.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Criação de Tribunais Regionais Federais por Emenda Constitucional. Possibilidade**, 2016, p. 98.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 26. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Disponível em: <[www.dpu.gov.br/images/stories/arquivos/PDF/Mapa\\_dpu\\_2015\\_web.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/arquivos/PDF/Mapa_dpu_2015_web.pdf)>. Acesso em 13 set.2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

DIDIER, Fred. JUNIOR, Zaneti. **Curso de Direito Processual Civil**, vol. 4 – processo coletivo. 7ª ed., Salvador, JusPodivm, 2012.

ESTEVES, Alves Silva. **Princípios Institucionais da Defensoria**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. **Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento**. In **Justiça: promessa e realidade**. O acesso à justiça em países ibero-americanos. Organização: Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 107

FACCI, Lúcio Picanço. **A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública e o Novo Código de Processo Civil**. In ARAÚJO, José Henrique Mouta e CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Advocacia Pública**. Coleção Repercussões do Novo CPC, vol. 3. Salvador: Juspodivm, 2015

GARCEZ, José Maria. **Negociação, ADRS, Mediação, Conciliação e Arbitragem**. Rio de Janeiro. Lumen Juris.

GARCIA, José Augusto. **Defensoria Pública. Novo Código de Processo Civil**, Salvador, *JusPodivm*, 2016.

GAZDA, Emmerson. **Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir** . Revista de Doutrina – TRF4 - 78, jan. 2006.

GONZÁLEZ, Pedro. *A Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: A EC nº 80/14 para além da sua função simbólica*, in V Prêmio Jurídico Defensor Público Sílvio Roberto Melo Moraes, Rio de Janeiro: ADPERJ, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos**. Revista de Processo, São Paulo, n. 97, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O minissistema brasileiro de Justiça consensual: Compatibilidades e incompatibilidades. Disponível em:** <http://www.judicium.it/wpcontent/uploads/convegna/73/Pellegrini%20JustiA%CC%83%C2%A7a%20consensual.doc>. Consulta em 24.08.2017

HERRERA FLORES, J. **Los derechos humanos como productos culturales**. Crítica del humanismo abstrato. Madrid: Catarata, 2005.

HUGO Nigro Mazzilli. **A Defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 25. Ed., São Paulo, Saraiva, 2012

*JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

KIRCHNER, Rosenblatt, Barbosa, Cavalcanti, Goettenauer. **Manual de Mediação para a Defensoria Pública**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/justicagovbr/15-22014manualdemediaoparaadefensoriapblica>.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LIMA, Frederico Viana de. **Defensoria Pública**. 3. Ed. Salvador: Juspodivum, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito (nota introdutória)**. São Paulo, 2009, Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações Coletivas no direito nacional e comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAIS, Lilia Maia. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004

MORAES, Humberto Peña; SILVA, José Fontenelle Teixeira. **Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

MACEDO, F. L. A. ,Jr. & Antônio, M. R. (2011). **Manual de Conciliação**. 2ª ed. Curitiba: Juruá.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito (nota introdutória)**. São Paulo, 2009, Revista dos Tribunais, vol. 888 MORAIS, Lilian Maria. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 23.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p 23.

NALINI, José Renato. **Há esperança de justiça eficiente?** In: SILVEIRA, Vladmir de Oliveira; MEZZARROBA, Orides (coordenadores). MAILLART, Adriana S; COUTO, Mônica Bonetti et al (Orgs.). **Justiça e o paradigma da eficiência**. Coleção: Justiça, empresa e sustentabilidade. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NETO, Eugênio Fachini. **A outra justiça - ensaio de direito comparado sobre os meios alternativos de resolução de conflitos**. Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, ano 36, n.º 115, 2009, p. 85-117.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

PAIVA, Caio. **Prática penal para a Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 9.

PATERSON, Alan. **Lawyers and the Publicgood – democracy in action?** Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 69.

RÉ, Aluísio Monti Ruggieri. **Manual do Defensor Público.** Teoria e prática. Salvador: Jus Podivum, 2013.

RIOS, Bruno Carlos dos. **A defensoria pública brasileira como instrumento de acesso à justiça eficiente.** Dissertação mestrado. Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica.** Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 131, 1996.

RUGGIERI, Aluísio. **Temas Aprofundados de Defensoria Pública.** 2. ed. Salvador: Juspodvum, 2014.

SADEK, Maria Tereza (org.). *Justiça e cidadania no Brasil.* São Paulo. Editor Sumaré, 2000.

SAMPAIO, L. R. C & Braga, A., Neto. (2014). **O que é Mediação de Conflitos.** São Paulo: **Brasiliense.** SANTOS, Boaventura de Sousa. A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas. In Revista Manifesto n.º 7, p. 76-87. Lisboa: 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas.** In Revista Manifesto n.º 7, p. 76-87. Lisboa: 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma concepção multicultural dos direitos humanos.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, janjun 2001, p. 28

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. **Curso de Direito Constitucional. 5. Ed.** São Paulo: Saraiva, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Alessandra Gomes. **Técnicas de Negociação para Advogados.** São Paulo, Saraiva, 2002

SILVA, Virgílio Afonso da. **Parecer sobre o convênio entre a Defensoria Pública do Estado e a OAB/SP na prestação de assistência judiciária,** *Revista da Defensoria Pública,* São Paulo, 2011.

SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). **Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

SOUZA, Luciane Moesa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos. Negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2012

SOUZA, Luciane Moesa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos. Negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2012

TRINDADE, Antônio A. Cançado. **O direito internacional e o primado da justiça,** Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

URY, William; FISCHER, Roger. **Getting to yes negotiation Agreement.** New York: Penguin Books, 1983.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de processo civil, vol. 1: teoria geral do processo e processo de conhecimento** - 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

VARGAS, Lúcia Fátima Barreira Dias. **Julgados de paz e mediação – Uma nova face da Justiça.** Almedina: Coimbra, 2006.