



A Ação Civil Pública como instrumento de (des)acesso de grupos vulneráveis à justiça: uma revisão bibliográfica sobre o tema

Júlia Martins Amaral¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo realizar uma revisão de literatura acerca da ação civil pública, com especial ênfase para o seu papel enquanto instrumento de tutela coletiva e de promoção do acesso à justiça. A análise parte do contexto legislativo brasileiro, marcado pela promulgação da Lei nº 7.347/1985, pela ampliação do microsistema coletivo com o Código de Defesa do Consumidor e pelas disposições pontuais do Código de Processo Civil de 2015. A partir da sistematização de artigos publicados em periódicos, o trabalho busca investigar os limites normativos e práticos da ação civil pública, destacando questões como a legitimidade ativa, a representatividade adequada e a participação dos representados no processo coletivo. Diante disso, conclui-se que, embora a ação civil pública represente um importante avanço na proteção de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, sua aplicação ainda carece de efetividade,

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesp - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca (FCHS/UNESP). Bolsista pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil) - O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Graduada em Direito pela Unesp - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca (FCHS/UNESP). Editora Gerente da Revista de Estudos Jurídicos da UNESP - REJ, que possui Qualis A2. Membro integrante da Clínica de Direitos Humanos da FCHS/UNESP. Membro pesquisadora do GEPAV - Grupo de Estudos e Pesquisas em Acesso à Justiça e Vulnerabilidades da FCHS/UNESP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5958082360451886>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8701-5728>. Email: julia.m.amaral@unesp.br.

especialmente quando se trata da defesa de interesses de grupos vulnerabilizados. Assim sendo, utilizando-se do método de procedimento de levantamento bibliográfico e documental, é possível verificar um crescimento nos estudos acerca da temática, os quais são essenciais para possibilitar um repensar da estrutura e aplicação do processo coletivo brasileiro, de modo a garantir o amplo e efetivo acesso à justiça por parte de grupos vulneráveis, assim como uma tutela jurisdicional adequada aos seus interesses.

Palavras-chave: Acesso à justiça; Tutela coletiva; Revisão bibliográfica.

Abstract

The present article aims to conduct a literature review on public civil action, with particular emphasis on its role as an instrument of collective protection and the promotion of access to justice. The analysis is based on the Brazilian legislative context, marked by the enactment of Law No. 7,347/1985, the expansion of the collective procedural microsystem through the Consumer Protection Code, and the specific provisions introduced by the 2015 Code of Civil Procedure. By systematizing articles published in academic journals, the study seeks to investigate the normative and practical limitations of public civil action, highlighting issues such as standing to sue, adequate representation, and the participation of represented groups in collective proceedings. In light of this, the study concludes that although public civil action represents a significant advancement in the protection of collective, diffuse, and homogeneous individual rights, its application still lacks effectiveness, particularly when it comes to defending the interests of vulnerable groups. Therefore, by employing bibliographic and documentary research methods, it is possible to observe a growing body of studies on the subject, which are essential to fostering a rethinking of the structure and application of the Brazilian collective procedural system, with the aim of ensuring broad and effective access to justice for vulnerable groups, as well as adequate judicial protection of their interests.

Palavras-chave: Access to justice; Collective protection; Literature review.

Introdução

Nas últimas décadas, a tutela coletiva de direitos tem assumido papel de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente diante dos desafios impostos por uma sociedade de massas marcada por desigualdades estruturais e violações recorrentes de direitos. Nesse contexto, o processo coletivo, e em especial a ação civil pública, passou a ser concebido como um importante instrumento de acesso à justiça, capaz de atender às demandas de grupos vulneráveis e de promover a efetividade dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, possuindo, em tese, potencial para reduzir assimetrias processuais e viabilizar decisões com maior alcance e impacto social.

A partir da promulgação da Lei nº 7.347/1985 e, posteriormente, com a ampliação promovida pelo Código de Defesa do Consumidor e pelas inovações pontuais do Código de Processo Civil de 2015, o Brasil estruturou um microsistema de tutela coletiva que visa tutelar direitos e interesses coletivos. No entanto, apesar dos avanços legislativos, é possível observar diversas limitações práticas e normativas que comprometem a efetividade desses processos coletivos, especialmente quando se trata da proteção de grupos vulneráveis, como populações atingidas por desastres socioambientais, pessoas em situação de rua, mulheres, povos tradicionais, entre outros.

Isto posto, o presente artigo tem como objetivo realizar uma revisão de literatura crítica acerca da ação civil pública no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque na sua função como suposta garantidora do acesso à justiça.

Diante da análise da produção acadêmica sobre o tema, pretende-se apresentar um panorama atualizado sobre os estudos acerca da ação civil pública enquanto instrumento de acesso à justiça de grupos vulneráveis, bem como identificar os limites e possibilidades do processo coletivo. Por conseguinte, a escolha pelo método da revisão bibliográfica justifica-se pela necessidade de sistematizar o conhecimento já produzido sobre o tema, identificar lacunas teóricas e práticas e fomentar reflexões que subsidiem propostas de aperfeiçoamento do microsistema atual da tutela coletiva.

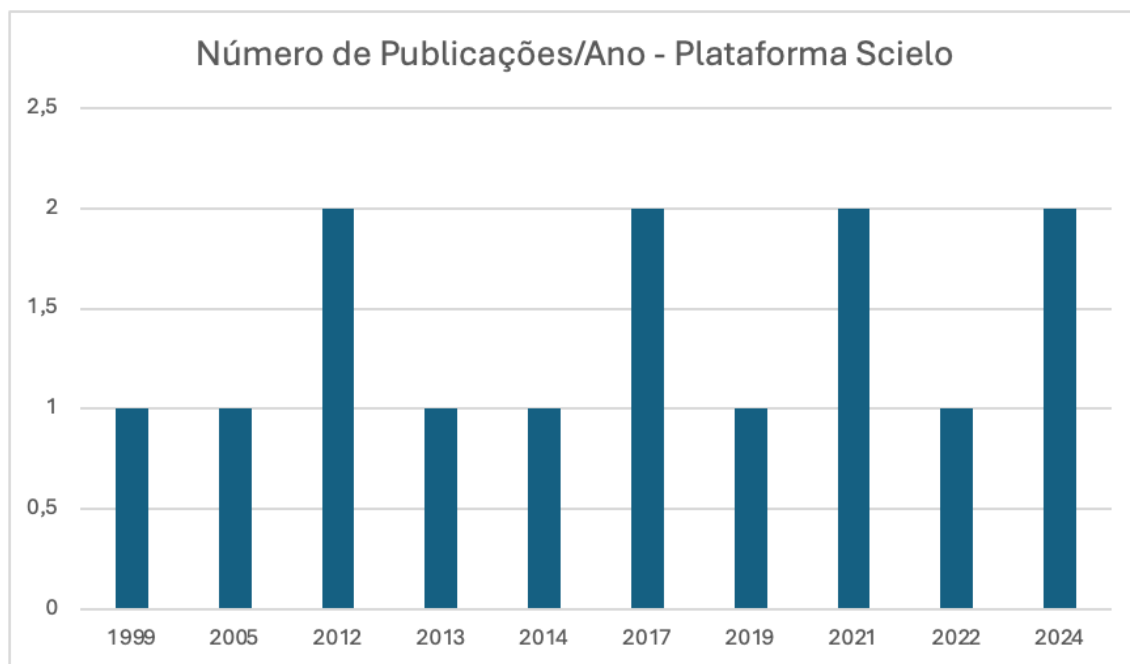
Portanto, considerando-se que o acesso à justiça deve ser compreendido como elemento essencial da cidadania e da democracia, repensar criticamente a ação civil pública faz-se essencial para garantir que ela cumpra sua função primordial, qual seja, a de assegurar uma tutela jurisdicional efetiva e adequada para todos, especialmente para aqueles que historicamente tiveram seus direitos silenciados ou negligenciados pelo sistema de justiça.

Metodologia

O presente trabalho adotou como método de procedimento a pesquisa bibliográfica e documental, através do estudo de artigos científicos e legislação pertinente à temática. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa na plataforma Scielo, utilizando-se como palavra-chave de busca “ação civil pública”. Cumpre ressaltar que não foram incluídas as demais palavras utilizadas na plataforma Capes pois a sua inclusão fez com que a plataforma não retornasse

qualquer resultado. Outrossim, foi aplicado o filtro Brasil, tendo em vista que, em um primeiro momento, não seria interessante o estudo da tutela coletiva aplicada aos demais países.

Assim sendo, foram identificados 14 resultados, sendo 2 (dois) de 2024, 1 (um) de 2022, 2 (dois) de 2021, 1 (um) de 2019, 2 (dois) de 2017, 1 (um) de 2014, 1 (um) de 2013, 2 (dois) de 2012, 1 (um) de 2005 e 1 (um) de 1999, possibilitando a formulação do seguinte gráfico:



Fonte: elaborado pela autora.

Desses, foi realizada uma seleção levando em consideração a pertinência temática dos artigos, de forma que foram excluídos aqueles que não possuíam como foco o estudo da ação civil pública, sendo ela meramente mencionada a título de exemplificação, bem como aqueles que tratavam de assuntos não interessantes para fins da pesquisa, tal como improbidade administrativa, direito à educação, associativismo, ortotanásia, etc.

Após, restaram somente 3 (três) artigos incluídos na amostra, quais sejam: 1. “Metodologia feminista e o dano moral coletivo na ACP de Pinheirinho”, publicado em 2024 e de autoria de Ana Carolina Brito Brandão e Mariana Imbelloni Braga Albuquerque; 2. “Direito e sociedade na Amazônia: sobre a proibição legal do uso do fogo em atividades econômicas agropastoris”, publicado em 2012 e de autoria de David Wilson de Abreu Pardo; 3. “Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública”, publicado em 2005 e de autoria de Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos.

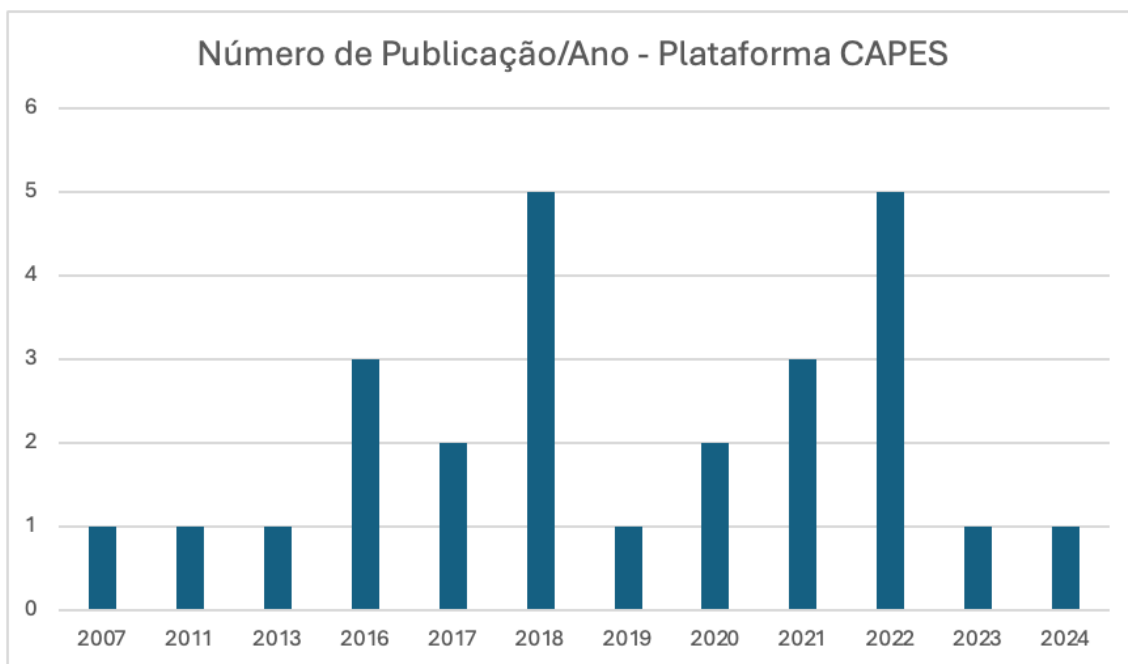
Na plataforma de periódicos da CAPES, a pesquisa foi realizada, inicialmente, com a utilização das palavras-chave “ação civil pública” e “acesso à justiça”. Essa pesquisa resultou em 23 (vinte e três) artigos, sendo que um deles, intitulado “Ação civil pública, Defensoria Pública e democratização do acesso à justiça: reflexões sobre a legitimidade ativa na tutela dos direitos difusos e coletivos”, de autoria de João Victor Pinto Santana e Ilzver de Matos Oliveira, apareceu 3 (três) vezes no resultado, e outro, intitulado “O acesso à justiça nas relações negociais públicas e privadas: a tutela dos direitos difusos e coletivos pela defensoria pública por meio da ação civil pública”, de autoria de Angelita Maria Maders, apareceu 2 (duas) vezes no resultado.

Isto posto, foram excluídos novamente os que não possuíam pertinência temática, como por exemplo aqueles que se voltavam à aplicação da Ação Civil Pública para tutela de direitos tributários ou somente consumeristas, improbidade administrativa, controle de constitucionalidade, direito à educação e conciliação e mediação. Com isso, a amostra que permaneceu foi equivalente a 11 (onze) artigos.

Outrossim, foi realizada outra pesquisa na plataforma de periódicos da CAPES, utilizando-se como palavras-chave “ação civil pública” e “vulnerabilidade”, sendo que, caso a segunda palavra-chave fosse colocada no plural (“vulnerabilidades”), verificou-se que não teriam alterações nos resultados obtidos. Assim sendo, foram obtidos 6 (seis) resultados, sendo que um deles era a descrição de um periódico, e não um artigo propriamente dito. Desses 6 (seis), 2 (dois) foram excluídos da amostra final, uma vez que abordaram somente questões consumeristas ou de Direito Empresarial (acionista).

Por fim, foi realizada uma última pesquisa nessa mesma plataforma, utilizando como palavras-chave “ação civil pública” e “mulher”, o que fez com que aparecessem 2 (dois) resultados, sendo que um deles é um comentário editorial que não possui qualquer relação com o que se pretende pesquisar. Importante ressaltar que, caso fosse utilizada a segunda palavra-chave no plural (“mulheres”), a pesquisa retornaria com 4 (quatro) resultados, sendo os 2 (dois) que já haviam aparecido anteriormente, e outros 2 (dois) que já se encontravam na amostra por terem aparecido nas pesquisas anteriores (referentes ao tema de esterilização compulsória e à ACP Pinheirinho).

Nesse ínterim, de todas as pesquisas realizadas na plataforma de periódicos da CAPES, antes da seleção com relação à pertinência temática, pode-se extrair o seguinte gráfico que esboça o número de publicações realizadas por ano:



Fonte: elaborado pela autora.

Por sua vez, após a seleção com base na pertinência temática frente a todas as pesquisas realizadas (SciELO e plataforma de periódicos da CAPES) e já mencionadas anteriormente, restaram 18 (dezoito) artigos incorporados na amostra, quais sejam:

1. “Metodologia feminista e o dano moral coletivo na ACP de Pinheirinho”, publicado em 2024 e de autoria de Ana Carolina Brito Brandão e Mariana Imbelloni Braga Albuquerque;
2. “Direito e sociedade na Amazônia: sobre a proibição legal do uso do fogo em atividades econômicas agropastoris”, publicado em 2012 e de autoria de David Wilson de Abreu Pardo;
3. “Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública”, publicado em 2005 e de autoria de Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos;
4. “Ação civil pública, Defensoria Pública e democratização do acesso à justiça: reflexões sobre a legitimidade ativa na tutela dos direitos difusos e coletivos”, publicado em 2016 e de autoria de João Victor Pinto Santana e Ilzver de Matos Oliveira;
5. “Direitos da natureza e acesso à justiça: a ampliação dos atores legitimados em ações coletivas para uma justiça socioambiental”, publicado em 2020 e de autoria de Márcia Rodrigues Bertoldi e Roberta Fortunato Silva;
6. “O termo de ajustamento de conduta como mecanismo de acesso à justiça”, publicado em 2021 e de autoria de Cláudia Marília França Lima, Leonardo Rocha Carvalho, Vivian Alves Aranha e Tiago Anderson Brutti;

7. “Acesso à justiça, Defensoria Pública e ações civil públicas: uma análise acerca da legitimidade ativa questionada nos autos da ADI 3943 do Supremo Tribunal Federal”, publicado em 2018 e de autoria de Karinne Emanoela Goettens dos Santos, Juliana Zulmara Mayer e Renan Souza;

8. “O acesso à justiça nas relações negociais públicas e privadas: a tutela dos direitos difusos e coletivos pela defensoria pública por meio da ação civil pública”, publicado em 2011 e de autoria de Angelita Maria Maders;

9. “Uma análise sobre os reflexos da assinatura (ou não) do termo de ajustamento de conduta na perspectiva do acesso à justiça”, publicado em 2018 e de autoria de Igor Benevides Amaro Fernandes e Daniel Mota Gutiérrez;

10. “A tutela coletiva sob o viés do acesso à justiça”, publicado em 2017 e de autoria de Rodrigo Valente Giublin Teixeira e Thais Seravali Munhoz Arroyo Busiquia;

11. “Ações coletivas: a tutela de direitos transindividuais na sociedade contemporânea”, publicado em 2022 e de autoria de José Bruno Martins Leão, Luiz Manoel Gomes e Miriam Fecchio Chueiri;

12. “A limitação territorial da coisa julgada como óbice ao acesso à justiça”, publicado em 2018 e de autoria de Daniela Meca Borges e Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira;

13. “Direito difuso e coletivo de comunidades impactadas por hidrelétricas na Amazônia: o caso das usinas no Rio Madeira em Rondônia”, publicado em 2024 e de autoria de Maria Madalena de Aguiar Cavalcante e Guilherme Alexandre Monteiro da Silva;

14. “Legitimidade da Defensoria Pública em sede de Ação Civil: uma visão sobre a perspectiva das pessoas hipossuficientes com base no julgamento do Supremo Tribunal Federal”, publicado em 2022 e de autoria de Hygor Tikles de Faria, Luiz Manoel Gomes e Kelly Cristina Ribeiro Marques Cardoso;

15. “As complexidades de desastres socioambientais: um olhar através da judicialização do caso de Petrópolis/RJ”, publicado em 2023 e de autoria de Danielle Zoega Rosim, Fábio Wendel de Souza Silva e Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua;

16. “O caráter simbólico da circulação do sangue: uma reflexão sobre a exploração das informações genéticas de povos indígenas”, publicado em 2016 e de autoria de Christine Noiville, Florence Bellivier e Rosalice Fidalgo Pinheiro;

17. “A esterilização compulsória em mulheres vulneráveis como ‘medida de segurança pública’: reflexões sobre o controle do corpo, gênero e sexualidade”, publicado em 2022 e de autoria de Juliana Maria Duarte Marques, Ana Lúcia Borges Coelho Cardoso e André Luiz Machado das Neves; e

18. “Dilemas corporais: a situação carcerária de mulheres transexuais no Estado de Sergipe - Brasil”, publicado em 2022 e de autoria de Fran Espinoza, Grasielle Borges Vieira de Carvalho e Fernanda Lacerda Chagas Britto.

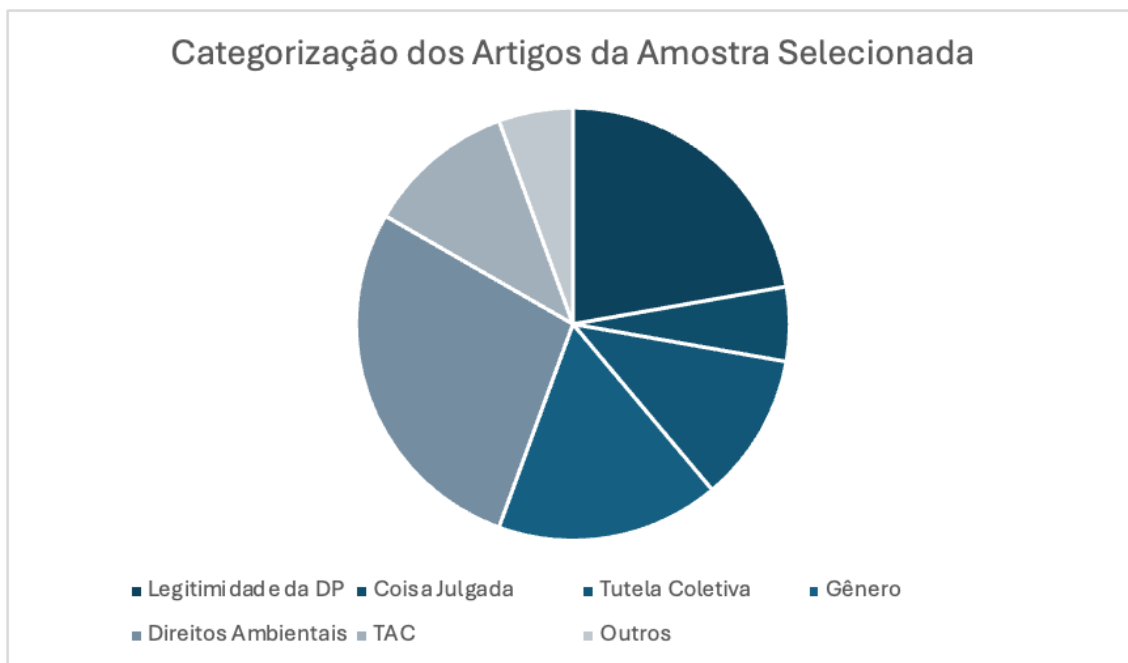
Com isso, é possível realizar o seguinte gráfico que esboça o número de publicações da amostra selecionada por ano, sendo possível observar um significativo crescimento no número de publicações acerca da temática recentemente:



Fonte: elaborado pela autora.

Após a seleção da amostra, foi realizada uma categorização dos artigos selecionados, levando em consideração o principal assunto abordado nos textos. Dessa forma, foram criadas as categorias: Legitimidade da Defensoria Pública [na qual a principal discussão versa sobre a limitação da atuação da Defensoria Pública na propositura de Ações Cíveis Públicas, especialmente no que diz respeito à defesa dos hipossuficientes economicamente - 4 (quatro) artigos]; Coisa julgada [na qual foram incluídos os artigos cuja temática principal era o estudo da coisa julgada formal e material nos processos coletivos - 1 (um) artigo]; Tutela coletiva [na qual foram incluídos os artigos que trabalham acerca da tutela coletiva de forma geral, discorrendo sobre a diferenciação entre direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, sobre as formas de tutela coletiva e sobre a evolução legislativa para a constituição do microsistema de processo coletivo no país - 2 (dois) artigos]; Gênero [foram incluídos nessa categoria todos os artigos que trouxeram a questão de gênero para análise como foco - 3 (três) artigos]; Direitos ambientais [foram incluídos nessa categoria todos os artigos que versavam sobre a utilização da ação civil pública para a proteção dos mais diversos direitos ambientais, como por exemplo a proteção face aos danos causados por queimadas e pela construção de usinas hidrelétricas em territórios nos quais se encontram comunidades tradicionais - 5 (cinco) artigos]; Termo de ajustamento de conduta (TAC) - 2 (dois) artigos; e Outros (nessa categoria

foi incluído um único artigo que buscou realizar cinco estudos de casos distintos, de forma que não se encaixava em nenhuma das categorias supracitadas).



Fonte: elaborado pela autora.

A tutela coletiva de direitos na legislação brasileira

A tutela coletiva no Brasil foi apresentada, inicialmente, a partir da promulgação da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), a qual foi responsável por instituir uma tutela especial para as ações que versassem sobre responsabilização por danos relacionados ao meio ambiente e/ou ao consumidor (Brasil, 1985, art. 1º). Assim sendo, estava-se diante de “(...) uma tutela restrita a objetos determinados (o meio ambiente e os consumidores), até que a Constituição de 1988 veio universalizar a proteção coletiva dos interesses ou direitos transindividuais, sem qualquer limitação em relação ao objeto do processo” (Grinover; Mendes; Watanabe, 2007, p. 11 apud. Teixeira; Busiquia, 2017, p. 155).

Em seguida, a proteção coletiva foi ampliada através da promulgação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), o qual foi responsável por incluir na tutela coletiva a defesa de “interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum” (Brasil, 1990, art. 81, parágrafo único, inciso III), somando-se à proteção dos direitos difusos e coletivos. A partir desse momento, é possível inferir que foi constituído no Brasil um microsistema processual coletivo, o qual estipulou um mecanismo processual adequado para cada espécie de lesão ou ameaça de lesão aos direitos tutelados constitucionalmente, ou seja, a “ação coletiva é o gênero, e as espécies seriam, entre outras, ação

civil pública, ação popular, o mandado de segurança coletivo e as ações do art. 81 do CDC” (Braga, 1993, p. 86 apud. Leão; Gomes Junior; Chueiri, 2022, p. 9).

Acerca da temática,

É importante registrar que um único fato pode levar à violação de direitos distintos. Quando se pensa, por exemplo, em uma publicidade enganosa, pode-se vislumbrar lesão ou ameaça a direito difuso, coletivo *stricto sensu*, individual homogêneo ou individual puro, dependendo da pretensão deduzida em juízo. Em outras palavras, a pretensão deduzida em juízo pode ter natureza difusa, coletiva ou individual homogênea, conforme se verifique, no caso concreto, a presença dos elementos que identifiquem cada uma das hipóteses legais. Assim, a pretensão deduzida em juízo é que irá indicar a categoria de direito ou interesse violado e, conseqüentemente, o procedimento a ser adotado em cada caso (Pizzol, 2020, p. 50 apud. Leão; Gomes Junior; Chueiri, 2022, p. 9).

Por fim, ressalta-se que o Código de Processo Civil de 1973 pode ser visto como individualista, de forma que não trouxe nenhuma disposição acerca dos direitos oriundos de uma sociedade de massas² e da tutela coletiva, limitando-se a indicar a possibilidade de se elaborar uma legislação extraordinária que verse sobre esses direitos e interesses. Da mesma forma, o Código de Processo Civil de 2015 não foi muito além na tutela dos interesses coletivos e difusos, apesar de ter avançado em relação ao Código anterior, uma vez que previu o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), o qual possui evidente caráter coletivo, posto que possibilita “resolver num único processo - com força vinculante - questões veiculadas em milhares ou milhões de demandas espalhadas pelo Brasil” (Bessa, 2016 apud. Teixeira; Busiquia, 2017, p. 160).

Ademais, o CPC/2015, em seu artigo 139, inciso X, atribuiu ao juiz a responsabilidade de,

quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva (Brasil, 2015).

Portanto, apesar das inovações trazidas pelo novo CPC/2015, a tutela coletiva não foi abordada de forma detalhada no diploma legal supracitado, sendo que “Não lhe fora dedicado um livro, um título ou um capítulo sequer sobre aspectos polêmicos, tais como: legitimação para agir, competência, intervenção de terceiros, coisa julgada, recursos, execução, litispendência, entre outros” (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 161). Nesse ínterim, é possível observar que, mesmo nesse novo CPC,

² Como a sociedade encontra-se “cada vez mais massificada, sofre danos que atingem parcela significativa de seus componentes e, em alguns casos, até toda a coletividade de seres humanos com um único ato” (Camargo; Costa, 2013, p. 408-409 apud. Leão; Gomes Junior; Chueiri, 2022, p. 4), sendo necessária a previsão de instrumentos que possam dar conta de tutelar coletivamente os direitos ofendidos.

A concepção tradicional de processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares (Cappelletti; Garth, 1988, p. 19 apud. Teixeira; Busiquia, 2017, p. 156).

Com isso, apesar da legislação brasileira ser considerada avançada na previsão da tutela coletiva, é possível inferir que ainda tem muito a melhorar, de forma a garantir uma melhor tutela jurisdicional dos direitos e interesses coletivos e servir como verdadeiro instrumento de acesso à justiça, como será melhor abordado em seguida no presente trabalho. Acerca disso, Ricardo de Barros Leonel pontua que “o processo de evolução não está concluído, pois os avanços até então obtidos ainda não são suficientes para o equacionamento de todas as situações decorrentes da vida de relação” (Leonel, 2011, p. 33 apud. Teixeira; Busiquia, 2017, p. 157), de modo que o Brasil ainda carece de um verdadeiro diploma normativo que trate amplamente acerca do direito processual coletivo.

A Ação Civil Pública e o acesso à justiça de grupos vulneráveis

A tutela coletiva pode ser vista como um instrumento de acesso à justiça, uma vez que possibilita que pessoas que normalmente não levariam suas demandas para apreciação do Poder Judiciário por diversos motivos, como por não saberem que possuem direitos “ou, se os conhecem, em inúmeros casos, as despesas processuais tornam o processo impraticável se comparadas aos resultados obtidos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 130 *apud*. Teixeira; Busiquia, 2017, p. 171), possam obter a tutela jurisdicional através do processo coletivo. Outrossim, o processo coletivo é capaz de, ao menos em teoria, diminuir o desequilíbrio entre as partes, o qual é ainda mais acentuado quando está-se diante de conflitos que envolvem pessoas vulneráveis, uma vez que, nas demandas individuais, o causador do dano (comumente o litigante habitual) acaba possuindo mais recursos para realizar sua defesa e obter uma decisão que lhe seja favorável (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 172).

Por conseguinte,

o processo coletivo, sob o viés do acesso à Justiça, é um poderoso instrumento para a sua efetividade. Ele não só prestigia a economia processual, já que através de uma única ação serão atendidos os interesses de toda uma coletividade ou grupo, como também respeita o princípio da igualdade, facilitando o acesso ao Judiciário (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 173).

Não obstante, existem alguns aspectos que devem ser observados para que o resultado obtido através das demandas coletivas seja efetivo e adequado aos interesses dos grupos representados, como por exemplo a legitimidade, a qual atrai consigo a necessidade de se

verificar a ocorrência de uma representação adequada na tutela coletiva. Como a presente revisão teve como foco a ação civil pública, será dada maior atenção para essa espécie de processo coletivo.

Legitimidade ativa e representatividade adequada

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que as questões envolvendo legitimidade ativa e representação adequada assumem relevância especial quando se está diante de processos coletivos, uma vez que, em caso de procedência da demanda, é possível que seja formada coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*³. Porém, quando se trata de uma representação inadequada, essa sentença de procedência pode não refletir os reais interesses dos grupos vulneráveis representados.

Assim sendo, o estudo e compreensão do instituto da legitimidade ativa nos processos coletivos possuem grande importância, posto que,

diferentemente do que ocorre nos conflitos individuais, o autor da ação civil pública ou de outra demanda coletiva defende mais do que o direito próprio à reintegração da situação jurídica violada, pois está a defender interesses individuais alheios, os quais são compartilhados por um grupo, classe ou categoria de pessoas (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 168).

Isto posto, parte-se para a análise da legitimidade para a propositura da ação civil pública, a qual, conforme disposto no artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, compete aos seguintes legitimados:

Art. 5º. [...]
I - o Ministério Público;
II - a Defensoria Pública;
III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
IV - a autarquia, a empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Brasil, 1985, *online*).

³ “Com efeito, nos direitos difusos, a autoridade da coisa julgada será *erga omnes* (CDC, art. 103, inciso I), enquanto, nos direitos coletivos *stricto sensu*, a autoridade da coisa julgada opera-se *ultra partes*, mas limitada ao grupo, categoria ou classe (CDC, art. 103, inciso II), sendo ambas as regras excepcionadas, se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, caso em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação. [...] Situação diversa é a dos direitos individuais homogêneos, para os quais a lei estabelece que a decisão apenas será imutável em caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores (CDC, art. 103, inciso III)” (Borges; Ferreira, 2018, p. 171).

Nesse sentido, tem-se que um dos legitimados a propor a ação civil pública é o Ministério Público. Porém, a revisão realizada pelo presente trabalho demonstra um despreparo e, em certos casos, desinteresse do supracitado órgão em assumir a frente da defesa dos direitos coletivos de grupos vulneráveis.

A título de melhor compreensão, pode-se citar a pesquisa realizada com as ações propostas diante da construção das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, a qual identificou que, de todas as ações, individuais e coletivas, propostas em face das empresas, somente o percentual ínfimo de 0,1% (em face da Santo Antônio Energia) e 0,2% (em face da Jirau Energia) delas possuíam caráter coletivo (Cavalcante; Monteiro da Silva, 2024, p. 12). Para além disso, os autores ressaltaram que, das 5 (cinco) ações coletivas identificadas, apenas 1 (uma) delas versava sobre danos ambientais.

Entretanto, nessa ação supracitada (de nº 7039444-60.2022.8.22.0001), o Ministério Público foi intimado para que pudesse assumir a titularidade da demanda coletiva e dar andamento à mesma, ratificando a inicial, mas o órgão ficou-se inerte, o que fez com que o processo coletivo fosse extinto sem resolução do mérito em razão da ausência de legitimidade do autor da ação (Cavalcante; Monteiro da Silva, 2024, p. 13-14). Acerca dos processos estudados, os autores concluíram:

As evidências mostram que as ações relacionadas ao direito difuso, que abrangem interesses compartilhados por um grupo amplo e indeterminado de pessoas, tiveram dificuldade em obter êxito, não pelo objeto em si, meio ambiente saudável, mas nível de competência e/ou desinteresse, conforme consta na ação n. 7039444-60.2022.8.22.0001. Por outro lado, as ações ligadas ao direito coletivo, que envolvem interesses de um grupo específico de pessoas unidas por características ou situações comuns, a exemplo das associações, sindicatos ou entidades representativas, apresentaram maior sucesso em garantir direitos para uma comunidade específica como, por exemplo, as ações n. 0014433-03.2012.8.22.000 e n. 0025761-90.2013.8.22.0001 (Cavalcante; Monteiro da Silva, 2024, p. 14).

Dessa mesma forma, pode-se mencionar a ação civil pública de nº 201911201905, proposta pelo Ministério Público do Estado de Sergipe em dezembro de 2019 para fins de transferir, em tutela de urgência antecipada, “mulheres e homens transexuais para o Presídio Feminino do Estado - PREFEM” (p. 409). O Ministério Público atuou como representante no caso, utilizando como argumento para a formulação do pedido o respeito à identidade de gênero. Porém, o artigo incluído na revisão expõe que o parquet acabou não destinando tempo para efetivamente ouvir quais seriam os interesses das mulheres representadas, uma vez que, na realidade estudada, grande parte delas manifestaram-se contrárias à transferência (Espinoza; Vieira de Carvalho; Britto, 2022, p. 409-413), o que evidencia claramente um caso de representação inadequada por parte do Ministério Público⁴.

⁴ As autoras ressaltaram a importância da oitiva das mulheres no caso, o que coaduna com o estudo do presente artigo, uma vez que, para garantir uma representação realmente adequada, é essencial que os representados tenham uma participação mais ativa no processo coletivo, especialmente quando se está diante de grupos vulneráveis, a fim de garantir que a tutela jurisdicional pleiteada e obtida ao final do processo reflita às necessidades

Por fim, outro caso essencial de se mencionar é a ação civil pública interposta pelo Ministério Público em 2017 que visava a “realização da esterilização compulsória de uma moradora de rua e usuária de droga na cidade de Mococa, interior de São Paulo, sob pena de responsabilização pecuniária do município, caso não realizasse o procedimento, como uma evidente violação de direitos humanos” (Marques; Cardosos; Neves, 2022, p. 426-427), sendo o pedido fundamentado como uma medida de segurança pública. Importante mencionar que “O pedido foi acatado pelo juízo de primeira instância, sem dar a oportunidade de defesa à mulher” (Marques; Cardoso; Neves, 2022, p. 427), evidenciando não só uma representação inadequada de interesses, mas como a ação civil pública foi utilizada não para possibilitar o acesso à justiça, mas sim para acentuar desigualdades e perpetuar violências de gênero, raça e classe.

Partindo para a análise da Defensoria Pública enquanto legitimada para propor a ação civil pública, surgem diversas discussões acerca dos limites de sua legitimidade apenas para representar aqueles considerados como “necessitados”, o que atrai uma interpretação restritiva de sua atuação e evidencia clara “tentativa de dificultar o acesso à justiça” (Faria; Gomes Júnior; Cardoso, 2022, p. 7). Não obstante, importante ressaltar que a atuação da Defensoria Pública não pode ser restringida a critérios como a condição financeira (Goettems dos Santos; Mayer; Soares de Souza, 2018, p. 193), tendo em vista que a defesa de sua legitimidade “transcende a delimitação da terminologia ‘hipossuficiência’, tendo em vista que seu objetivo é viabilizar o acesso à justiça, possibilitando nítida economia processual, ao fomentar a redução da proliferação demasiada de ações individuais” (Santana; Matos Oliveira, 2016, p. 345).

Nesse mesmo sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.943 a legitimidade da Defensoria Pública para propor demandas coletivas, de modo que

[...] poderá ajuizar qualquer ação para tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses dos necessitados. Não será necessário que a ação coletiva se volte à tutela exclusiva dos necessitados, mas sim que a sua solução repercuta diretamente na esfera jurídica dos necessitados, ainda que também possa operar efeitos perante outros sujeitos (Marinoni; Mitidiero; Arenhart, 2015, p. 417 *apud*. Santana; Matos Oliveira, 2016, p. 349).

Acerca da legitimidade da Defensoria Pública, importante mencionar o caso Pinheirinho, no qual foi proposta uma

desses indivíduos. Dessa forma, o trabalho das autoras “não buscou discutir a hierarquia ou fragmentação de direitos violados dessas mulheres e sim contribuir para a reflexão ao ouvir aquelas que, embora sejam objetos da ação ministerial, não parecem terem sido ouvidas quanto a seus anseios. Enquanto se defende a liberdade e respeito identidade de gênero, olvida-se em enxergar qual local lhes propõem a liberdade de ser, no sentido de existir e resistir em todos os seus aspectos. Posto isto, ao invés de uma transferência forçada, ouvi-las sobre as suas reais demandas, com o propósito de garantir que os espaços já ocupados disponham do essencial e protejam suas vulnerabilidades, parece uma medida de justiça ainda mais revolucionária” (Espinoza; Vieira de Carvalho; Britto, 2022, p. 415).

Ação Civil Pública pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo requerendo danos morais coletivos a serem pagos às famílias, diversas ações do governo estadual e municipal para treinamento da sua força policial para situações similares, programas de habitação popular e algumas ações simbólicas de reconhecimento das violências praticadas (Brandão; Albuquerque, 2024, p. 4).

Não obstante, essa ação coletiva não chegou sequer a ser conhecida pelo Poder Judiciário, uma vez que a Defensoria Pública foi considerada como não legitimada a propor a demanda na situação concreta. Diante disso, é possível perceber como a questão da legitimidade interfere demasiadamente para que o processo coletivo possa cumprir seu papel enquanto garantidor e facilitador do acesso à justiça.

De qualquer forma, independentemente de quem seja o proponente da ação coletiva, é essencial que o Poder Judiciário busque garantir a representatividade adequada dos grupos representados no processo, requisito esse que corresponde a “um pressuposto de efetividade da tutela coletiva, pois permite o respeito às garantias constitucionais do processo” (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 169). Por conseguinte,

[...] a adequação da representação assegura não só a legitimação do processo coletivo e seus institutos, como também a efetiva defesa dos direitos metaindividuais em juízo, uma vez que os representantes devem buscar as condições para a melhor postulação e instrução das demandas coletivas, resultando em tutelas eficazes (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 169).

Com isso, verificar a representatividade adequada assegura não só a legitimidade ativa do representante, mas também que o mesmo está fiel “para com a causa coletiva, ou seja, o legitimado deve ser intimado para demonstrar sua condição de representante adequado e, caso suas justificativas não sejam acolhidas, deve-se preservar o processo já ajuizado com a substituição do mesmo” (Bertoldi; Fortunato Silva, 2020, p. 127).

Considerações finais

Diante da análise realizada, constata-se que a tutela coletiva, notadamente exercida por meio da ação civil pública, precisa ser revisitada sob uma perspectiva crítica e transformadora. Apesar de ter sido concebida como instrumento fundamental para a efetivação do acesso à justiça, sobretudo por indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, sua aplicação prática tem, por vezes, se afastado dessa finalidade, funcionando como obstáculo ou mecanismo de reprodução de desigualdades, como visto nos casos mencionados ao longo do presente artigo de revisão. Com isso, faz-se necessário rediscutir os contornos normativos e interpretativos do microsistema do processo coletivo brasileiro.

Outrossim, é possível verificar, com otimismo cauteloso, um crescimento na produção acadêmica voltada ao tema, o que revela uma inquietação legítima quanto à real efetividade da ação civil pública como instrumento de transformação social e garantia de acesso à justiça. No entanto, esse movimento ainda é incipiente diante da complexidade dos desafios enfrentados na prática processual e das lacunas normativas existentes. Assim sendo, é preciso continuar as

pesquisas e estudos na temática, a fim de se possibilitar um repensar e uma análise crítica acerca da ação civil pública, de modo a refletir sobre suas possíveis limitações estruturais e institucionais.

Nesse ínterim, a superação do estigma da ação civil pública como instrumento perfeito de acesso à justiça exige que se reconheça que a sua estrutura atual muitas vezes desconsidera as especificidades dos sujeitos coletivos representados, bem como os múltiplos obstáculos enfrentados por grupos vulneráveis no âmbito judicial. Exemplos como a omissão do Ministério Público em ações ambientais relevantes, a representação inadequada de mulheres em situação de vulnerabilidade e as discussões acerca da extensão e limites para a legitimidade da Defensoria Pública em casos de extrema relevância social demonstram que o simples ajuizamento de ações civis públicas não garante, por si só, o acesso efetivo à justiça. Ao contrário, quando ausente o compromisso com a escuta e com a adequada representação dos interesses dos grupos atingidos, o processo coletivo pode produzir resultados nocivos, que reforçam a marginalização de sujeitos historicamente excluídos do sistema judicial.

Portanto, impõe-se a necessidade de uma reforma legislativa que promova uma previsão mais clara, abrangente e sensível à realidade desses grupos, de modo a fortalecer a representatividade adequada, repensar e eventualmente ampliar a legitimidade ativa e garantir que a coisa julgada favorável à coletividade que vêm sendo formada realmente reflita os interesses dos grupos representados nos processos coletivos. Ademais, é imprescindível que novas pesquisas sejam estimuladas com vistas ao aprimoramento do modelo brasileiro de tutela coletiva, com especial atenção à ação civil pública, rompendo com paradigmas idealizados e promovendo um debate comprometido com a concretização do acesso à justiça como um direito fundamental.

Referências

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; FORTUNATO SILVA, Roberta. Direitos da natureza e acesso à justiça: a ampliação dos atores legitimados em ações coletivas para uma justiça socioambiental. Ijuí: **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí - Revista Direito em Debate**, ano XXIX, n. 53, jul./dez. 2020, p. 118-131.

Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/11447>.

Acesso em: 13 jun. 2025.

BORGES, Daniela Meca; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. A Limitação Territorial da Coisa Julgada como Óbice ao Acesso à Justiça. Fortaleza: **Revista Opinião Jurídica**, ano 16, n. 23, jul./dez. 2018, p. 160-183. Disponível em:

<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1972>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRANDÃO, Ana Carolina Brito; ALBUQUERQUE, Mariana Imbelloni Braga. Metodologia feminista e o Dano Moral Coletivo na ACP de Pinheirinho. Rio de Janeiro: **Revista Direito e Práxis**, v. 15, n. 1, 2024, p. 1-26. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/Hsh6mcm5S6vb8K5g3YkNv3w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//LEIS/L7347orig.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar; MONTEIRO DA SILVA, Guilherme Alexandre. Direito difuso e coletivo de comunidades impactadas por hidrelétricas na Amazônia: o caso das usinas no Rio Madeira em Rondônia. São José dos Pinhais: **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 17, n. 6, 2024, p. 1-19. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/7324>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ESPINOZA, Fran; VIEIRA DE CARVALHO, Grasielle Borges; BRITTO, Fernanda Lacerda Chagas. Dilemas corporais: a situação carcerária de mulheres transexuais no estado de Sergipe - Brasil. Rio de Janeiro: **Revista Quaestio Iuris**, v. 15, n. 1, 2022, p. 397-419. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/57950>. Acesso em: 13 jun. 2025.

FARIA, Hygor Tikles de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CARDOSO, Kelly. Legitimidade da Defensoria Pública em sede de Ação Civil: uma visão sobre a perspectiva das pessoas hipossuficientes com base no julgamento do Supremo Tribunal Federal. Vargem Grande Paulista: **Research, Society and Development**, v. 11, n. 4, 2022, p. 1-9. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/27332/23827/318822>. Acesso em: 13 jun. 2025.

FERNANDES, Igor Benevides Amaro; GUTIÉRREZ, Daniel Mota. Uma análise sobre os reflexos da assinatura (ou não) do termo de ajustamento de conduta na perspectiva do acesso

à justiça. Chile: **Revista Inclusiones**, v. 5, número especial, out./dez. 2018, p. 78-98. Disponível em: <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/860>. Acesso em: 13 jun. 2025

FRANÇA LIMA, Cláudia Marília et al. O termo de ajustamento de conduta como mecanismo de acesso à justiça. Cruz Alta: **Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 8, 2020, p. 136-144. Disponível em: <https://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/revint/article/view/370>. Acesso em: 13 jun. 2025.

GOETTEMS DOS SANTOS, Karinne Emanuela; MAYER, Juliana Zulmara; SOARES DE SOUZA, Renan. Acesso à Justiça, Defensoria Pública e Ações Cíveis Públicas: Uma Análise Acerca da Legitimidade Ativa Questionada nos Autos da ADI 3943 do Supremo Tribunal Federal. Ijuí: **Revista Direitos Humanos e Democracia**, ano 6, n. 12, jul./dez. 2018, p. 175-195). Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/7579>. Acesso em: 13 jun. 2025.

LEÃO, José Bruno Martins; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; CHUEIRI, Miriam Fecchio. Ações coletivas: a tutela de direitos transindividuais na sociedade contemporânea. Vargem Grande Paulista: **Research, Society and Development**, v. 11, n. 4, 2022, p. 1-16. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/27295/23740/317462>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MADERS, Angelita Maria. O acesso à justiça nas relações negociais públicas e privadas: a tutela dos direitos difusos e coletivos pela defensoria pública por meio da ação civil pública. Londrina: **Revista de Direito Público**, v. 6, n. 3, out./dez. 2011, p. 21-38). Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8823>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MARQUES, Juliana Maria Duarte; CARDOSO, Ana Lúcia Borges Coelho; NEVES, André Luiz Machado. A esterilização compulsória em mulheres vulneráveis como “medida de segurança pública”: reflexões sobre o controle do corpo, gênero e sexualidade. Brasília: **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 8, n. 2, 2022, p. 423-442. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/38507>. Acesso em: 13 jun. 2025.

NOIVILLE, Christine; BELLIVIER, Florence; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. O caráter simbólico da circulação do sangue: uma reflexão sobre a exploração das informações genéticas de povos indígenas. Joaçaba: **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 2, maio/ago.

2016, p. 547-562. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7277446.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

PARDO, David Wilson de Abreu. Direito e sociedade na Amazônia: sobre a proibição legal do uso do fogo em atividades econômicas agropastoris. São Paulo: **Revista Direito GV**, 8 (2), jul./dez. 2012, p. 427-454. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/JY3gsmRVTsWZF7GLB73PwgF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ROSIM, Danielle Zoega; SOUZA SILVA, Fábio Wendel de; PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. As complexidades de desastres socioambientais: um olhar através da judicialização do caso de Petrópolis/RJ. Florianópolis: **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 8, n. 2, jul./dez. 2022, p. 1-18. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/9231>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SANTANA, João Vítor Pinto; MATOS OLIVEIRA, Ilzver de. Ação Civil Pública, Defensoria Pública e democratização do acesso à justiça: reflexões sobre a legitimidade ativa na tutela dos direitos difusos e coletivos. São Paulo: **Revista de Direito Brasileira**, v. 15, n. 6, set./dez. 2016, p. 337-353. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3007>. Acesso em: 13 jun. 2025.

TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin; BUSIQUIA, Thais Seravali Munhoz Arroyo. A tutela coletiva sob o viés do acesso à justiça: análise de sua efetividade através do processo coletivo. Belo Horizonte: **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 11, n. 37, jul./dez. 2017, p. 151-184. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/127>. Acesso em: 13 jun. 2025.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública. Rio de Janeiro: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, 2005, p. 777-843. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hvtvbBwMWNCCqK5MwxY9DXM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2025.