



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ**  
**UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**Curso de Direito**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DOS  
DIREITOS METAINDIVIDUAIS DO CONSUMIDOR  
ATRAVÉS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Karla Rafaella Lima de Medeiros  
Matr.: 0512939/7

Fortaleza–CE  
Junho, 2010

KARLA RAFAELLA LIMA DE MEDEIROS

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DOS  
DIREITOS METAINDIVIDUAIS DO CONSUMIDOR  
ATRAVÉS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação de conteúdo da Professora Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire e orientação metodológica do Professor José Cauby de Medeiros Freire.

Fortaleza - Ceará  
2010

KARLA RAFAELLA LIMA DE MEDEIROS

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DOS  
DIREITOS METAINDIVIDUAIS DO CONSUMIDOR  
ATRAVÉS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Monografia apresentada à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza, adequada e aprovada para suprir exigência parcial inerente à obtenção do grau de bacharel em Direito, em conformidade com os normativos do MEC, regulamentada pela Res. nº R028/99, da Universidade de Fortaleza.

Fortaleza (CE), 07 de junho de 2010.

Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire, Ms.  
Profa. Orientadora da Universidade de Fortaleza

Amélia Soares da Rocha, Ms.  
Profa. Examinadora da Universidade de Fortaleza

Márcia Correia Chagas, Dra.  
Profa. Examinadora da Universidade de Fortaleza

José Cauby de Medeiros Freire, Ms.  
Prof. Orientador de Metodologia

Profa. Núbia Maria Garcia Bastos, Ms.  
Supervisora de Monografia

Coordenação do Curso de Direito

Aos meus pais, Madalena e Tarcísio,  
que me possibilitaram mais essa conquista.

Aos meus familiares e amigos,  
que me ajudaram neste trabalho, oferecendo  
apoio.

A Deus,  
por sua presença constante em minha vida.

Ao Eduardo,  
que compreendeu minhas ansiedades.

## AGRADECIMENTOS

À professora Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire, por aceitar a tarefa de orientação do meu trabalho, pelo apoio e pela dedicação prestados na realização deste.

Ao professor José Cauby de Medeiros Freire, pela maneira tranqüila e dedicada como orientou o desenvolvimento metodológico que deu forma a este trabalho.

À professora Núbia M. Garcia Bastos, pela gentileza das orientações informais.

À professora Amélia Soares da Rocha, por me disponibilizar material para o desenvolvimento desta monografia.

Às professoras Amélia Soares da Rocha e Márcia Correia Chagas, por aceitarem participar da banca examinadora desta monografia.

*Não haverá justiça enquanto o homem  
empunhar uma faca ou uma arma e destruir  
aqueles que são mais fracos que ele.*

Isaac Bashevis Singer

## RESUMO

A importância da pesquisa sobre o tema “A atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos metaindividuais do consumidor através da ação civil pública” está em esclarecer e analisar os pontos relevantes acerca do assunto. O que se pretende com este trabalho, em sentido amplo, é demonstrar a importância da atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos metaindividuais, em que proporciona uma atuação nas lides coletivas e um bem-estar na sociedade, bem como um maior acesso à justiça. E, em sentido estrito, pretende-se: analisar a origem do movimento consumerista; abordar o conceito de consumidor; demonstrar os mais relevantes princípios regedores da relação de consumo; apresentar a distinção entre os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; e, finalmente, demonstrar a legitimidade da Defensoria Pública em propor ação civil pública na defesa dos direitos metaindividuais, se contrapondo ao afirmado na ADIN nº 3.943, que preconiza a inconstitucionalidade da Lei nº 11.448/2007, que inclui a Defensoria Pública no rol dos legitimados da ação civil pública.

**Palavras-chave:** Consumidor. Defensoria Pública. Legitimidade para Interpor Ação Civil Pública. Direitos Metaindividuais.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR E O ACESSO À JUSTIÇA .....	12
1.1 Histórico.....	13
1.2 Conceito de consumidor.....	15
1.2.1 Conceito de consumidor equiparado.....	17
1.2.1.1 Consumidor equiparado à coletividade.....	17
1.2.1.2 Consumidor exposto às práticas previstas no CDC .....	17
1.2.1.3 Consumidor vítima do evento.....	18
1.3 Os mais relevantes princípios do Código de Defesa do Consumidor .....	19
1.3.1 Dignidade da pessoa humana.....	19
1.3.2 Vulnerabilidade.....	19
1.3.3 Transparência.....	20
1.3.4 Boa-fé.....	21
1.3.5 Acesso a justiça.....	21
1.3.6 Igualdade nas contratações .....	22
2 DIREITO COLETIVO <i>LATO SENSU</i> .....	23
2.1 Direitos ou interesses? .....	25
2.2 Direitos ou interesses difusos.....	26
2.3 Direitos ou interesses coletivos.....	28
2.4 Direitos ou interesses individuais homogêneos .....	30
2.5 O papel da Defensoria Pública.....	31
3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA .....	35
3.1 Ação Civil Pública .....	35
3.2 A Legitimidade da Defensoria Pública para interpor Ação Civil Pública .....	38
3.3 A inclusão expressa da Defensoria Pública na LACP .....	42

3.4 A Defensoria Pública tem sua atuação ilimitada na defesa dos direitos coletivos <i>lato sensu?</i> .....	42
3.5 A ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 3.943 .....	44
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS .....	51
APÊNDICE .....	54

## INTRODUÇÃO

Cumprir destacar que os litígios vêm tomando proporções mais amplas, deixando de ter caráter individual para ter caráter mais coletivo, haja vista que a defesa dos direitos da coletividade tem-se ampliado na sociedade contemporânea, concluindo-se, então, que os órgãos legitimados estão mais determinados em defender os interesses da população por meio de propositura de ações civis públicas, objetivando a defesa de interesses transindividuais.

Antes do advento da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, somente existiam correntes doutrinárias que tratavam da legitimidade de instituições e/ou órgãos públicos em pleitear, em juízo, direito coletivo, sendo poucos os meios de defesa coletiva dos interesses metaindividuais.

Contudo, após a promulgação da Lei de Ação Civil Pública, que é considerada o meio processual adequado para a defesa do interesse difuso, coletivo e individual homogêneo, ficou estabelecido no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, em rol taxativo, os legitimados para intentar a ação, sendo a Defensoria Pública incluída, com a alteração dada pela Lei nº 11.448, de 5 de janeiro de 2007, como legitimada para ingressar com ação coletiva.

Com o surgimento do Código do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), ficaram estabelecidas as maneiras como os interesses do consumidor poderiam ser defendidos em juízo, surgindo nele as ações coletivas, que têm como objetivo a reparação, em processos coletivos, de danos causados aos consumidores.

Houve, também, a diferenciação entre interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, sendo, em síntese, a diferença estabelecida pelos critérios de divisibilidade e origem.

Destas observações, verifica-se, desde logo, que, com o Código do Consumidor, foi dado um grande avanço em relação ao direito consumerista, fazendo com que os

consumidores tenham uma nova consciência dos direitos que têm e do dever de lutar para que eles sejam respeitados.

Ao abordar o presente tema, pretende-se contribuir com a discussão sobre a legitimidade e a real importância da Defensoria Pública atuar na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*, diminuindo as desigualdades sociais e proporcionando um maior bem-estar a todos.

Desta forma, no decorrer deste trabalho monográfico, procura-se responder a determinados questionamentos, tais como: Como surgiu o movimento consumerista e quais os mais relevantes princípios regedores da relação de consumo? Quais são as teorias acerca do conceito de consumidor? Como a doutrina e o ordenamento jurídico diferenciam o caráter difuso, coletivo e individual homogêneo do direito do consumidor? Qual é o papel da Defensoria Pública? A Defensoria Pública possui legitimidade para propor ação coletiva em nome próprio na defesa dos direitos dos consumidores? Essa legitimidade possui restrição?

A justificativa para este trabalho é que, após a Constituição Federal de 1988, principalmente depois da Emenda Constitucional nº 45, a Defensoria Pública ficou fortalecida, tendo em vista que foram outorgadas a esse órgão autonomias administrativa, financeira e funcional, tendo como objetivo principal garantir o acesso à Justiça aos cidadãos, prestando assistência jurídica integral e gratuita.

Nesse contexto, antes da referida Constituição Federal, não existia referência à defesa de interesses, somente havia defesa de direitos a um indivíduo determinado ou, pelo menos, determinável, fazendo com que restasse inviabilizada a defesa da coletividade, tendo em vista tratar-se, também, de sujeitos indetermináveis.

Com o objetivo de instrumentalizar a defesa dos interesses coletivos e possibilitar a defesa de um maior número possível de interessados, adveio a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que disciplinou de que forma a defesa dos interesses transindividuais podem ser discutidos e quem são os legitimados ativos.

Com a alteração dada pela Lei nº 11.448/2007, a Defensoria Pública foi incluída expressamente no rol de legitimados da ação civil pública. Ocorre que, mesmo ultrapassada a questão se teria ou não a Defensoria competência para propor a referida ação, restaram questões pendentes de solução, ou seja, ainda existe divergência doutrinária e jurisprudencial

em relação à limitação de sua atuação, tendo alguns doutrinadores defendido que essa atuação seria limitada aos interesses coletivos dos necessitados.

Tem-se, então, como objetivo geral deste trabalho, demonstrar a importância do papel da Defensoria Pública na defesa do direito da coletividade, compreendendo a origem do movimento consumerista, o conceito de consumidor, observando a legitimidade dessa instituição na propositura de ação civil pública, e verificar a diferença das espécies de direitos metaindividuais. Os objetivos específicos são: apresentar a diferença entre os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; verificar o papel da Defensoria Pública; analisar a legitimidade da Defensoria Pública na propositura da ação civil pública.

Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses são investigadas através de pesquisa bibliográfica. No que tange à tipologia da pesquisa, esta é, segundo a utilização dos resultados, pura, visto ser realizada apenas com o intuito de aumentar o conhecimento, sem transformação da realidade. Segundo a abordagem, é quantitativa, através da pesquisa de fatos e dados objetivos, e qualitativa, com a observação intensiva de determinados fenômenos sociais. Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória, definindo objetivos e buscando maiores informações sobre o tema em questão, e descritiva, descrevendo fatos, natureza, características, causas e relações com outros fatos.

No primeiro capítulo, apresenta-se a origem do movimento consumerista, fornecendo um breve histórico. Demonstra-se o conceito de consumidor, observando os principais princípios regedores da relação de consumo.

No segundo capítulo, analisam-se os direitos coletivos *lato sensu*, demonstrando a diferença entre suas espécies, quais sejam: direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individual homogêneo e, finalmente, discute-se a o papel da Defensoria Pública.

O terceiro capítulo detém-se a abordar a ação civil pública e demonstrar a legitimidade da Defensoria Pública de impetrá-la, analisando as divergências doutrinárias existentes, bem como uma ADIN proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.

O ponto principal deste trabalho é, pois, demonstrar a importância do papel da Defensoria Pública na defesa dos direitos metaindividuais, como forma de diminuir as mazelas e as desigualdades sociais e regionais existentes, bem como ampliar o acesso à justiça de forma individual e coletiva, objetivando o bem-estar da coletividade.

# 1 A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR E O ACESSO À JUSTIÇA

O Código de Defesa do Consumidor, CDC, foi o fundador do direito consumerista e proporcionou um grande avanço nessa relação jurídica. Assim, o consumidor tem recebido maior atenção dos órgãos estatais, que são responsáveis por sua proteção e defesa.

As normas do CDC mais enérgicas influem na redução dos conflitos entre consumidor e fornecedor. Desse modo, os consumidores, os fornecedores e o Estado, por meio de seus órgãos e suas entidades autárquicas, devem fazer o controle de qualidade e segurança dos serviços e produtos dispostos no mercado, bem como oferecer maiores informações acerca dos direitos dos consumidores e deveres dos fornecedores.

Ao proteger o consumidor, o CDC objetiva impor um equilíbrio no contrato existente entre consumidor e fornecedor, posto que o fornecedor tem uma posição econômica e um conhecimento técnico superior ao do consumidor, tendo, assim, uma evidente desigualdade nesta relação.

O CDC incide em toda relação que pode ser caracterizada como de consumo. Porém devemos esclarecer quais são as hipóteses em que as relações podem ser assim definidas.

Além disso, por ser um direito difuso e coletivo, o direito do consumidor requer instrumentos processuais e legitimados mais amplos para garantir a proteção de sua vulnerabilidade.

Desse modo, com o objetivo de aprofundar o estudo na defesa do consumidor na relação jurídica de consumo e analisar a Defensoria Pública como legitimada para propor ação civil pública, apresentar-se-ão, no primeiro capítulo da presente monografia, um breve histórico acerca dos avanços dos movimentos consumeristas, o conceito do consumidor e os tipos de consumidores dispostos no CDC, bem como os mais relevantes princípios regedores das relações de consumo.

## 1.1 Histórico

A preocupação com os direitos dos consumidores veio dos países desenvolvidos, podendo dizer que os primeiros movimentos consumeristas originaram-se nos Estados Unidos, no final do século XIX.

Foi com o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, que houve o crescimento da produção em massa, pois foi colocado um grande número de produtos no mercado, aumentando, assim, a possibilidade dos produtos oferecerem riscos ao consumidor, devido aos erros no processo produtivo.

Além da Revolução Industrial, o mundo estava transformado pelas idéias do liberalismo econômico. O ordenamento assegurava a autonomia da vontade, a liberdade de contratar e a igualdade entre os contratantes. Assim, Adolfo Mamoru Nishiyama (2010, p. 47) afirma: “especificamente no campo do Direito, o liberalismo consagrou o princípio da autonomia de vontades. Esse voluntarismo consistia na liberdade de contratação e tinha como base a igualdade jurídica dos contratantes”.

Nesse sentido, o desenvolvimento industrial necessitava de consumidores para fazer com que os produtos fabricados circulassem, contribuindo, assim, para o surgimento da sociedade de consumo, que reconheceu a vulnerabilidade do consumidor e deu início a sua proteção.

Deve-se ressaltar que a palavra consumerismo tem origem na palavra “consumerism”, que vem do inglês e refere-se ao movimento que houve nos Estados Unidos contra os abusos praticados contra os consumidores, com o objetivo de melhorar a qualidade dos produtos.

Nesse contexto histórico, o presidente dos Estados Unidos, John Kennedy (*apud* NISHIYAMA, 2010, p. 51-52), ressaltou a importância dos consumidores, afirmando que um dos seus objetivos era defender os direitos destes:

Ao Congresso dos Estados Unidos: Consumidores, por definição, somos todos nós. Eles são os maiores grupos econômicos na economia, afetando e sendo afetados por quase toda decisão econômica pública ou privada. Os consumidores respondem por dois terços de tudo gasto na economia. Mas eles são o único grupo importante na economia que não são efetivamente organizados cuja opinião frequentemente não é ouvida.

John Kennedy (*apud* NISHIYAMA, 2010, p. 52) também listou uma série de direitos fundamentais relacionados aos consumidores, a saber:

- (1) O direito à segurança – ser protegido contra o mercado de bens que são danosos à saúde ou vida.
  - (2) O direito à informação – ser protegido contra informação, publicação, rótulos ou outras práticas fraudulentas, enganosas ou grosseiramente ilusórias, e de ter acesso à informação de que necessita para fazer uma escolha consciente.
  - (3) O direito de escolher – assegurar sempre que possível, o acesso a uma variedade de produtos e serviços a preços competitivos; e nos ramos em que a concorrência não é viável e os regulamentos governamentais são substituíveis, uma garantia de qualidade e serviços satisfatórios a preços justos.
  - (4) O direito de ser ouvido - assegurar que os interesses do consumidor receberão plena e solidária consideração na formulação da política governamental e tratamento justo e pronto em seus tribunais administrativos.
- Para promover a mais completa realização dos direitos destes consumidores é necessário que os programas governamentais existentes sejam fortalecidos; que a organização governamental seja incentivada e que, em certas áreas, nova legislação seja promulgada.

Influenciada pela declaração de John Kennedy, a Organização das Nações Unidas estabeleceu, em 9 de abril de 1985, a Resolução nº 39/248, que reconheceu o consumidor como o pólo vulnerável da relação de consumo, sendo, então, criadas normas de proteção ao consumidor.

Assim, o doutrinador José Geraldo Brito Filomeno (2007, p. 27-28) argumenta acerca da referida resolução:

Nela, basicamente, encontra-se a preocupação fundamental de: proteger o consumidor quanto a prejuízos à sua saúde e segurança, fomentar e proteger seus interesses econômicos, fornecer-lhe informações adequadas para capacitá-lo a fazer escolhas acertadas de acordo com as necessidades e desejos individuais, educá-lo, criar possibilidades de real ressarcimento, garantir a liberdade para formação de grupos de consumidores e outras organizações de relevância, e oportunidade para que essas organizações possam intervir nos processos decisórios a elas referentes.

Já no Brasil, a Constituição Federal de 1988 passou a tratar da proteção do consumidor, adotando um modelo jurídico e uma política de consumo e tutelando juridicamente o consumidor nas relações de consumo.

Os direitos dos consumidores são tratados na Constituição Federal, no Art. 5º, inciso XXXVII, que trata dos direitos e deveres individuais, e diz textualmente que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Também no Art. 170, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, em seu inciso V, estabelece a defesa do consumidor como princípio da atividade econômica.

Ao final, dispõe, em seu Art. 48 do ato das disposições transitórias, que o Congresso Nacional elabore o Código de Defesa do Consumidor.

Desse modo, em 1990, foi promulgada a Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor, que elencou as diretrizes e normas mais relevantes acerca dos direitos dos consumidores, abrangendo situações envolvendo consumo.

## **1.2 Conceito de consumidor**

Observa-se que, para ser consumidor, não basta a retirada do serviço ou bem do mercado, a pessoa tem que utilizar o produto ou serviço como destinatário final, ou seja, adquirir para um fim não profissional, para uso pessoal ou de sua família, não comercializando o produto ou o serviço.

Assim, o Art. 2º do Código de Defesa do Consumidor definiu juridicamente consumidor, estabelecendo que: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

Além do conceito ora mencionado, o legislador estabeleceu outros conceitos no CDC, equiparando terceiros a consumidor. Esses outros conceitos estão dispostos nos Art. 2º, parágrafo único, Art. 17 e Art. 29 do CDC.

Cláudia Lima Marques (*apud* FILOMENO, 2007, p. 56) afirma que existem duas correntes doutrinárias para a interpretação do Art. 2º do CDC, quais sejam: finalista ou subjetiva e maximalista ou objetiva. De acordo com a primeira escola de pensamento, a referida autora tece o seguinte:

Para os finalistas, pioneiros do consumerismo, a definição de consumidor é o pilar que sustenta a tutela especial, agora concedida aos consumidores. Esta tutela só existe porque o consumidor é a parte vulnerável nas relações contratuais no mercado, como afirma o próprio CDC no art. 4º, inciso I. Logo, convém delimitar claramente quem merece esta tutela e quem não a necessita, quem é consumidor e quem não é. Propõem, então, que se interprete a expressão ‘destinatário final’ do art. 2º de maneira restrita, como requerem os princípios básicos do CDC, expostos nos arts. 4º e 6º.

Desta forma, segundo a teoria finalista, o elemento teológico é influente. O destinatário final é o destinatário econômico do serviço ou produto, não podendo usá-lo profissionalmente, ou seja, o consumidor adquire para uso próprio ou de sua família.

Depreende-se, então, que até pessoa física poderia não ser considerada consumidora se adquirisse bens para revenda.

Já em relação à pessoa jurídica, ela é excluída do conceito de consumidor quando adquire produtos ou serviços relacionados à sua atividade-fim. Entretanto, adquirindo bens que não sejam para a sua atividade-fim, faz com que ela seja considerada consumidora.

Ademais, além de demonstrar que os bens não estão relacionados às suas atividades, deve-se provar a vulnerabilidade da pessoa jurídica na relação de consumo.

Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (2005, p. 47) discorda dos finalistas na questão de ser necessária a prova da vulnerabilidade da pessoa jurídica para que ela seja protegida pelo CDC. Ele afirma que, quando a pessoa jurídica adquire bens ou utiliza serviços que não sejam vinculados às suas atividades, ela goza de vulnerabilidade técnica. Assim, “exigir que a pessoa jurídica que seja destinatária final, tenha ainda que demonstrar sua vulnerabilidade, quando o CDC em nenhum de seus artigos impõe tal exigência”.

Cláudia Lima Marques (2005, p. 305) também argumenta acerca da segunda corrente, que é a maximalista, aduzindo que:

A definição do art. 2º deve ser interpretada o mais extensamente possível, segundo esta corrente, para que as normas do CDC possam ser aplicadas a um número cada vez maior de relações no mercado. Consideram que a definição do art. 2º é puramente objetiva, não importando se a pessoa física ou jurídica tem ou não fim de lucro quando adquire um produto ou utiliza um serviço. Destinatário final seria o destinatário fático do produto, aquele que o retira do mercado e o utiliza, o consome, por exemplo, a fábrica de celulose que compra carros para o transporte dos visitantes, o advogado que compra uma máquina de escrever para o seu escritório, ou mesmo o Estado quando adquire para uso nas repartições e, claro, a dona de casa que adquire produtos alimentícios para a família.

Desse modo, os maximalistas entendem que consumidor é toda pessoa que adquire bens e utiliza serviços, não importando se adquiriu para sua atividade ou não. A proteção pelo CDC é muito abrangente, bastando que preencha o requisito objetivo, qual seja, adquirir produto ou serviço como destinatário final.

Além dessas duas correntes doutrinárias, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a teoria finalista poderia ser mitigada quando, no caso concreto, quando um dos pólos, mesmo sendo pessoa jurídica, tenha inegável vulnerabilidade técnica, econômica ou jurídica. Então, com esse entendimento do STJ, haveria um maior equilíbrio nas relações dos fornecedores e dos consumidores – pessoas jurídicas.

### 1.2.1 Conceito de consumidor equiparado

Após analisar o conceito de consumidor padrão, faz-se necessário, para uma visão mais aprofundada do que venha a ser consumidor, analisar os outros conceitos de consumidor estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor, em que há uma equiparação de terceiros a consumidor.

#### 1.2.1.1 Consumidor equiparado à coletividade

O consumidor equiparado do Art. 2º, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor, trata do consumidor como coletividade, ampliando a definição de consumidor dada pelo *caput* do referido artigo. Ele equipara o consumidor à coletividade de pessoas, desde que elas participem e sejam afetadas pela relação de consumo.

José Geraldo Brito Filomeno (2007, p. 33) tece comentário acerca do consumidor equiparado. Vejamos:

Dessa forma, além dos aspectos já tratados em passos anteriores, o que se tem em mira no parágrafo único do art. 2º do Código do Consumidor é a *universalidade, conjunto de consumidores de produtos e serviços, ou mesmo grupo, classe ou categoria deles*, e desde que relacionados a determinado produto ou serviço. Tal perspectiva é extremamente relevante e realista, porquanto é natural que se *previna*, por exemplo, consumo de produtos ou serviços perigosos ou então nocivos, beneficiando-se, assim, *abstratamente*, as referidas *universalidades* e categorias de *potenciais consumidores*. Ou, então, se já *provado* o dano efetivo pelo consumo de tais produtos ou serviços, o que se pretende é conferir à universalidade ou grupo de consumidores os devidos instrumentos jurídico-processuais para que possam obter a justa e mais completa possível reparação dos responsáveis, circunstâncias essas pormenorizadamente previstas a partir do art. 8º e seguintes do Código do Consumidor, e sobretudo pelos arts. 81 e seguintes. (grifo original).

Desse modo, o parágrafo único do Art. 2º do CDC refere-se à proteção de interesses e direitos coletivos, mesmo que essas pessoas sejam indeterminadas, consagrando, no âmbito processual, a legitimação extraordinária, ou seja, possibilitando que os órgãos legitimados possam ingressar em juízo na defesa do consumidor.

#### 1.2.1.2 Consumidor exposto às práticas previstas no CDC

No conceito do Art. 29 do CDC, a finalidade do legislador é a proteção não só das pessoas que efetivaram a aquisição de bens e serviços, mas também das pessoas que poderão vir a contratar.

O Art. 29 do CDC prescreve que “Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas as práticas nele previstas”. Assim, é preciso somente a mera exposição das pessoas às práticas comerciais, para que seja considerado consumidor, e, então, ser protegida pelo CDC. Rizzatto Nunes (2005, p. 85) leciona acerca do Art. 29 do CDC, senão vejamos:

A leitura adequada do art. 29 permite, inclusive, uma afirmação muito simples e clara: não se trata de equiparação eventual a consumidor das pessoas que foram expostas às práticas. É mais do que isso. O que a lei diz é que, uma vez existindo qualquer prática comercial, toda a coletividade de pessoas já está exposta a ela, ainda que em nenhum momento se possa identificar um único consumidor real que pretende insurgir-se contra tal prática.

Compreende-se, então, que a equiparação ao consumidor sobrevirá quando as pessoas utilizarem serviços e adquirirem produtos como destinatárias finais, mesmo que elas não tenham adquirido o produto diretamente, bastando que estejam vinculadas a ele e que sofram qualquer dano em virtude de defeito ou vício do produto ou serviço.

### 1.2.1.3 Consumidor vítima do evento

O Art. 17 do CDC é aplicado para responsabilizar os fornecedores pelo fato do produto ou serviço acarretar danos à saúde e à segurança do consumidor. Essa responsabilidade é objetiva, ou seja, independe da existência de culpa. Além disso, o referido artigo protege não só a integridade física, mas também o patrimônio do consumidor.

Nesse sentido, o Art. 17 do CDC aduz que: “Para efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”. O autor Rizzatto Nunes (2005, p. 85) exemplifica:

Assim, por exemplo, por queda de avião, todos os passageiros (consumidores do serviço) são atingidos pelo evento danoso (acidente de consumo) originado no fato do serviço da prestação do transporte aéreo. Se o avião cai em área residencial, atingindo a integridade física ou patrimônio de outras pessoas (que não tinham participado da relação de consumo), estas são, então, equiparadas ao consumidor, recebendo todas as garantias legais instituídas no CDC.

Verifica-se, nesse exemplo, que mesmo a vítima atingida em solo pela queda do avião, seja causando dano físico ou patrimonial, e não sendo destinatária final, ela é equiparada ao consumidor por força do Art. 17 do CDC.

Vale ressaltar, por fim, que as pessoas estranhas à relação de consumo que sofreram danos por vício ou defeito do produto ou serviço também são protegidas pelo CDC, e essa proteção é chamada pela doutrina de *bystander*.

### **1.3 Os mais relevantes princípios do Código de Defesa do Consumidor**

Os princípios gerais da defesa do consumidor visam orientar os consumidores, proporcionando, assim, o atendimento de suas necessidades, abrangendo a proteção de sua dignidade, saúde, segurança, harmonia e transparência nas relações existentes entre o fornecedor e o consumidor.

Destarte, apresenta-se, a seguir, de maneira sucinta, alguns princípios gerais do direito do consumidor, quais sejam: dignidade da pessoa humana, vulnerabilidade, transparência, boa-fé, acesso à Justiça e igualdade nas contratações.

#### *1.3.1 Dignidade da pessoa humana*

Esse princípio é inerente à personalidade humana que traz o direito ao respeito por parte das pessoas. Ele está previsto no Art. 1º, inciso III da Constituição Federal, e no Art. 4º, *caput* do CDC.

Nesse sentido, completa Rizzatto Nunes (2005, p. 24): “é ela, a dignidade, o último arcabouço da guarida dos direitos individuais e o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional”.

Compreende-se, então, que a interpretação das normas do direito do consumidor deve ser feita de acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o consumidor, parte reconhecidamente fraca das relações de consumo, tem direito a uma vida digna e uma ampla proteção de sua integridade física e moral.

#### *1.3.2 Vulnerabilidade*

Esse princípio é o que envolve toda a problemática da relação de consumo. Ele está relacionado à fragilidade do consumidor na relação jurídica de consumo, decorrendo essa vulnerabilidade de ordem econômica e técnica.

Sabe-se que, nos termos do Art. 5º da Constituição Federal, o princípio da isonomia aduz que todos são iguais perante à lei, então os consumidores devem ser tratados de forma desigual na medida de suas desigualdades, pois, assim, poderão chegar à igualdade real.

A vulnerabilidade técnica significa que o conhecimento da produção e dos meios utilizados é monopólio do fornecedor, estando os consumidores submetidos ao que vai ser

produzido pelo fornecedor, tendo em vista que é o fornecedor quem escolhe a maneira como vai produzir e o material que vai ser utilizado.

Além da vulnerabilidade técnica, temos a vulnerabilidade econômica, ou seja, na relação jurídica de consumo, o consumidor é a parte fraca, pois ele tem menor capacidade econômica do que o fornecedor. Assim, Rizzatto Nunes (2005, p. 126) afirma:

O segundo aspecto, o econômico, diz respeito à maior capacidade econômica que, por via de regra, o fornecedor tem em relação ao consumidor. É fato que haverá consumidores individuais com boa capacidade econômica e às vezes até superior à dos pequenos fornecedores. Mas essa é a exceção da regra geral.

Porém interessa destacar o entendimento divergente de Nehemias Domingos de Melo (2010, p. 55):

Como o Código faz presumir que todo consumidor é vulnerável, temos que mesmo um rico empresário é considerado vulnerável nas relações de consumo quando comparece ao mercado e adquire um produto ou serviço, para seu uso como destinatário final. Vejamos como exemplo um rico empresário que consome um sanduíche em uma pequena lanchonete: ainda que ele seja economicamente mais forte do que o fornecedor, não perdera sua condição de vulnerabilidade, tendo em vista que, no tocante à qualidade, conservação e oferecimento do produto, quem detém os conhecimentos é o fornecedor.

Então, para o referido autor, a capacidade econômica do consumidor na relação de consumo não é requisito para o reconhecimento da vulnerabilidade perante o fornecedor.

Por fim, cumpre ressaltar que foram elaboradas normas que ampliaram a proteção ao consumidor objetivando amenizar as diferenças existentes entre consumidor e fornecedor.

### *1.3.3 Transparência*

O princípio da transparência, disposto no Art. 6º, inciso III do Código de Defesa do Consumidor, certifica ao consumidor a ciência das obrigações perante o fornecedor.

Assim, Cláudia Lima Marques (2005, p. 714) argumenta que:

A idéia central é possibilitar uma aproximação e uma relação contratual mais sincera e menos danosa entre o consumidor e fornecedor. Transparência significa informação clara e correta sobre o produto a ser vendido, sobre o contrato a ser firmado, significa lealdade e respeito nas relações entre fornecedor e consumidor, mesmo na fase pré-contratual, isto é, na fase negocial dos contratos de consumo.

O princípio da transparência aduz que o fornecedor é obrigado a oferecer ao consumidor a possibilidade do conhecimento prévio do produto ou serviço que é ofertado por ele, ou seja,

o fornecedor tem o dever de informar aos consumidores de forma compreensível e correta as características, a qualidade, a quantidade e a composição dos bens que estão sendo colocados no mercado.

#### *1.3.4 Boa-fé*

Esse princípio revela a conduta que se espera das pessoas, mantendo a lealdade, honestidade e transparência nas relações, bem como é o princípio orientador da proteção aos consumidores. A boa-fé está prevista no Art. 4º, inciso III do CDC.

Cumprido ressaltar que a Lei nº 8.078/90 trata da chamada boa-fé objetiva, diversa da boa-fé subjetiva, que está ligada ao ânimo interior de todos nas relações sociais, ou seja, ao estado subjetivo das pessoas.

A boa-fé objetiva estabelece o equilíbrio nas relações consumeristas, tendo como norte o dever das pessoas agirem de acordo com o padrão recomendado de honestidade e lisura.

Rizzatto Nunes (2005, p. 128) afirma que: “quando se fala em boa-fé objetiva, pensa-se em comportamento fiel, leal, na atuação de cada uma das partes contratantes a fim de garantir respeito à outra”.

#### *1.3.5 Acesso a justiça*

O acesso à Justiça é um direito básico dos consumidores, objetivando que sejam reparados danos sofridos por propagandas enganosas, produtos e serviços prejudiciais à integridade física e moral, dentre outros abusos cometidos pelo fornecedor. Ele está previsto no Art. 6º, inciso VII que afirma:

São direitos básicos do consumidor o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados.

Nesse sentido, o acesso aos órgãos administrativos e judiciais garante a proteção dos direitos dos consumidores, implicando em um atendimento integral e gratuito, criando estímulo para que sejam criadas associações, Juizados e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo, nomeando procuradores, tudo isso conforme o Art. 5º do CDC.

O mencionado princípio é um fundamento do Estado Democrático de Direito, tendo o Estado o dever de prestar assistência jurídica quando uma pessoa necessite proteger seu direito.

Entretanto, não basta que o indivíduo tenha acesso à Justiça, deve ter, também, seu litígio resolvido de forma eficaz e rápida, dando, então, credibilidade ao Poder Judiciário e a sensação aos cidadãos de que seus direitos são realmente defendidos.

De se observar que o pleno acesso à justiça é prejudicado pela enorme desigualdade social e a pobreza existente em nosso país, fazendo com que somente ocorra o livre acesso com a inclusão dos marginalizados na sociedade, dando-lhes plena consciência de seus direitos, bem como criando mecanismos processuais que facilitem o real acesso à Justiça.

### *1.3.6 Igualdade nas contratações*

O princípio da igualdade nas contratações está disposto no Art. 6º, inciso II do Código de Defesa do Consumidor, sendo um dos direitos básicos do consumidor.

Ele é formado por dois aspectos, quais sejam: o equilíbrio de forças entre consumidor e fornecedor e o tratamento de igualdade entre as duas partes, isentas de qualquer discriminação que seja injustificada.

O doutrinador Rizzatto Nunes (2005, p. 129) argumenta acerca desse importante princípio para as relações de consumo:

Pela norma instituída nesse inciso fica estabelecido que o fornecedor não pode diferenciar os consumidores entre si. Ele está obrigado a oferecer as mesmas condições a todos os consumidores. Admitir-se-á apenas que se estabeleçam certos privilégios aos consumidores que necessitam de proteção especial, como, por exemplo, idosos, gestantes e crianças, exatamente em respeito à aplicação concreta do princípio da isonomia.

Desse modo, conclui-se que o fornecedor não poderá fazer discriminação entre os consumidores, tendo que o fornecedor oferecer as mesmas condições a todos os consumidores em razão do princípio da igualdade nas contratações.

## 2 DIREITO COLETIVO *LATO SENSU*

O Código de Defesa do Consumidor preocupa-se em normatizar não só os direitos individuais, mas também os direitos de toda a coletividade, ou seja, ele regra, também, os direitos coletivos. Assim, ele permite a defesa dos consumidores em larga escala, mediante ações coletivas e ações civis públicas, sendo, então, por essas ações protegidos.

A defesa dos direitos coletivos é uma tendência da defesa em juízo, pois os litígios vêm tomando proporções mais amplas, deixando de ter um caráter individual para ter um caráter mais coletivo, haja vista que a defesa dos direitos da coletividade vem aumentando, concluindo, então, que os cidadãos estão mais cientes em defender seus interesses por meio da propositura de ações civis públicas, objetivando a defesa de direitos transindividuais.

Uma das conseqüências da Revolução Industrial e do capitalismo é o aumento da produtividade em larga escala, fazendo com que os direitos coletivos devam ser protegidos. Assim, José Júlio Borges da Fonseca (*apud* NISHIYAMA, 2010, p. 252) assevera:

A moderna sociedade assumiu contornos tão variados e matizados, que a proposta de solução dos múltiplos problemas há de levar em conta a estreita relação dos fatores vitais. A fabricação de um produto pode, por exemplo, ocasionar, além de benefícios, danos ao meio ambiente ou à saúde ou propriedade do consumidor. Nós pródromos do capitalismo, não se levava em conta o risco da produção, que não devia onerar a incipiente empresa. A preocupação com o consumidor surgiu somente na fase do capitalismo maduro.

Desse modo, para satisfazer a demanda e os anseios da sociedade, houve uma evolução do processo, tendo o legislador que deixar de ter um enfoque individualista para uma realidade em que o enfoque coletivo vem ganhando importância.

Nesse diapasão, a concepção clássica do processo, que está fundamentada em um processo individual, é insuficiente para que se tenha a efetiva proteção dos direitos dos consumidores.

De acordo com o processo clássico ou individual, se um fornecedor viesse a causar prejuízos a milhares de pessoas, cada uma delas teria que ajuizar uma ação individualmente,

tendo, então, o consumidor um enorme gasto financeiro, tendo em vista que teria que arcar com as custas processuais e contratar advogado para ter acesso ao Poder Judiciário.

O custo de uma ação judicial individual é alto, e, muitas vezes, o valor do dano do indivíduo é pequeno. Então, a análise do custo e benefício para o consumidor faz com que ele não tutele individualmente seu direito.

É nesse contexto que se faz necessária a possibilidade de os consumidores vêem seus direitos defendidos de forma coletiva, pois mesmo a tutela individual sendo importante, ela não é suficiente para ser feita uma proteção do consumidor integralmente. Assim, exemplifica Rizzatto Nunes (2005, p. 694):

Lembre-se, também, da vergonhosa maquiagem de pesos e medidas feitas pelas grandes indústrias no período de 2000/2001, na qual os produtos tiveram seu peso líquido diminuído sem que os consumidores soubessem. Manteve-se o preço e diminuiu-se o peso ou a medida dos produtos em pequenas quantidades e metragem, de modo que não só os prejuízos foram individualmente pequenos, como, por isso mesmo, demorou a ser notado.

Consoante o exemplo citado, o consumidor teve seu direito lesado, porém, dificilmente irá entrar com alguma ação de perdas e danos contra o fabricante, haja vista que o prejuízo do consumidor não compensa, inviabilizando, então, a demanda. Entretanto, os fabricantes lucraram muito com o dano imposto a milhares de consumidores.

O ordenamento jurídico brasileiro já fazia referência à tutela dos direitos transindividuais mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois a Lei da Ação Civil Pública protegia e oferecia mecanismos para a tutela desses direitos.

Diga-se, então, que a CF fez referência aos direitos coletivos e difusos, tendo o CDC, Lei nº 8.078/90, consagrado esses direitos, apresentando os conceitos e fazendo a diferenciação entre eles.

Então, a tutela jurisdicional coletiva surgiu no Brasil em três momentos distintos. A primeira vez em que se tratou a tutela jurisdicional de forma coletiva foi em 1985, quando surgiu a Lei nº 7.347, lei que instituiu a ação civil pública. Depois, a Constituição Federal de 1988 deu um patamar de norma constitucional quando disse que o Ministério Público tinha a função institucional de promover ação civil pública. Logo após, veio o Código de Defesa do consumidor em 1990.

Nesse sentido, cumpre destacar que a Carta Magna garantiu aos consumidores vários direitos, mas a proteção constitucional somente será completa com a ampliação da aplicação do princípio do acesso à Justiça. Teori Albino Zavascki (2007, p. 33-34) ensina que:

A preservação ambiental e a defesa do consumidor constituíram, mesmo que não exclusivamente, o ponto de partida para o movimento reformador, verificado em vários sistemas, gerando o aparecimento de regras de direito material destinadas a normatizar os direitos transindividuais e criando mecanismos processuais a fim de dar maior efetividade à tutela destes direitos.

Nas seções seguintes, serão tratadas as diferenças entre os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, bem como a ação civil pública, que é considerada meio processual adequado para a defesa dos direitos ora citados.

## 2.1 Direitos ou interesses?

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, não havia referência acerca da defesa dos interesses, somente havia defesa de direitos a um indivíduo determinado ou, pelo menos, determinável, fazendo com que restasse inviabilizada a defesa da coletividade, tendo em vista tratar-se, também, de sujeitos indetermináveis.

A Carta Magna diminuiu a discutida questão da diferença entre interesse e direito, haja vista que, em seu Art. 129, inciso III, refere-se às referidas palavras dando a ambas a mesma tutela jurídica. Desse modo, o legislador ordinário, ao elaborar o CDC, no Art. 82, tratou interesses e direitos como sinônimos, tratando-os indistintamente.

O doutrinador Rizzato Nunes (2005, p. 697), ao tratar acerca desse assunto, defende que ambos os termos têm o mesmo significado:

Tem que se entender ambos os termos como sinônimos, na medida em que ‘interesse’, semanticamente em todos os casos, tem o sentido de prerrogativa e esta é exercício de direito subjetivo. Logo, direito e interesse têm o mesmo valor semântico: direito subjetivo ou prerrogativa, protegidos pelo sistema jurídico.

Nehemais Domingos de Melo (2010, p. 194-195) também defende a utilização dos termos ora mencionados como sinônimos:

Esclareça-se por primeiro que o legislador consumerista utilizou o termo *interesse* como sinônimo de *direito*, e neste particular aspecto agiu corretamente, pois a partir do momento em que passam a ser amparados pelo direito, os ‘interesses’ assumem o mesmo *status* de ‘direitos’, desaparecendo qualquer razão prática, e mesmo teórica, para a busca de uma diferenciação ontológica entre eles. (grifo do autor).

Entretanto, o autor Hermes Zanetti Júnior (2010, *on line*) aduz que o termo interesse é usado pelo legislador de forma equivocada, uma vez que não existe diferença prática entre interesse e direito, bem como os direitos coletivos e difusos foram garantidos constitucionalmente.

O referido autor afirma, ainda, que o legislador brasileiro foi bastante influenciado pela doutrina italiana, porém o sistema italiano prevê a dualidade de jurisdição, ou seja, há uma separação de órgãos jurisdicionais, enquanto o brasileiro respeita o princípio da unicidade de jurisdição. Assim, as palavras de Hermes Zanetti Júnior (2010, *on line*):

A distinção da doutrina italiana pode fazer sentido na Itália, mas não se justifica no ordenamento brasileiro, que prevê a unicidade de jurisdição. Ocorre que o legislador brasileiro foi fortemente influenciado pelo direito italiano, porque a doutrina brasileira é fortemente influenciada pela doutrina italiana, onde as categorias de direitos coletivos e difusos encontram-se em território cinzento a meio caminho entre o público e o privado, sendo constantemente referidas como '*interessi diffusi*' e '*interessi collettivi*' até mesmo pela sua aproximação, por vezes, do que se entende por '*interessi legítimi*'. Como visto, tal não pode prosperar em nosso sistema que não admite a categoria de interesses legítimos, e onde a categoria de 'interesses' não tem a menor operacionalidade prática.

Cumprido ressaltar que parte da doutrina brasileira aceita que os termos interesse e direito sejam utilizados como sinônimos, tendo em vista que o referido termo deu uma concepção mais ampla de tutela, abrangendo situações não reconhecidas como direitos.

## **2.2 Direitos ou interesses difusos**

Convém esclarecer que os direitos transindividuais ou metaindividuais são os direitos coletivos *lato sensu* e eles são uma categoria de direito que se encontra entre o interesse particular e o interesse público. Os direitos transindividuais são gênero de direitos coletivos, dos quais são espécies os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Eles estão acima dos direitos individuais, são indisponíveis, não podendo haver renúncia e nem transação.

A expressão transindividual passa-nos a idéia de que são direitos que refletem nos indivíduos que tem alguma relação comum, seja ela fática ou jurídica. O direito transindividual existe para além do indivíduo, afetando um grupo de pessoas determinadas ou indeterminadas.

Em síntese, a principal diferença entre os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é em relação à divisibilidade e à origem.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, em seu Art. 81, parágrafo único, inciso I, define legalmente direito difuso, afirmando que: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Desse modo, os direitos coletivos são aqueles em que os titulares são indetermináveis, ou seja, o objeto da relação jurídica é indivisível, só podendo ser considerado como um todo, uma vez que não é possível identificar os lesados.

Nos direitos difusos, as pessoas estão ligadas por mera circunstância de fato, não podendo ser afirmado, precisamente, a quem pertence o direito. Assim, Hugo Nigro Mazzilli (2005, p. 50) afirma que “são como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas”.

Kazuo Watanabe (*apud* NISHIYAMA, 2010, p. 255) exemplifica os direitos difusos, citando casos. Vejamos:

[...] publicidade enganosa ou abusiva, veiculada através de imprensa falada, escrita ou televisionada, a afetar uma multidão incalculável de pessoas, sem que entre elas exista uma relação-base. O bem jurídico tutelado pelo art. 37 e parágrafos do Código é indivisível no sentido de que basta uma única ofensa para que todos os consumidores sejam atingidos, e também no sentido de que a satisfação de um deles, pela cessação da publicidade ilegal, beneficia contemporaneamente todos eles. As pessoas legitimadas a agir, nos termos do art. 82, poderão postular em juízo provimento adequado à tutela dos interesses ou direitos difusos da coletividade atingida pela publicidade enganosa ou abusiva; (b) colocação no mercado de produtos com alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança dos consumidores, o que é vedado pelo art. 10 do Código. O ato do fornecedor atinge todos os consumidores potenciais do produto, que são em número incalculável e não vinculados entre si por qualquer relação-base. Da mesma forma que no exemplo anterior, o bem jurídico tutelado é indivisível, pois uma única ofensa é suficiente para a lesão de todos os consumidores, e igualmente a satisfação de um deles, pela retirada do produto do mercado, beneficia ao mesmo tempo todos eles.

Compreende-se, então, que não há como identificar todos os lesados de propaganda enganosa ou abusiva e nem os expostos ao produto nocivo à saúde, entretanto, o grupo de pessoas indeterminadas que foram expostas tem o mesmo direito e entre essas pessoas não há relação jurídica.

Importante frisar, também, que mesmo que não se encontre nenhum consumidor lesado pela propaganda e com danos à saúde, ela poderá ser classificada como abusiva ou enganosa,

bem como pode o consumidor exercer individualmente o seu direito e podem os legitimados tomar medidas para solucionar o problema.

Se o caso for tratado coletivamente, é desnecessário que cada indivíduo que teve prejuízo impetre uma ação para a solução do caso, tendo em vista que a ação coletiva faz coisa julgada *erga omnes*. Hugo Nigro Mazzilli (2005, p. 51) acentua:

Há interesses difusos: a) tão abrangentes que chegam a coincidir com o interesse público (como o do meio ambiente como um todo); b) menos abrangentes que o interesse público, por dizerem respeito a um grupo disperso, mas que não chegam a confundir-se com o interesse geral da coletividade (como o dos consumidores de um produto); c) em conflito com o interesse da coletividade como um todo (como os interesses dos trabalhadores na indústria do tabaco); d) em conflito com o interesse do Estado, enquanto pessoa jurídica (como o interesse dos contribuintes); e) atinentes a grupos que mantêm conflitos entre si (interesses transindividuais reciprocamente conflitantes, como os do que desfrutam do conforto dos aeroportos urbanos, ou da animação dos chamados trios elétricos carnavalescos, em oposição aos interesses dos que se sentem prejudicados pela correspondente poluição sonora).

Vê-se, pois, que mesmo que na maioria das vezes esses interesses sejam compartilhados, nem sempre os interesses de um grupo indeterminado coincidem com o interesse da coletividade, não sendo os interesses difusos mera subespécie do interesse público.

### **2.3 Direitos ou interesses coletivos**

Primeiramente, cumpre ressaltar que a expressão direitos coletivos que está disposta no Art. 81 do CDC, parágrafo único, é o direito coletivo *stricto sensu*, bem menos abrangente do que os direitos coletivos *lato sensu*, que se referem aos direitos transindividuais e que são gênero das outras espécies acima já mencionadas.

A definição legal de direitos coletivos está prevista no Código de Defesa do Consumidor, em seu Art. 81, parágrafo único, inciso II, que diz: “interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com parte contrária por uma relação jurídica base”.

Desse modo, os titulares dos direitos coletivos também são indeterminados, porém determináveis, formando um grupo, uma categoria ou uma classe de pessoas. Esses titulares estão ligados não só por uma mera circunstância de fato, mas por uma relação jurídica base, que deve ser resolvida de modo uniforme.

Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (2005, p. 201) esclarece o que seja uma relação jurídica base:

[...] o que seria, enfim, uma relação jurídica base? É uma relação jurídica como qualquer outra, que pode decorrer diretamente da lei ou de um contrato, só que esta relação é comum a uma coletividade determinada de consumidores. Então, poder-se-ia perfeitamente substituir a expressão *relação jurídica base* por relação jurídica comum a todos os envolvidos. (grifo do autor).

O autor, ainda, complementa essa definição exemplificando:

Imagine, v.g., a empresa fornecedora de serviços de telefonia, que, por conta de um pane no seu sistema operacional, deixa todos os seus usuários três dias sem o serviço de telefonia. Esta empresa tem 100 mil consumidores que sofreram com a interrupção do serviço. O substituto processual, ao propor a ação coletiva contra o referido fornecedor, estará defendendo propriamente um direito coletivo. Primeiro, porque há uma determinação dos titulares dos direitos violados, quais sejam, os 100 mil consumidores, que celebraram com a empresa o fornecimento de serviços telefônicos; segundo, porque há uma relação jurídica base, comum a todos esses consumidores, decorrente do contrato de fornecimento de serviços. (KHOURI, 2005, p. 201).

Ressalta-se, ainda, que a relação base existente entre esses titulares necessita ser anterior à lesão, ou seja, essa relação jurídica deve preexistir ao fato ilícito.

O sujeito passivo são os indivíduos que estão envolvidos na relação jurídica ou aquelas pessoas que se relacionaram com o grupo ou a classe de consumidores. Então, o sujeito passivo são os fornecedores de produtos ou serviços, que, no caso acima transcrito, é a empresa fornecedora de telefonia.

Um elemento também fundamental para que seja caracterizado o direito coletivo é a organização, tendo em vista que um pouco de organização já é suficiente para que os direitos sejam coletivizados. Assim, os indivíduos se unem por pertencerem a uma mesma categoria, mantendo uma mesma relação jurídica, facilitando a identificação necessária de seus interesses.

Rodolfo de Camargo Mancuso (*apud*, NISHIYAMA, 2010, p. 253) faz a diferença entre direitos difusos e coletivos:

Conquanto os interesses coletivos e difusos sejam espécies do gênero ‘interesses meta (ou super) individuais’ tudo indica que entre eles existem pelo menos duas diferenças básicas, uma de ordem quantitativa, outra de ordem qualitativa: sob o primeiro enfoque verifica-se que o interesse difuso concerne a um universo maior do que o interesse coletivo, visto que, enquanto aquele pode mesmo concernir até a toda humanidade, este representa menor amplitude, já pelo fato de estar adstrito a uma ‘relação-base’, a um ‘vínculo jurídico’, o que o leva a se aglutinar junto a grupos sociais definidos; sob o segundo critério, vê-se que o interesse coletivo resulta do homem em sua proteção corporativa, ao passo que no interesse difuso, o homem em sua projeção corporativa, ao passe que no interesse difuso, o homem é considerado simplesmente enquanto ser humano.

Destarte, nos direitos difusos, os titulares são absolutamente indeterminados e o objeto é indivisível, enquanto, nos direitos coletivos, os sujeitos podem ser determináveis, posto que estão ligados entre si por uma relação jurídica base.

## **2.4 Direitos ou interesses individuais homogêneos**

O legislador definiu os direitos individuais homogêneos no Art. 81, parágrafo único, inciso III: “interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”. Salienta-se, também, que os direitos individuais homogêneos não são tratados na Constituição Federal de 1988, tendo em vista que surgiu com essa denominação no CDC, possibilitando, assim, que esses direitos sejam defendidos coletivamente.

Observa-se que os direitos individuais homogêneos não se tratam de litisconsórcio ativo, pois não são uma soma de direitos individuais e sim hipótese de tutela coletiva. Vejamos Rizzatto Nunes (2005, p.703) argumentando acerca da diferença entre esses dois institutos:

É verdade que a ação individual ou a ação proposta por litisconsórcio facultativo não estão proibidas, como, também, não está proibido o ingresso de tais ações no curso da Ação Coletiva de proteção ao direito individual homogêneo. Porém, não se pode confundir os institutos, que têm natureza diversa: no litisconsórcio, o que há é reunião concreta e real de titulares individuais de direitos subjetivos no caso, no pólo ativo da demanda: na ação coletiva para defesa de direitos individuais homogêneos, o autor da ação é único: um dos legitimados do art. 82 do CDC.

O direito individual homogêneo tem relação jurídica de origem comum, tendo o objeto divisível, os titulares são determinados e o sujeito passivo é o causador direto ou indireto do dano. Assim, há plena identificação dos indivíduos, o objeto pode ser satisfeito de forma individualizada e a razão que os une tem de ser comum a todos.

Kazuo Watanabe *et al.* (2005, p. 806) comenta acerca da origem comum de que trata o inciso III, parágrafo único do Art. 81 do CDC: “a origem comum pode ser de fato ou de direito, e a expressão não significa necessariamente, uma unidade factual e temporal”.

Portanto, as vítimas de propaganda enganosa – veiculada em diversos meios de comunicação e durante vários dias – de produtos e serviços danosos e adquiridos durante um largo espaço de tempo, em várias regiões do país, tem, na causa de seus danos, tanta homogeneidade que fazem com que sejam a origem comum de todos eles.

Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (2005, p. 203) explica como pode ser feita a distinção entre os direitos coletivos e os individuais homogêneos, haja vista que os dois têm titulares determinados:

É que no direito coletivo, conforme anteriormente enfatizado, a relação jurídica base é preexistente à lesão, ou seja, à violação dos direitos dos consumidores; já nos individuais homogêneos, a relação jurídica geradora do direito nasce exatamente da lesão. Nesse sentido, pode-se dizer que todo direito dos consumidores decorrente do ato ilícito, onde não há relação jurídica preexistente, enquadra-se como individual homogêneo. O ato ilícito é a origem comum desse direito coletivo dos consumidores.

Ressalta-se, ainda, que a diferença pode ser feita em relação à divisibilidade, haja vista que os direitos individuais homogêneos são divisíveis e o direito coletivo (*stricto sensu*) é indivisível e, também, no fato de que os titulares dos direitos coletivos estão unidos por uma relação jurídica base.

Essa espécie de direito transindividual, por ser homogênea, permite ter uma proteção coletiva, ou seja, uma única ação e uma única sentença para solucionar uma lide coletiva.

A sentença dessa ação coletiva que tutela os direitos individuais homogêneos é genérica, reconhecendo somente a responsabilidade do réu. Então, os titulares desses direitos deverão entrar individualmente na demanda coletiva para fazerem a liquidação da sentença.

Rizzatto Nunes (2005, p. 705) cita casos ocorridos de direitos individuais homogêneos: “as quedas de aviões, como o da TAM no Jabaquara em São Paulo; o naufrágio do barco ‘*Bateau Mouche*’ no Rio de Janeiro”.

Desse modo, cada integrante ou cada pessoa que teve seu direito lesado terá direito divisível à reparação de dano, ou seja, as pessoas que tiveram dois entes queridos, por exemplo, filhos, deverão receber a indenização dobrada.

## **2.5 O papel da Defensoria Pública**

Segundo o Art. 134 da Constituição Federal, “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do Art. 5º, inciso LXXIV”.

Ressalta-se, ainda, que o parágrafo único do mesmo artigo previu que Lei Complementar disporá sobre a organização da Defensoria Pública. Então, procedeu o

legislador desse modo, tendo em vista que através da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, foi regulamentada a organização e as funções deste órgão.

O Art. 4º da LC nº 80/94 reza acerca das funções institucionais da Defensoria Pública, sendo esse rol exemplificativo, *in verbis*:

São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: I - promover promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; II – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; III – patrocinar ação civil; IV – patrocinar defesa em ação penal; V – patrocinar defesa em ação civil e reconvir; VI – atuar como curador Especial, nos casos previstos em lei; VII – exercer a defesa da criança e do adolescente; VIII – atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; IX – assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes; X – atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas; XI – patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado; XII – (vetado); XII – (vetado); XIV - acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; XV - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; XIX – atuar nos Juizados Especiais; XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

É de fundamental importância observar que, após a Constituição Federal de 1988, principalmente depois da Emenda Constitucional nº 45, em 31 de dezembro de 2004, a Defensoria Pública ficou fortificada, tendo em vista que foi outorgada a esse órgão autonomias administrativa, financeira e funcional, tendo como objetivo principal garantir o acesso à Justiça aos cidadãos, prestando assistência jurídica integral e gratuita.

Marília Gonçalves Pimenta (*apud* QUEIROZ, 2005, *on line*) argumenta acerca do princípio da independência funcional da Defensoria Pública:

A instituição é dotada de autonomia perante os demais órgãos estatais, estando imune de qualquer interferência política que afete sua atuação. E, apesar do Defensor Público Geral estar no ápice da pirâmide e a ele estarem todos os membros da DP subordinados hierarquicamente, esta subordinação é apenas sob o ponto de vista administrativo. Vale ressaltar, ainda, que em razão deste princípio institucional, e segundo a classificação de Hely Lopes Meirelles, os Defensores Públicos são agentes políticos do Estado.

A incumbência inicial da Defensoria Pública é a proteção dos direitos dos necessitados, porém não se limita à atuação judicial, pois como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, deve assegurar e proteger todas as garantias constitucionais.

Ao proteger um valor jurídico que pertence a todos, a Defensoria Pública atende aos interesses não só dos necessitados. Argumenta Raphael Manhães Martins (2005, *on line*) acerca da defesa dos necessitados pelo referido órgão:

A defesa do hipossuficiente econômico é a forma de atuação que deve ser priorizada pela instituição, considerando, principalmente, a escassez de recursos que ela possui em diversos estados da federação. Entretanto, esse enfoque deve ser o mínimo e não o limite institucional, pois, para uma visão mais apropriada do conceito de necessitado, devemos entender que a nossa carência atual engloba todos os tipos de deficiências que se tornem um óbice para o acesso do indivíduo à Justiça.

Cumprir destacar os argumentos das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade acerca do conceito das pessoas vulneráveis, que foram aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, que aconteceu em Brasília durante os dias 4 a 6 de março de 2008:

1.-Conceito das pessoas em situação de vulnerabilidade  
 (3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.  
 (4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.  
 A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e econômico.

A Defensoria Pública tem um papel importante na defesa dos necessitados, promovendo o acesso à Justiça e fortalecendo a democracia. Assim, Amélia Soares da Rocha (2004, *on line*) diz:

A Defensoria Pública é um agente de transformação social, instrumento de realização do primado constitucional da igualdade de todos perante a lei que se esforça para, da melhor forma possível dada a ausência de sua devida estruturação (existe Estado brasileiro que em absoluta desobediência à Lei Maior ainda não conta, inexplicavelmente, com a Defensoria Pública), mostrar que sem o acesso à justiça aos necessitados paz social é uma palavra despida de efetividade. E a paz interessa a todos.

Compreende-se, então, que a Defensoria Pública ganhou um papel de grande importância, tornando-se constante na defesa dos direitos difusos, coletivos e individual

homogêneo, bem como nos direitos individuais, ampliando, assim, o acesso à justiça. Entretanto, ainda existem divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da legitimação dela para interpor ação civil pública, e é nesse contexto que será desenvolvido o próximo capítulo desta monografia.

## 3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA

No presente capítulo, deve-se analisar a legitimação da Defensoria Pública para a defesa dos direitos metaindividuais através da interpretação da ação civil pública.

É de suma importância ressaltar que, com o aumento da demanda de litígios coletivos e com a evolução da sociedade, houve a necessidade de haver instrumentos processuais adequados e um maior número de legitimados para defender os direitos coletivos *lato sensu*.

Após a Revolução Industrial e a conseqüente evolução da sociedade, vieram os riscos com os quais a sociedade teria que lidar pelo rápido desenvolvimento industrial.

Na questão dos danos causados à saúde dos consumidores, os riscos são praticamente invisíveis, tendo em vista que, na maioria das vezes, os danos somente são conhecidos através das doenças que são geradas.

Assim, serão abordados os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que defendem a legitimidade, bem como as posições contrárias e a ADIN nº 3.943, impetrada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.

### 3.1 Ação Civil Pública

A evolução da sociedade fez com que as pessoas se organizassem para atender aos interesses de uma pluralidade, ou seja, o interesse coletivo em relação a um interesse comum. Fazia-se necessária a defesa de um maior número possível de interessados.

Assim, com a crescente demanda das lides coletivas, surgiram variados instrumentos que visavam tutelar os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Entretanto, somente com o advento da ação civil pública é que houve uma maior efetividade na resolução desses conflitos coletivos.

Antes da Constituição Federal, não existia referência à defesa de interesses, somente havia defesa de direitos a um indivíduo determinado ou, pelo menos, determinável, fazendo com que restasse inviabilizada a defesa da coletividade, tendo em vista tratar-se, também, de sujeitos indetermináveis.

Desse modo, com o objetivo de instrumentalizar a defesa dos interesses coletivos (*lato sensu*), foi promulgada a Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou de que forma a defesa dos interesses transindividuais podem ser discutidos.

A ação civil pública é o instrumento processual utilizado para promover a tutela dos direitos transindividuais. Trata-se de procedimento especial que visa reprimir ou reparar danos morais e patrimoniais causados ao consumidor; ao meio ambiente; a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico; à ordem urbanística, por infração da ordem econômica e da economia popular; e a qualquer outro interesse difuso, coletivo e individual homogêneo. Nesse diapasão, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 169-170) conceituou a ação civil pública:

A ação civil pública, disciplinada pela Lei n. 7.347, de 24.7.85, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica (art. 1º), protegendo, assim, os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu.

A Lei da Ação Civil Pública ampliou a sua abrangência, tendo, após essa lei, o surgimento de novas leis que tutelam os direitos coletivos *lato sensu*. Adveio a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe acerca da proteção dos direitos dos portadores de deficiência, a Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989, que tratou da responsabilidade por danos causados aos investidores imobiliários, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que promulgou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que criou o Estatuto do Idoso.

É certo que qualquer direito transindividual será protegido pela ação civil pública, mesmo os direitos individuais homogêneos, por força do Art. 21 da LACP, que mesmo não estando previsto expressamente na referida lei, aduz que há aplicação subsidiária do CDC.

Nesse contexto, Ada Pellegrini Grinover (*apud* WATANABE *et al.*, 2005, p. 785) dispôs acerca da ampliação da incidência da LACP aos direitos individuais homogêneos, devido ao CDC:

E, finalmente, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) veio coroar o trabalho legislativo, ampliando o âmbito de incidência da Lei da Ação Civil Pública, ao determinar sua aplicação a todos os interesses difusos e coletivos, e criando uma nova categoria de direitos ou interesses, individuais por natureza e tradicionalmente tratados apenas a título pessoal, mas conduzíveis coletivamente perante a justiça civil, em função da origem comum, que denominou direitos individuais homogêneos.

Na Lei da Ação Civil Pública, tem a possibilidade de concessão de liminar, ou seja, é facultada ao juiz a concessão da medida, objetivando a proteção do próprio bem da vida e dando poderes mais amplos ao juiz. Tem-se, ainda, como peculiaridade dessa lei o não pagamento de custas e honorários advocatícios, salvo litigância de má-fé.

Outro aspecto da LACP que merece destaque é a possibilidade de aplicar multa diária de caráter cominatório, visando à consecução do fim e à garantia da eficácia das medidas impostas pelo juiz. Além disso, ela pode ser aplicada independentemente de requerimento do autor, tanto em decisão liminar como em sentença.

Em relação às condenações em pecúnia pelos danos causados aos direitos coletivos *lato sensu*, a indenização será revertida a um fundo criado pela LACP em seus arts. 13 e 20, tendo esse fundo a finalidade de promover a recuperação dos bens lesados, dentre outras benesses.

Desta forma, João Batista de Almeida (2007, p. 191) preleciona acerca do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos:

A ação civil pública possui uma particularidade que a diferencia das demais. É que o produto da condenação em dinheiro, quando existente, não beneficia o autor da ação, uma vez que é recolhido a um fundo, pois, postulando direitos e interesses difusos (de toda a coletividade) e coletivos indivisíveis (de grupo, categoria ou classe), ainda assim é curial que a prestação jurisdicional, de alguma forma, deva beneficiar os titulares desses direitos. Por isso mesmo, estabelece a lei que, havendo a condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá ao FDD – Fundo de Defesa dos Direitos Difuso.

O CDC estabeleceu algumas regras de competência para ajuizar ação coletiva. De acordo com o Art. 93, é competente o foro onde ocorreu o dano. Entretanto, essa regra protegerá somente o consumidor que tiver domicílio onde houve o evento danoso. Então, deve-se fazer uma interpretação sistemática, utilizando, também, o que prevê o Art. 101, inciso I: “a ação pode ser proposta no domicílio do autor”. Conclui-se, assim, que a competência para propor a referida ação é no local onde ocorreu o dano ou no domicílio do autor.

O Art. 1º, parágrafo único da LACP, incluído pela medida provisória nº 2180-35, dispõe que: “Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”. Desse modo, Hugo Nigro Mazzilli (2005, p. 117) aduz que essa norma é inconstitucional, por impedir o acesso coletivo à jurisdição:

Tanto é garantia constitucional o acesso individual como o acesso coletivo à jurisdição. Ou seja, é o mesmo que, tendo a Constituição garantido o acesso à jurisdição, não só sob o aspecto individual como coletivo (Tit.II, Cap. I, e art. 5º, XXI, XXV e LXX), vir o administrador a legislar que, nos casos em que ele não o deseja, não cabe acesso coletivo à jurisdição.

Em relação à legitimidade de propor a ação civil pública, ressalta-se a alteração feita pela Lei nº 11.448, de 5 de janeiro de 2007, que incluiu expressamente a Defensoria Pública no rol dos legitimados a propor ação civil pública. Desse modo, o Art. 5º da LACP passou a vigorar com a seguinte redação:

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

Assim, a Lei nº 11.448/2007 deixou expressamente a legitimação da Defensoria Pública para propositura da ação civil pública, ampliando o acesso à Justiça.

### **3.2 A Legitimidade da Defensoria Pública para interpor Ação Civil Pública**

Cumprido esclarecer que, com a enorme demanda de ações que visam defender a coletividade, torna-se necessário o aumento do rol dos legitimados, ou seja, é de vasta importância que sejam estabelecidas instituições essenciais à função jurisdicional, que promovam o bem-estar de todos, posto que é assegurado ao cidadão, além do acesso à justiça, a resolução de sua lide de forma célere e efetiva.

Desse modo, a enorme desigualdade social e o acesso à Justiça às poucas pessoas que são privilegiadas não condizem com os ditames do Estado Democrático de Direito, haja vista

que para que haja uma verdadeira democracia, o Estado deverá atender às necessidades da maioria da população, que não encontra serviços estatais eficientes de assistência jurídica.

A Defensoria Pública ganhou força após a Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a ela foi incumbida à orientação e defesa dos necessitados.

Assim, é de extrema importância que a Defensoria Pública seja legitimada para propor ações civis públicas, pois a Constituição Federal, após a Emenda Constitucional nº 45, possibilitou a esse órgão uma maior autonomia, sendo a sua função essencial ao exercício jurisdicional.

A Defensoria Pública facilita que o cidadão tenha acesso à Justiça, fazendo com que o seu direito seja defendido e respeitado, tendo em vista que a maioria da população não tem recursos financeiros suficientes para arcar com as custas processuais, então esse órgão fornece assistência jurídica gratuita.

Sérgio Antônio Fabris Editor (1988, p. 22/23) tece comentários acerca da importância dos consumidores terem conhecimento de seus direitos para poderem fazer objeções:

Mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção.

Assim, os consumidores, mesmo tendo assinado contrato, devem sujeitar-se aos abusos ou ilegalidades que possam ter nos termos do contrato, tendo que ter, então, conhecimentos de seus direitos.

Maria Noêmia Pereira Landim (2008, p. 21-22) argumenta acerca do significado da expressão assistência judiciária:

A assistência judiciária tem conotação menos ampla e vem a traduzir-se em benefício estatal que consiste na defesa técnica gratuita dos interesses da pessoa assistida perante o Poder Judiciário. No Brasil, apesar de oferecido pelo Estado, tal serviço pode ser exercido por particulares, de forma voluntária ou por determinação judicial.

Desta forma, é acertado o reconhecimento da Defensoria Pública como legitimada para ingressar com ação civil pública que garanta a dignidade da pessoa humana às pessoas necessitadas.

Cumpra observar que a legitimidade da Defensoria Pública antecede à Lei nº 11.448/2007, pois já era conferida essa legitimação de forma indireta.

Ora, o Art. 81 do Código de Defesa do Consumidor aduz que a defesa do direito do consumidor poderá ser exercida em juízo de forma individual ou coletiva. Além disso, o Art. 82, inciso III, afirma que são legitimados para tutelar esses direitos as entidades e os órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, bem como o Art. 5º, inciso I, que afirma que para a execução da política de relação de consumo, o Poder Público contará com a manutenção de assistência jurídica, integral e gratuito para o consumidor carente.

Além desses artigos que fundamentam a atuação da Defensoria, há ainda a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública, dando diretrizes gerais para a organização desse órgão nos Estados. Portanto, em seu Art. 4º, dispõe que umas das funções institucionais da Defensoria Pública é: “promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupos de pessoas hipossuficientes”.

Há, ainda, o inciso VIII do Art. 4º, que oferece mais embasamento legal, pois aduz que é função da Defensoria “exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do Art. 5º da Constituição Federal”.

Compreende-se, então, que a Defensoria Pública pode atuar na defesa dos direitos transindividuais, posto que o CDC confere legitimidade aos órgãos da Administração Pública, bem como, como já afirmado antes, o CDC tem aplicação subsidiária em relação à Lei nº 7.347/85, LACP. Além da LC nº 80/94, que elenca as funções institucionais da Defensoria, dispondo acerca da possibilidade de atuar na defesa do consumidor individualmente e coletivamente.

Assim, a Defensoria Pública ampliou a dimensão de sua atuação, atuando de maneira típica, ou seja, atuando na defesa dos direitos individuais do cidadão, bem como atuando de forma atípica, tutelando os direitos coletivos.

Como afirmado acima, na Lei da Ação Civil Pública, a Defensoria Pública não era prevista como legitimada para interpor ação civil pública. Entretanto, o referido órgão trabalhava, buscando o acesso dos cidadãos aos seus direitos, tanto na tutela desses direitos individualmente como na tutela dos direitos coletivos.

Antes da LACP, existiam duas correntes doutrinárias que tratavam acerca dos órgãos legitimados para propor ação civil pública, independentemente de estarem previstos como legitimados. A primeira corrente, defendida por José Carlos Barbosa Moreira, afirmava que qualquer órgão ou entidade poderia defender os direitos transindividuais. Já a segunda corrente, sustentada pelo Kazuo Watanabe, defendia que os legitimados, para defender os direitos transindividuais, deveriam ser aqueles que estavam dispostos no direito processual pátrio e vigente. Assim, Cláudia Carvalho Queiroz (2005, *on line*) assevera:

A primeira corrente, fulcrada nos ensinamentos do mestre Barbosa Moreira, argumentava a possibilidade de tutela jurisdicional dos direitos metaindividuais por qualquer entidade, independentemente de autorização expressa da lei processual, sendo suficiente que a legitimidade pudesse ser aferida do simples exame do sistema jurídico como um todo, enquanto sistema de normas. Em contrapartida, a segunda concepção, sustentada por Kazuo Watanabe, procurava extrair do próprio sistema jurídico vigente a legitimidade ativa para a defesa dos interesses difusos ou coletivos. Partia-se de uma interpretação extensiva e flexível do art. 6º do CPC, para considerar como ordinária a legitimidade ativa das entidades criadas no seio da sociedade, por ele chamadas de corpos intermediários, para a defesa dos interesses superindividuais.

A autora afirma, ainda, a existência de uma terceira corrente, sustentada por Nelson Nery Júnior, que preceitua que basta se tratar da tutela dos direitos metaindividuais, para que configure legitimidade para propor ações coletivas para uma entidade.

Conclui-se, então, que a Lei nº 11.448/2007 veio consagrar o que já estava acontecendo na prática, a legitimidade da Defensoria Pública já estava fundamentada no Art. 134 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 80, sendo parte de sua função institucional. Além disso, resta-se configurada a enorme importância desse órgão poder atuar na defesa dos direitos transindividuais, pois há uma demanda crescente dos direitos coletivos, bem como oferece uma maior possibilidade de acesso à Justiça, fazendo, também, com o que o Poder Judiciário fique menos sobrecarregado, tendo em vista a substituição de vários processos individuais por poucos processos coletivos.

### **3.3 A inclusão expressa da Defensoria Pública na LACP**

A Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, alterou o Art. 5º da Lei nº 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, que enumera as instituições legitimadas para propor ação civil pública, conferindo à Defensoria Pública legitimidade expressa.

Desse modo, a Defensoria Pública ganhou expressa legitimidade para propor ação civil pública na defesa dos direitos metaindividuais, legitimidade essa que já vinha sendo aceita por muitos tribunais pátrios, tendo em vista a análise sistemática da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor.

Destaca-se que essa lei começou seu trâmite no Senado Federal, sendo de iniciativa do Senador Sérgio Cabral, por meio do Projeto de Lei nº 131, de 15 de abril de 2003, que ampliava o rol dos legitimados para propor ação civil pública. Entretanto, originalmente, o referido projeto de lei não tinha a Defensoria Pública incluída nesse rol, mas o próprio Senador Sérgio Cabral propôs a inclusão desse órgão.

Quando chegou à segunda casa do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, o projeto tramitou com o nº 5.074/2005, que conferiu legitimidade à Defensoria Pública, ampliando o leque de atuação desse órgão, que, na prática, já acontecia.

Porém, mesmo com a inclusão expressa da Defensoria Pública como legitimada para propor ação civil pública, existe muita divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da limitação da atuação desse órgão, o que analisaremos no próximo subtítulo desta monografia.

### **3.4 A Defensoria Pública tem sua atuação ilimitada na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*?**

A questão da atuação ilimitada pela Defensoria Pública dos direitos metaindividuais vem gerando polêmica e discussões jurisprudenciais e doutrinárias. Alguns defendem que esse órgão somente poderia atuar na defesa dos direitos dos necessitados. Já outra parte aduz que a Defensoria Pública não deve agir somente na defesa dos necessitados, o que excluiria muitos conflitos do direito difuso que pela própria caracterização não tem como identificar os sujeitos necessitados ou não.

Logo, as pessoas que defendem a atuação ilimitada da Defensoria Pública argumentam que a Lei nº 7.347/85, LACP, quando elenca esse órgão nos legitimados ativos, não faz

nenhuma limitação. Argumentam, também, que quando um direito metaindividual, principalmente o direito difuso é lesado, a sociedade é que é prejudicada.

Cirilo Augusto Vargas (2008, *on line*) afirma que a exigência de defender somente os necessitados inviabiliza a atuação da Defensoria Pública, pois o Art. 134 da Constituição Federal não teria razão de existir, bem como não estariam sendo defendidos os objetivos enumerados na Constituição Federal, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem-estar de todos; dentre outros objetivos.

Sustenta, ainda, o autor, por meio de exemplo, que não é possível que a Defensoria Pública atue somente quando os beneficiados são hipossuficientes economicamente, haja vista que, quando se defende um direito difuso, não é possível que sejam identificados os lesados individualmente. Então, a atuação da Defensoria acabaria por beneficiar todas as parcelas da sociedade. Observa-se:

Vejamos um exemplo: A Defensoria decide ajuizar ação civil pública contra diversas instituições financeiras para que adêquem seus contratos de financiamento aos padrões estipulados no Código de Defesa do Consumidor. Óbvio que, num primeiro momento, a instituição estaria protegendo o interesse de seus assistidos (em estrita observância da atribuição descrita no art. 134, *caput*, da CR/88), pessoas pobres que sofrem com a súbita expansão de seu débito, bastando curto prazo em situação de mora. Porém, ao analisarmos quem seriam os beneficiados, efetivamente, com uma decisão judicial traria vantagem para pobres, ricos e membros da classe média brasileira, indistintamente. A conclusão é óbvia, já que quase todos (independentemente da situação sócio-econômica) contratam com instituições financeiras, sujeitando-se aos mesmos ônus. A diferença é que a pessoa carente dificilmente consegue superar o problema e, na maioria das vezes, tem que recorrer ao Judiciário para rever as condições contratuais. (VARGAS, 2008, *on line*).

Desse modo, conclui-se que a função primordial da Defensoria Pública é defender a maioria da população brasileira, que é carente, entretanto, poderá ocorrer de a sentença que favoreceu os necessitados favoreça, também, outras parcelas sociais da sociedade, tendo em vista que a atuação do Poder Judiciário, quando decide a lide, amplia o leque de beneficiados. Além disso, a Defensoria Pública não teve sua atuação limitada pelo legislador.

Entretanto, também há que os que defendem que a Defensoria Pública não poderá agir de forma ilimitada, pois ela não é legitimada universal para propor ação civil pública.

Os que defendem essa posição contrária à atuação ilimitada sustentam que a Defensoria Pública poderá interpor ação civil pública quando os interessados forem necessitados, bem

como possam ser individualizados, pois somente essa camada hipossuficiente da população é que poderá ser defendida pelos defensores públicos.

Argumentam, ainda, que deverá ser feita uma interpretação à LACP conforme a Constituição Federal, ou seja, deve ser dada uma interpretação compatível com os ditames dispostos na Constituição Federal.

Assim, é importante frisar que, segundo esse pensamento doutrinário, a Defensoria Pública não poderá atuar defendendo os direitos difusos, tendo em vista que, como o referido órgão defende somente os necessitados e os direitos difusos não têm seus titulares de direito determinados, a Defensoria Pública não pode defendê-los devido a não identificação dos lesados. Destarte, assim preceitua Émerson Garcia (2009, *on line*):

A atuação da Defensoria Pública, assim, pressupõe o preenchimento de dois requisitos essenciais: que seja direcionada aos necessitados e que estes comprovem a insuficiência de recursos. A comprovação da carência de recursos, como se sabe, tem sido realizada com a só declaração do interessado (art. 4º, *caput*, da Lei nº 1.060/1950), medida de todo adequada a uma sociedade civilizada e que valoriza a palavra do ser humano. Com isto, já se pode afirmar que a Defensoria Pública somente poderá atuar quando individualizados ou individualizáveis os interessados, todos imperiosamente necessitados.

Entretanto, com a devida vênia daqueles que defendem que Defensoria Pública tem sua atuação limitada, ressalta-se que, com a ampliação da atuação dessa instituição, a coletividade só tem a ganhar, tendo em vista ser mais um legitimado que pode atuar propondo ação civil pública na defesa dos direitos transindividuais, ou seja, é mais um órgão que atua buscando o bem-estar de todos.

### **3.5 A ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 3.943**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943 foi ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) em 16 de agosto de 2007, objetivando discutir a constitucionalidade da Lei nº 11.448/2007, que inclui a Defensoria Pública no rol dos legitimados para propor ação civil pública, ou seja, elenca essa Instituição no Art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Cumprе ressaltar que a referida ADIN é de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, bem como não havia sido julgada até o presente momento da conclusão dessa monografia, tendo como últimos andamentos o indeferimento do pedido de intervenção na ação na condição de *amicus curiae* pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), por ausência de

pertinência temática, e a juntada de documentos da CONAMP, sendo este último andamento realizado no dia 4 de março de 2010.

A CONAMP sustenta que a legitimidade ilimitada da Defensoria Pública para defender os direitos coletivos *lato sensu* é inconstitucional, tendo em vista que afeta a atribuição do Ministério Público, bem como fere o Art. 5º, inciso LXXIV e o Art. 134 da Constituição Federal, em que aduzem as funções da Defensoria Pública na defesa dos carentes financeiros, oferecendo assistência e orientação jurídica gratuita. Desse modo, a impetrante, em sua inicial, alega que:

Ora, a norma impugnada, ao conferir legitimidade à Defensoria Pública para propor, sem restrições, ação civil pública afeta diretamente a atribuição do Ministério Público, pois ele é, entre outros, o legitimado para tal propositura. A inclusão da Defensoria no rol dos legitimados impede, pois, o Ministério Público de exercer, plenamente, as suas atividades, pois concede à Defensoria Pública atribuição não permitida pelo ordenamento constitucional, e mais, contrariando os requisitos necessários para a ação civil pública, cuja titularidade pertence ao Ministério Público, consoante disposição constitucional.

O pedido e a tese da CONAMP não têm argumentos sólidos, pois o Ministério Público já compartilhava essa função de impetrar ação civil pública com os outros legitimados do Art. 5º da Lei nº 7.347/85, não podendo, então, afirmar que a Defensoria Pública estaria usurpando a sua função institucional.

Ademais, a afirmação de que a atuação da Defensoria fere o Art. 5º, inciso LXXIV e o Art. 134 da Carta Magna, também, não tem sustentação, haja vista que a palavra necessitado ganhou uma conotação mais ampla, e a pessoa hipossuficiente tanto pode participar de lides individuais, como de lides coletivas. A atuação dessa instituição nos conflitos coletivos faz com que haja um maior acesso à justiça, fortalecendo os ditames do Estado Democrático de Direito. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público ainda afirma:

Portanto, aqueles que são atendidos pela Defensoria Pública devem ser, pelo menos, individualizáveis, identificáveis, para que se saiba, realmente, que a pessoa atendida pela Instituição não possui recursos financeiros suficientes para o ingresso em Juízo. Por isso, não há possibilidade alguma de a Defensoria Pública atuar na defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, como possuidora de legitimação extraordinária.

Constata-se que esse argumento também não tem uma fundamentação razoável, pois as pessoas detentoras dos direitos difusos e coletivos também podem ser hipossuficientes em uma relação jurídica. Além disso, a Carta Magna não disse que o necessitado a ser protegido pela Defensoria Pública (Art. 134, CF) deverá ser necessariamente identificado

individualmente, tendo em vista que a linha que divide os interesses das diversas camadas da população é muito tênue, sendo, muitas vezes, os interesses dos ricos, da classe média e dos pobres compartilhados.

Nesse contexto, Maria Noêmia Pereira Landim (2008, p. 83), exemplificando, consolida esse entendimento:

Por exemplo, uma propaganda enganosa que diga respeito à aquisição de casa própria para aqueles que não ganham sequer o salário mínimo. Ou ainda, em casos em que algumas empresas financeiras firmam com pessoas de baixa renda, contratos de título de capitalização eivados de cláusulas abusivas.

No primeiro caso, não é possível demonstrar a quantidade de pessoas prejudicadas por conta da propaganda enganosa; aliás, mesmo pessoas não carentes são abrangidas pela prática ilegal, mas não se pode deixar de perceber que a propaganda foi constituída para lesar pessoas hipossuficientes. A mesma coisa se diga para o segundo caso, em que o contrato é voltado para estabelecer relações contratuais com pessoas de baixa renda.

Ademais, em acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande Sul, agravo de instrumento nº 70034602201, interposto pelo Ministério Público, em que é agravada a Defensoria Pública, em face de decisão que indeferiu pedido de extinção do processo sem resolução do mérito, por entender que a Defensoria é legitimada para interpor ação civil pública, decidiu que a Defensoria é reconhecidamente legitimada para entrar com ação civil pública, e afirmou que o Ministério Público foi omissivo quando, na verdade, deveria ter agido. Vê-se:

Apenas chamo atenção para o fato de que o órgão do Ministério Público, no presente recurso, sequer pede, alternativamente, para assumir a titularidade da Ação Civil Pública, muito embora refira a sua legitimidade exclusiva para tanto, além da pessoa jurídica interessada; ao contrário, pede a extinção da lide sem resolução de mérito, quando os fatos narrados na inicial dão indícios de prática de ato de improbidade administrativa na Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais, o que, por certo, se confirmado, é bastante grave.

Vale dizer: o órgão do Ministério Público não agiu, quando deveria tê-lo feito, e tenta calar quem efetivamente o fez. (RIO GRANDE DO SUL, TJRS, agravo de instrumento nº 70034602201, 1ª Câmara, rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, DJU 19.05.2010).

Conclui-se, então, que a Defensoria Pública deverá agir quando o interesse do necessitado é predominante, bem como quando o bem-estar de todos está sendo lesionado, devendo essa Instituição atuar em parceria com o Ministério Público, defendendo os direitos metaindividuais em favor de uma causa maior, que é oferecer uma sociedade mais justa e igualitária.

Assim, espera-se que o Supremo Tribunal Federal julgue constitucional a Lei nº 11.448/2007, consolidando a legitimidade da Defensoria Pública na defesa dos direitos

transindividuais, tendo em vista que, quando são violados esses direitos, ricos, classe média e pobres são prejudicados.

## CONCLUSÃO

A modernização da sociedade e o avanço do capitalismo trouxeram inúmeros benefícios para a economia mundial. Entretanto, conseqüentemente, foi gerada uma maior desigualdade social e regional, ou seja, acentuou-se o número de pessoas carentes. Assim, é necessário que se busque o direito básico para o cidadão, assegurando-lhe igualdade nos litígios e dignidade humana.

Ressalta-se que os movimentos consumeristas deram-se, primeiramente, nos Estados Unidos, tendo em vista que, após a Revolução Industrial, houve uma enorme quantidade de produtos no mercado, facilitando, então, a possibilidade de os produtos oferecerem riscos à coletividade.

Desse modo, com o desenvolvimento industrial, houve uma vulnerabilidade dos consumidores em relação aos fornecedores, pois estes detinham o monopólio da fabricação dos produtos.

Nesse contexto, constata-se que a sociedade moderna é bastante complexa, então, é indispensável que o direito se amolde à evolução da sociedade, não podendo mais ser baseada no modelo tradicional, em que o direito era individualizado, pois alguns direitos, como os difusos, não podem ser individualizados, pois, quando lesados, atingem a coletividade.

Os direitos coletivos *lato sensu* são gênero de três espécies, quais sejam: os direitos difusos, que têm seus titulares indetermináveis e são ligados por circunstâncias de fato; os direitos coletivos, que são titulares grupos ou classes de pessoas ligadas entre si; e, finalmente, os direitos individuais homogêneos, que têm seus titulares determinados e decorrem de uma origem comum.

Destarte, restou imprescindível que esses direitos fossem tutelados de forma ampla, tendo em vista que a demanda cresceu, e quanto mais instituições atuassem na defesa desses direitos, mais vantagem seria para a coletividade.

Compreende-se, então, que a Defensoria Pública teria que ganhar um papel mais importante na defesa desses direitos, pois a ela foi incumbida a função de proteção dos necessitados de forma integral e gratuita. Além de que essa atuação não deve ser limitada, haja vista que, como órgão essencial à função jurisdicional, tem o dever de assegurar todas as garantias constitucionais.

Destaca-se que a Defensoria já possuía essa legitimidade de forma indireta, pois o Art. 82, inciso III do Código de Defesa do Consumidor, e a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, conferiam a essa Instituição a possibilidade de atuar na defesa do consumidor de forma individual e coletiva.

Além disso, com a evolução da sociedade, houve, também, uma modificação no entendimento do que haveria de ser uma pessoa necessitada, tendo em vista que houve uma ampliação desse conceito, sendo consideradas necessitadas não só as pessoas que não possuem recursos financeiros, mas também aquelas que eram carentes juridicamente, sendo, na relação jurídica, o pólo hipossuficiente.

A alteração do Art. 5º da Lei nº 7.347/85, através da promulgação da Lei nº 11.448/2007, somente consagrou o que já estava acontecendo na prática, ou seja, a Lei nº 11.448 deixou expressa que a Defensoria Pública é legitimada para interpor ação civil pública para a proteção dos direitos transindividuais.

Com essa alteração, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) impetrou ADIN, objetivando questionar a legitimidade da Defensoria Pública.

Ocorre que, através do que foi exposto no terceiro capítulo deste trabalho, constata-se que a CONAMP não possui argumentos sólidos, pois o Ministério Público já compartilhava essa função de interpor ação civil pública.

Ademais, a Constituição Federal, quando dispôs acerca das funções da Defensoria Pública, não limitou sua atuação apenas nos processos individuais. Então, com a tutela dos direitos metaindividuais, essa Instituição somente torna mais efetiva a sua função de defesa dos necessitados.

Além disso, a Defensoria Pública não interfere nas atribuições do Ministério Público, pelo contrário, ela soma forças na defesa do bem-estar da coletividade, em que os benefícios são para a sociedade, por ter mais um legitimado na defesa de seus direitos, bem como o

Ministério Público não tem conseguido defender todos os direitos metaindividuais que estão sendo lesados.

Conclui-se, assim, que resta fundamentada e analisada a legitimidade da Defensoria tutelar os direitos metaindividuais, contribuindo para que cresça o número de cidadãos que tenham um efetivo acesso à Justiça.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Brasília, DF, 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2003/L10.741.htm>>. Acesso em: 11 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Brasília, DF, 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7347orig.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 out. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm)>. Acesso em: 11 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm)>. Acesso em: 11 maio 2010.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 11 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l8078.htm>>. Acesso em: 13 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943/2007**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2010.

CINTRA, Antônio Carlos Fontes. **A legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública, usurpação de função própria do Ministério Público?** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=14345>>. Acesso em: 03 maio 2010.

CONFERÊNCIA Judicial Ibero-Americana. **Regras de Brasília sobre acesso à Justiça das pessoas em condição em vulnerabilidade**. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/100%20Regras%20de%20Acesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2010.

COSTA, Mônica Barroso. **A ação civil pública na defesa do consumidor**. Disponível em: <[http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceacon/doutrina/a\\_acao\\_civil\\_publica\\_defesa\\_consumidor.pdf](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceacon/doutrina/a_acao_civil_publica_defesa_consumidor.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2010.

FABRIS, Sérgio Antônio. **Acesso à Justiça**. Trad.: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Editor, 1988.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS, Silviane Menegheti de. **Defesa dos direitos transindividuais em juízo**. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/direitos-transindividuais.htm>>. Acesso em: 11 maio. 2010.

GARCIA, Émerson. A legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública. Delimitação de sua amplitude. Breves apontamentos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2287, 5 out. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13616>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

KHOURI, Paulo Roberto Roque Antônio. **Direito do consumidor: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LANDIM, Maria Noêmia Pereira. **A Defensoria Pública e a proteção dos direitos metaindividuais no Estado Democrático de Direito**. Fortaleza, UNIFOR, 2008. 113p. Mestrado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do consumidor em juízo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINS, Raphael Manhães. A Defensoria Pública e o acesso à Justiça. **R. CEJ**, Brasília, n. 30, p. 26-33, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/675/855>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injução, habeas data**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Nehemais Domingos de. **Da defesa do consumidor em juízo: por danos causados em acidente de consumo**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Thays Cristina Ferreira. **A ação civil pública e a tutela aos interesses difusos e coletivos**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11023>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **A proteção constitucional do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor com exercícios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

QUEIROZ, Cláudia Carvalho. A legitimidade da Defensoria Pública para propositura da ação civil pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 867, 17 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7566>>. Acesso em: 24 abr. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento 70034602201, 1ª. Câ. Cív, rel, Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, **Diário de Justiça da União** de 19.05.2010.

ROCHA, Amélia Soares. Defensoria Pública e transformação social. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 400, 11 ago. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5572>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

VARGAS, Cirilo Augusto. A Defensoria Pública e o problema da “pertinência temática”. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1666, 23 jan. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10875>>. Acesso em: 13 maio 2010.

WATANABE, Kazuo *et al.* **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Direitos coletivos lato sensu: a definição conceitual dos direitos difusos, dos direitos coletivos stricto sensu e dos direitos individuais homogêneos**. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo14.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007.

## APÊNDICE



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ**  
**UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**Curso de Direito**

PROJETO DE PESQUISA

**A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O PAPEL DA DEFENSORIA  
PÚBLICA NA DEFESA DO CONSUMIDOR**

Karla Rafaella Lima de Medeiros  
Matr.: 0512939/7

Orientadores: Geovana Cartaxo (de conteúdo)  
Aurea Zavam (de metodologia)

Fortaleza–CE  
Novembro, 2009

## 1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Preliminarmente, cumpre destacar que os litígios vêm tomando proporções mais amplas, deixando de ter caráter individual para ter caráter mais coletivo, haja vista que a defesa dos direitos da coletividade vem aumentando, concluindo-se, então, que os cidadãos estão mais cientes em defender seus interesses por meio de propositura de ações civis públicas, objetivando a defesa de interesses transindividuais.

Antes do advento da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, somente existiam correntes doutrinárias que falavam acerca da legitimidade de instituições e/ou órgãos públicos em pleitear, em juízo, direito coletivo, sendo poucos os meios de defesa coletiva dos interesses metaindividuais.

Contudo, após a promulgação da Lei de Ação Civil Pública, que é considerada o meio processual adequado para a defesa do interesse difuso, coletivo e individual homogêneo, ficou estabelecido no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, em rol taxativo, os legitimados para intentar a ação, sendo a Defensoria Pública incluída, com a alteração dada pela Lei nº 11.448, de 5 de janeiro de 2007, como legitimada para ingressar com ação coletiva.

Com o surgimento do Código do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), ficaram estabelecidas as maneiras como os interesses do consumidor poderiam ser defendidos em juízo, surgindo nele as ações coletivas, que têm como objetivo a reparação, em processos coletivos, de danos causados aos consumidores.

Houve, também, a diferenciação entre interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, sendo, em síntese, a diferença estabelecida pelos critérios de divisibilidade e origem.

Destas observações, verifica-se, desde logo, que com o Código do Consumidor, foi dado um grande avanço em relação ao direito consumerista, fazendo com que o consumidor tenha uma nova consciência do direito que cada um tem e do dever de lutar para que eles sejam respeitados.

Diante dessas notas introdutórias, buscaremos, pois, desenvolver pesquisa monográfica que responda aos seguintes questionamentos:

1. Como a doutrina e o ordenamento jurídico diferenciam o caráter difuso, coletivo e individual homogêneo do direito do consumidor?

2. Quais os fundamentos jurídicos dispostos na Lei da Defensoria Pública acerca da propositura da ação civil pública?
3. A Defensoria Pública possui legitimidade para propor ação coletiva em nome próprio na defesa dos direitos dos consumidores? Essa legitimidade possui restrição?

## 2 JUSTIFICATIVA

Após a Constituição Federal de 1988, principalmente depois da Emenda Constitucional nº 45, a Defensoria Pública ficou fortalecida, tendo em vista que foi outorgada a esse órgão autonomia administrativa, financeira e funcional, tendo como objetivo principal garantir o acesso à Justiça aos cidadãos, prestando assistência jurídica integral e gratuita.

Nesse contexto, antes da referida Constituição Federal, não existia referência a defesa de interesses, somente havia defesa de direitos a um indivíduo determinado ou, pelo menos, determinável, fazendo com que restasse inviabilizado a defesa da coletividade, tendo em vista tratar-se, também, de sujeitos indetermináveis.

Com o objetivo de instrumentalizar a defesa dos interesses coletivos e possibilitar a defesa de um maior número possível de interessados, adveio a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que disciplinou de que forma a defesa dos interesses transindividuais podem ser discutidos e quem são os legitimados ativos.

Com a alteração dada pela Lei nº 11.448/2007, a Defensoria Pública foi incluída expressamente no rol de legitimados da ação civil pública. Ocorre que mesmo ultrapassada a questão se teria ou não a Defensoria competência para propor a referida ação, restaram questões pendentes de solução, ou seja, ainda existe divergência doutrinária e jurisprudencial em relação a limitação de sua atuação, tendo alguns doutrinadores defendido que essa atuação seria limitada aos interesses coletivos dos necessitados.

É de fundamental importância ressaltar que a Defensoria Pública é reconhecida, pela Constituição Federal, como instituição essencial a função jurisdicional do Estado, tendo o dever de prestar assistência aos necessitados, oferecendo acesso à Justiça.

Constatamos que o Código do Consumidor aprimorou o estudo da tutela dos interesses metaindividuais ou transindividuais, constituindo estes gêneros dos quais os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são espécies, reforçando, assim, a afirmação de que foi acentuada, nos últimos anos, a preocupação em proteger esses interesses judicialmente.

Entendemos, então, que o processo coletivo é mais eficiente, tendo em vista que é exercido em um único processo em proveito de toda a coletividade.

Desta forma, buscaremos desenvolver um estudo no que se refere à importância da defesa dos interesses metaindividuais, evidenciando a diferença entre suas espécies. Analisaremos, ainda, o papel da Defensoria Pública na defesa dos direitos dos consumidores, abrangendo a legitimidade desse órgão jurisdicional em propor ação civil pública.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, é o instrumento processual utilizado para promover a tutela de direitos metaindividuais. Trata-se procedimento especial que visa reprimir ou reparar danos morais e patrimoniais causados ao consumidor, ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem urbanística, por infração da ordem econômica e da economia popular e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Hugo Nigro Mazzilli (1999, p. 45) tece algumas considerações acerca da ação civil pública: “A ação civil pública ou coletiva presta-se basicamente à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; por meio dela, alguns poucos legitimados substituem processualmente a coletividade de lesados (legitimação extraordinária)”.

Ainda comenta o mesmo autor acerca do surgimento de novas leis após a Lei de Ação Civil Pública:

Marcou época a chamada Lei de Ação Civil Pública – LACP (Lei n. 7.347/85), por permitir a propositura de inúmeras ações e servir de base para novas leis que ampliaram sua abrangência. Reportando-se a ela, sobrevieram a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989 (que cuidou da ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência), a Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989 (que dispôs sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado imobiliário), a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC), e a Lei n. 8.864, de 11 de junho de 1994, que instituiu a ação de responsabilidade por danos causados por infrações da ordem econômica. (MAZZILLI, 1999, p. 48).

Nesse contexto, resta evidente que a Lei nº 7.347/85 aprimorou o acesso à justiça, tendo em vista que com o aumento do número de legitimados, maior é a defesa dos direitos metaindividuais. Então, a Lei de Ação Civil Pública, LACP, viabilizou a defesa da coletividade, tornando-se de grande importância para a coletivização do processo.

Ensina Rizzatto Nunes (2005, p. 692) acerca da defesa do consumidor em juízo:

Já tivemos a oportunidade de dizer que a Lei n. 8.078/90, apesar de reger uma série de direitos subjetivos individuais dos consumidores, preocupa-se principalmente com a proteção coletiva, isto é, de toda a coletividade de consumidores. Isso é marcante na lei. No Título III, ‘Defesa do Consumidor em Juízo’, essa natureza se repete. Muito embora a proteção individual não esteja excluída – o que, aliás, era mesmo de esperar por sua obviedade –, a natureza do regramento é claramente coletiva. Tanto que o CDC acabou por ser o responsável, no sistema jurídico nacional, por definir o sentido de ‘direitos difusos’, ‘coletivos’ e ‘individuais homogêneos’.

Assim, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, traz as ações coletivas, as formas como esses interesses podem ser defendidos em juízo e as diferenças entre interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Nesse sentido, dispõe o CDC sobre a diferenciação entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em seu Art. 81, parágrafo único:

A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Extraí-se, então, do referido artigo que a diferença entre os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos concentra-se nos requisitos de ser ou não determinado o grupo, de divisibilidade e de origem.

Não podemos deixar de citar a Constituição Federal que, em seu Art. 134, afirma que: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do Art. 5º, LXXIV”.

Vale ressaltar que o parágrafo único do mesmo artigo previu que Lei Complementar disporá sobre organização da Defensoria Pública. Então, procedeu o legislador desse modo, tendo em vista que através da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, foi regulamentada a organização e as funções deste órgão.

O Art. 4º, da LC nº 80/94 reza acerca das funções institucionais da Defensoria Pública, sendo esse rol exemplificativo, *in verbis*:

São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: I - promover promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; II – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; III – patrocinar ação civil; IV – patrocinar defesa em ação penal; V – patrocinar defesa em ação civil e reconvir; VI – atuar como curador Especial, nos casos previstos em lei; VII – exercer a defesa da criança e do adolescente; VIII – atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; IX – assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes; X – atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas; XI – patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado; [...].

Por fim, ressalta-se a alteração feita pela Lei nº 11.448/07, de 5 de janeiro de 2007 que incluiu expressamente a Defensoria Pública no rol de legitimados para propor ação civil pública:

Art. 1º - Esta lei altera o art 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para a sua propositura a Defensoria Pública.

Art. 2º - O art. 5º da lei nº 7.347/ 85, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º - Têm legitimidade para propor a ação principal e cautelar.

I – O Ministério Público;

**II – A Defensoria Pública;**

III – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV – A autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V – A associação que, concomitantemente:

a) Esteja constituída há pelo menos 1 ano nos termos da lei civil;

b) Inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico e paisagístico. (destacou-se).

Desse modo, constata-se que a Defensoria Pública tem uma função de grande importância, tornando-se constante na defesa dos direitos difusos, coletivos e individual homogêneo, bem como nos direitos individuais. Entretanto, ainda existem posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes a esta legitimação, trazendo, então, dificuldades para a ampliação do acesso à justiça.

Não reconhecer a legitimidade ampla da Defensoria Pública para propor ações que versem acerca dos direitos da coletividade seria, pois, uma ofensa ao Princípio do Acesso à Justiça.

## **4 OBJETIVOS**

### **Geral:**

Analisar a importância do papel da Defensoria Pública na defesa do direito da coletividade, compreendendo sua história e suas funções, observando a legitimidade na propositura da ação civil pública e verificar a diferença das espécies do direito metaindividual.

### **Específicos:**

1. Apresentar a diferença entre os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.
2. Verificar o papel da Defensoria Pública.
3. Analisar a legitimidade da Defensoria Pública na propositura da ação civil pública.

## 5 HIPÓTESES

1. Primeiramente, cumpre salientar que os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são espécies do gênero interesses metaindividuais ou transindividuais. Em síntese, a principal diferença entre os referidos interesses é em relação à divisibilidade e à origem. O Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, em seu Art. 81, parágrafo único diferencia esses três interesses. No inciso I, do referido artigo há a definição legal de interesse difuso, afirmando que os titulares dos direitos difusos são indetermináveis, ou seja, não tem como identificar individualmente quem é o detentor deste direito. O objeto da relação é de natureza indivisível, só podendo ser considerados como um todo, tendo em vista que não é possível identificar os lesados, e não há uma relação jurídica base. Alguns exemplos de fatos de direitos difusos: a venda de medicamentos e as questões ambientais. Já o direito coletivo, tem sua definição legal prevista no inciso II, do parágrafo único, do Art. 81, do CDC. Os titulares do direito coletivo são indeterminados, porém determináveis, estão unidos por uma situação jurídica e seu objeto é indivisível. São exemplos de direitos coletivos: a boa qualidade da água fornecida, a qualidade e a segurança dos transportes públicos. Ao final, temos os direitos individuais homogêneos, que tem a definição no Art. 81, parágrafo único, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor. Eles têm a mesma origem, os sujeitos são determinados e o objeto é divisível. São exemplos de direito individual homogêneo: as quedas de aviões.
2. A Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 regulamenta a organização da Defensoria Pública. Em seu Art. 4º, traz as funções institucionais desse órgão estatal, sendo um rol meramente exemplificativo. Além de ter fundamento no Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que aduz que Poder Judiciário não excluirá de sua apreciação lesão ou ameaça de direito, bem como no Art. 134, que leciona que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do Art. 5º, LXXIV.
3. Originariamente, a Lei da Ação Civil Pública não tinha a Defensoria Pública no rol de legitimados para propor ação civil pública. A Defensoria Pública atuava na defesa só dos necessitados. Porém, com a Constituição Federal de 1988, principalmente em seu

Art. 134, este órgão ficou fortificado, tendo em vista que foi dado a ele autonomia financeira, administrativa e funcional. Somando-se a isso, veio a Lei nº 11.448/07, que passou a trazer expressamente a Defensoria Pública no rol dos legitimados para ajuizar ação civil pública. Entretanto, ainda não restam uníssonos os entendimentos, existindo divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito do assunto.

## 6 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada na monografia terá por base um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa, que, segundo Núbia Bastos (2008), assim se define:

### **I. Quanto ao tipo:**

Bibliográfica: mediante explicações embasadas em trabalhos publicados sob a forma de livros, revistas, artigos, enfim, publicações especializadas, imprensa escrita e dados oficiais publicados na Internet, que abordem direta ou indiretamente o tema em análise.

### **II. Quanto à utilização e abordagem dos resultados:**

Pura, à medida que terá como único fim a ampliação dos conhecimentos.

Qualitativa, buscando apreciar a realidade do tema no ordenamento jurídico pátrio.

### **III. Quanto aos objetivos:**

Descritiva, posto que buscará descrever, explicar, classificar, esclarecer o problema apresentado.

Exploratória, uma vez que objetiva aprimorar as idéias por meio de informações sobre o tema em foco.

## 7 CRONOGRAMA

ETAPAS	JAN.	FEV.	MAR.	ABR.	MAIO	JUN.
Revisão do projeto e aprofundamento das leituras específicas	X					
Escrita do 1º capítulo	X					
Escrita do 2º capítulo		X				
Escrita do 3º capítulo			X	X		
Conclusão e Introdução					X	
Revisão					X	
Versão final					X	
Apresentação e defesa						X

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para a sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 23 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 02 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 02 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 set. 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrine; CINTRA, Antonio Carlos; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor com exercícios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

## **POSSÍVEL SUMÁRIO**

### INTRODUÇÃO

#### 1 DIREITOS COLETIVOS *LATO SENSU*

- 1.1 Direitos ou interesses coletivos
- 1.2 Direitos ou interesses difusos
- 1.3 Direitos ou interesses individuais homogêneos

#### 2 DEFENSORIA PÚBLICA

- 2.1 Histórico do surgimento
- 2.2 Objetivos
- 2.3 A Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994

#### 3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA

- 3.1 A legitimidade da Defensoria Pública
- 3.2 A Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007

### CONCLUSÃO

### REFERÊNCIAS

### APÊNDICE

### ANEXOS