

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DO LARGO DE SÃO FRANCISCO

MARINA GONÇALVES GARROTE

**O uso da ação civil pública pela Defensoria Pública do estado de São Paulo durante a
crise da COVID-19 para judicialização de políticas públicas**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Profa. Dra. Susana Henriques da Costa

São Paulo
2023

MARINA GONÇALVES GARROTE

O uso da ação civil pública pela Defensoria Pública do estado de São Paulo durante a crise da COVID-19 para judicialização de políticas públicas

Versão Original

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Processual

Orientadora: Profa. Dra. Susana Henriques da Costa

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Garrote, Marina Gonçalves

O uso da ação civil pública pela Defensoria Pública do estado de São Paulo durante a crise da COVID-19 para judicialização de políticas públicas; Marina Gonçalves Garrote; orientadora Susana Henriques da Costa -- São Paulo, 2023.

115 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2. Ação civil pública. 3. COVID-19. 4. Políticas públicas. I. Costa, Susana Henriques da, orient. II. Título.

GARROTE, Marina Gonçalves. O uso da ação civil pública pela Defensoria Pública do estado de São Paulo durante a crise da COVID-19 para judicialização de políticas públicas. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

RESUMO

GARROTE, Marina Gonçalves. **O uso da ação civil pública pela Defensoria Pública do estado de São Paulo durante a crise da COVID-19 para judicialização de políticas públicas.** 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Essa dissertação enfrentou o seguinte problema de pesquisa: Como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se utilizou das ações civis públicas para discussão de políticas públicas durante a crise sanitária gerada pela COVID-19? Para responder a essa questão, foram pesquisadas as ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública entre março de 2020 e março de 2021 no juízo da Fazenda Pública, tendo como réus a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo. O marco inicial do recorte temporal foi escolhido pela imposição das primeiras medidas de quarentena pelo governo do Estado de São Paulo. A partir da análise empírica foi possível constatar que a atuação da Defensoria se concentrou em garantir um retorno ao status anterior em que os direitos da população mais vulnerável estavam garantidos através de determinada política pública estatal. Ainda, existia uma tese da Defensoria acerca do ajuizamento de ações discutindo políticas públicas durante a crise da COVID-19. Para a Defensoria, as medidas tomadas pelo Poder Público deveriam ter a natureza de “apaziguamento social e acolhimento”, especialmente para as populações mais vulneráveis. Nesse sentido, a Defensoria só estaria ajuizando as ações pela ausência dessa postura por parte do Estado, e a tese funcionaria como justificativa para o ajuizamento. Todas as ações analisadas foram propostas por Núcleos Especializados da Defensoria, por vezes, em conjunto. Na amostra, estavam presentes os seguintes núcleos: Cidadania e Direitos Humanos, Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude e Situação Carcerária, representando 66,7% dos núcleos existentes da Defensoria. O núcleo envolvido no maior número de demandas foi o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, em 3 demandas. Ao analisar os elementos processuais de tutela (objeto do processo, causa de pedir próxima, causa de pedir remota, perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo e probabilidade do direito) e sua relação com a pandemia é possível afirmar que a maioria dos elementos processuais de tutela do conjunto dos processos tem uma ligação forte com a pandemia, demonstrando que as ações civis públicas analisadas discutiam questões diretamente relacionadas à pandemia, coerente com a redução das atividades da Defensoria durante a pandemia somente para demandas emergenciais. Novos estudos para maior aprofundamento, considerando a pergunta de pesquisa, são possíveis. Uma possibilidade seria a utilização do método de entrevista para investigar a dimensão estratégica e o planejamento dos Defensores para ajuizamento de ações civis públicas durante esse período, verificar quais aspectos observados nas ações nessa dissertação foram intencionais, e ainda, dividir entre quais aspectos fazem parte da litigância coletiva normal da Defensoria e quais são específicos da pandemia. Outra possibilidade seria, com o mesmo desenho de pesquisa, aumentar o intervalo de tempo para verificar se os achados se confirmam, incluindo o restante do ano de 2021 e o ano de 2022.

Palavras-chave: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Ação civil pública. COVID-19. Políticas públicas.

ABSTRACT

GARROTE, Marina Gonçalves. **The use of class actions by the Public Defenders' Office of the State of São Paulo during the Covid-19 crisis for the judicialization of public policies.** 2023. Dissertation (Master of Law) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

This master's thesis faced the following research question: How the State of São Paulo Public Defender's Office has used class actions to discuss public policies during the health crisis generated by COVID-19? To answer this question, research was conducted on the class actions filed by the Public Defender's Office between March 2020 and March 2021 before the court of the State Public Treasury, having as defendants the State of São Paulo and the Municipality of São Paulo. The initial date was chosen because it coincides with the imposition of the first quarantine measures imposed in the State of São Paulo. From the empirical analysis, it was possible to conclude that the Public Defender's strategy through the class actions was to ensure the return to a previous situation in which the rights of the more vulnerable population were guaranteed by a public policy, a "status quo ante". There was also a unified thesis about the filing of class actions pending the COVID-19 crisis. For the Public Defender's Office, the measures taken by the State Powers should be of social appeasement and receptiveness, especially for the most vulnerable. The Public Defender's Office in this sense was only filing class actions for the lack of this posture by the State Powers. All the class actions were filed by Specialized Groups within the Public Defender's Office, sometimes by more than one group with another. In the sample, there were the following groups: Citizenship and Human Rights, Defense of Diversity and Racial Equality, Rights of the Elderly and of People with Disabilities, Defense of the Consumer, Housing and Urbanism, Childhood and Youth, and Carceral Situation, representing 66,7% of the groups existing in the Public Defender's Office. The group that was involved in more class actions was Citizenship and Human Rights, in 3 class actions. When analyzing the procedural elements for legal remedy and their relation with the pandemic, it was found that most elements have a strong connection with the pandemic, demonstrating that the class actions that were evaluated discussed matters directly related to the pandemic, and that is coherent with the reduction of the Public Defender's Office activities' during the pandemic to only essential activities. It is possible to conduct new studies with the same research question for a more nuanced analysis. One possibility would be to interview Public Defenders to investigate the strategic dimension and the planning for the filing of class actions during this period, to verify which characteristics that this dissertation has highlighted were intentional, and which are part of a normal filing of class actions for the Public Defender's Office and which were particular of the COVID-19 crisis. Another possibility would be to use the same research plan and only expand the time frame to verify if the findings are confirmed, including the rest of 2021 and 2022.

Keywords: Public Defender's Office. Class actions. Covid-19. Public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Número de Atendimentos realizados pela Defensoria Pública de São Paulo entre os anos de 2006 e 2021	35
Gráfico 2 – Número de Processos Gerados pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2006 e 2021	35
Gráfico 3 – Número de Manifestações Processuais Geradas pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2018 e 2021	36
Gráfico 4 – Número de Ações Coletivas ajuizadas pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2019 e 2021	36
Quadro 1 – Descrição das ações analisadas	60
Gráfico 5 – Autoria das ações analisadas	63
Gráfico 6 – Núcleos da Defensoria proponentes das ações.....	65
Gráfico 7 – Número de núcleos responsável pela propositura das ações.....	66
Gráfico 8 – Número de ações ajuizadas a cada mês analisado.....	67
Gráfico 9 – Dos réus das ações analisadas	68
Gráfico 10 – Número de ações pela área da política pública discutida.....	68
Gráfico 11 – Destinatários das políticas públicas por ações ajuizadas	69
Figura 1 – Mensagem usuários Defensoria	70
Figura 2 – Cartas usuárias Defensoria	71
Figura 3 – Troca de e-mails serviço assistência social	73
Quadro 2 – Tabela ações concessão/revogação tutela antecipada e sentenças	75
Quadro 3 – Classificação das demandas de acordo com referencial teórico	83
Quadro 4 – Elementos processuais de tutela e relação com a Pandemia	86

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEBEPEJ	Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
DPE-SP	Defensoria Pública de São Paulo
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
EMTU/SP	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de importância Nacional
ESPIN	Programa Nacional de Alimentação Escolar
ESPIN	Unidade de Terapia Intensiva
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Processual
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
NUDEDH	Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAJ	Procuradoria de Assistência Judiciária
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PL	Projeto de Lei
PT-SP	Partido dos Trabalhadores do Estado de São Paulo
PV-SP	Partido Verde do Estado de São Paulo
RE	Recurso Extraordinário
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
SIAT	Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica
SPTRANS	São Paulo Transporte S/A
STJ	Superior Tribunal de Justiça

TJAL	Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF 1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO: estrutura e formação	21
2.1	Histórico da criação e a estrutura atual	21
2.2	Legitimidade para ações coletivas e o papel no acesso à justiça	29
3	AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
3.1	O que são as ações civis públicas: histórico e legislação	37
3.2	Judicialização das Políticas Públicas	48
3.3	Teoria dos litígios coletivos, processo de interesse público e processo estrutural	51
4	ANÁLISE DE RESULTADOS	59
4.1	Ações civis públicas e judicialização de políticas públicas	59
4.2	Relação Demandas analisadas e Referenciais Teóricos: Processo Coletivo Tradicional, Teoria dos Litígios Coletivos, Processo de Interesse Público e Processo Estrutural	76
4.3	Relação Pandemia e elementos processuais ligados à tutela	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS	107

1 INTRODUÇÃO

O primeiro estudo empírico, de abrangência nacional, sobre ações coletivas foi publicado em 2007, pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (2007). Esse estudo foi dividido em duas partes: uma análise de banco de dados a partir de dados obtidos sobre a tutela de direitos transindividuais nos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, que foram disponibilizados pelos órgãos públicos no âmbito das Justiças Federal e Estadual, além dos Ministérios Públicos da União e dos Estados; e um estudo de caso paradigmático discutindo a tarifa de assinatura básica de telefonia no Estado de São Paulo.

A pesquisa identificou uma carência de dados oficiais relativos à tutela judicial ou extrajudicial dos interesses metaindividuais, assim como sua inconsistência. Em relação à essa indisponibilidade de dados, destaque deve ser dado ao fato de que no caso do Estado de São Paulo, nem a Justiça Estadual nem a Federal forneceram as informações solicitadas. Ainda, foi observada a relevante participação do Ministério Público nas ações coletivas. Acerca da temática dos procedimentos judiciais e extrajudiciais se destacaram o meio ambiente e a moralidade administrativa. Foi observado um papel relevante para os termos de ajustamento de conduta celebrados extrajudicialmente para o Ministério Público, assim como relevante percentual de procedência em primeiro grau das ações e celebração de acordos judiciais. Por fim, foi observada muita variação no tempo médio de tramitação das ações civis públicas em cada um dos órgãos pesquisados (CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS, 2007). O estudo do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ) estava diretamente relacionado à observação de aspectos positivos e negativos na tutela coletiva de direitos nacionalmente, em um movimento de aperfeiçoamento dessa tutela, seja através de reformas legislativas ou implementação de políticas públicas.

O segundo e mais recente estudo de abrangência nacional foi realizado pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), publicado em 2018, compondo parte da série Justiça Pesquisa, do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O relatório foi estruturado a partir de duas lacunas na literatura: um estudo de muitos casos representativos do total de ações ajuizadas sobre o tema no Brasil e a integração, em um mesmo estudo, dos diferentes aspectos da tutela coletiva: instrumentos, legitimados e temas ou tipos de direitos. A investigação enfrentou dois problemas de pesquisa: quais temas e quais são os problemas enfrentados nas ações coletivas existentes no Brasil e qual é a percepção dos atores do sistema de justiça sobre a tutela coletiva no país (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017).

O estudo envolveu três diferentes frentes: a primeira construindo um banco de dados inédito de julgados de ações coletivas em tramitação nos tribunais selecionados; a segunda foi composta pelos resultados de *survey* aplicado a magistrados de primeiro grau da justiça federal e das justiças estaduais selecionadas para compor o estudo; e a terceira foi a realização de entrevistas qualitativas com atores de relevante atuação na tutela coletiva. Foram selecionados 14 tribunais: Superior Tribunal de Justiça (STJ), STJ e Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1), TRF 2, TRF 3, TRF 4 e TRF 5, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) e Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL) (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017).

A investigação utilizou métodos automatizados de coleta dos dados, encontrando divergência entre quais informações foram possíveis capturar de cada ação, já que cada tribunal organiza sua jurisprudência de uma maneira diferente e existem tribunais que impõem restrições às coletas automatizadas pelo uso de *Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart* (“*captcha*”). O intervalo temporal investigado foi janeiro de 2007 a janeiro de 2017, sendo o marco inicial correspondente à inclusão da Defensoria Pública entre os legitimados a propor Ação Civil Pública. É possível notar que, por razões diferentes, apesar do avanço da tecnologia e do tempo que separa as pesquisas, há uma repetição do problema da inconsistência de dados das ações coletivas.¹ Das variáveis analisadas fornecidas pelos tribunais para análise na pesquisa da SBDP, era possível obter apenas 4 de 11, o relator do recurso, o órgão julgador, assunto e ementa (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017). Essa escolha pela precisão e totalidade resultou em uma amostra mais restrita temporalmente, e em uma demora e esforço significativos para a coleta, descritos mais adiante na metodologia, ainda nessa introdução.

De acordo com os dados coletados, a maior parte das ações é proposta pelo Ministério Público, com um baixo percentual de proposições das defensorias públicas (estaduais ou da União) e das associações civis. Em relação à parte passiva, os demandados com maior frequência são empresas e bancos, com destaque para a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, sendo mais demandados que entidades governamentais, como União, estados e municípios. Foram identificados 11 temas mais frequentes discutidos nas ações: a) benefícios

¹ Por essa razão, na coleta das ações civis públicas a serem analisadas nessa dissertação, optei por realizar uma coleta manual e teoricamente exaustiva, a partir dos Diários de Justiça Eletrônicos, preterindo os mecanismos de busca de jurisprudência do próprio tribunal, que poderia trazer inconsistências.

previdenciários, b) conflito de competência, c) servidores públicos, d) expurgos inflacionários, e) saúde: tratamentos e medicamentos, f) legitimidade ativa, g) consumidor, h) improbidade administrativa, i) ambiental, j) trabalhista e, l) provas em ações coletivas (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017).

Sobre a legitimidade da Defensoria Pública e sua atuação em ações civis públicas, o *survey* realizado com juízes e juízas estaduais e federais identificou que a Defensoria Pública é reconhecida como tendo legitimidade alta ou muito alta por 74% dos juízes e juízas que participaram da pesquisa, enquanto o percentual para o Ministério Público é de 94,3%. Em relação à fundamentação das ações civis públicas, 52,8% das juízas e juízes considerou como ótimo ou bom o grau de fundamentação nas ações propostas pela Defensoria Pública, enquanto para o Ministério Público o ótimo ou bom alcançou 82,4%. Acerca dos temas trazidos pelas ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria, 59,9% dos juízes e juízas identificaram que são as mesmas trazidas em ações movidas pelo Ministério Público. Além disso, outra questão trazida foi acerca da possível restrição da legitimidade da atuação da Defensoria para ajuizamento de ações civis públicas somente em casos que os eventuais beneficiados fossem comprovadamente necessitados. Quando questionados, 41,4% dos juízes concordaram com essa afirmação e 56,4% discordaram, demonstrando que há uma discordância, e que o tema é relevante (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017).

A relação entre ações coletivas e políticas públicas, tema tratado nessa dissertação, é explorado na pesquisa da SBDP através de entrevista com o defensor Fabio Amado, do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Amado afirma que em se tratando da área de direitos humanos, o polo passivo é ocupado na maioria dos casos pelo poder público, o que dificulta a prática de acordo antes da propositura de uma ação ou para substituir o ajuizamento de uma ação. Mesmo que o caminho mais provável para a tentativa da resolução do conflito seja a propositura da ação, Fabio relata como a ação não é ajuizada de imediato, salvo em casos de extrema urgência, que há inicialmente reuniões e audiências públicas com os envolvidos por parte do poder público, são apresentadas recomendações, e apenas posteriormente é ajuizada a ação, sendo esse percurso documentado e incluído na instrução (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017).

Por fim, um ponto crucial observado pela pesquisa foi um cenário de desvirtuamento do processo coletivo, no qual as ações civis públicas são utilizadas para a defesa de direitos individuais homogêneos ou mesmo direitos individuais, em um cenário no qual não são produzidas soluções para problemas da coletividade, e sim gerada uma multiplicação de demandas individuais. A alteração desse cenário só será possível com a valorização da tutela

coletiva, impondo os efeitos da coisa julgada e atrelando as demandas individuais às coletivas. O que se verificou na pesquisa é a primazia da tutela individual sobre a coletiva: 62,4% juízes e juízas ouvidos afirmaram que as demandas individuais têm mais sucesso que as coletivas. No atual cenário, as ações que apresentam impacto estrutural estão restritas aos temas ambiental e improbidade administrativa, que apresentam em geral tutela de interesses difusos ou coletivos, com predomínio das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público (MENDES; OLIVEIRA; ARANTES, 2017).

Sinteticamente, as duas pesquisas, a do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (2007) e a de Mendes, Oliveira e Arantes (2017) servem para evidenciar o cenário nacional da tutela dos interesses transindividuais, antes de haver um aprofundamento no recorte dessa dissertação, que está restrito às ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, logo no Tribunal de Justiça de São Paulo, entre março de 2020 e março de 2021, discutindo políticas públicas em meio à crise sanitária da *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Caldeira (2009) estudou através da análise de jurisprudência o processamento das ações civis públicas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, entre agosto de 1985 e junho de 2006. Assim como nos estudos do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (2007) e de Mendes, Oliveira e Arantes (2017), Caldeira (2009) enfrentou dificuldades de consistência dos resultados para a realização da pesquisa empírica. Não foi possível realizar no site do tribunal pesquisa a partir do tipo específico de ação, e as buscas a partir do campo de pesquisa livre apresentaram oscilações no número de ocorrências em virtude de reformas no site. A autora então optou então por concentrar-se na jurisprudência, utilizando como fonte a Revista de Jurisprudência do Tribunal da Justiça do Estado de São Paulo, tendo como recorte temporal agosto de 1985 até junho de 2006, primeiros vinte anos da Lei de Ação Civil Pública, totalizando 656 acórdãos.

A amostra de Caldeira (2009), por ser anterior a 2007, não apresenta casos em que a Defensoria Pública seja a autora das ações civis públicas, afinal ainda não fazia parte do rol dos legitimados. Na amostra analisada pela autora, em 89,5% dos acórdãos o Ministério Público era responsável pela defesa dos direitos coletivos, com um acréscimo de mais 2,5% agindo em litisconsórcio. Nos 8% restantes, a maior parte da autoria é de associações da sociedade civil, 5%, e cabendo ao poder público e partidos políticos 3%. Em relação aos réus, a maior parte era composta de prefeituras (44%), em seguida representantes de cargos públicos, eletivos ou burocráticos (35%), e por fim o governo do Estado (21%).

Os temas abordados pelo Ministério Público nas ações civis públicas ajuizadas são: Patrimônio público e probidade administrativa (33,5%), meio ambiente (25%), habitação e urbanismo (11%), relações de consumo (9%), patrimônio histórico, cultural e artístico (2,5%) e direitos de portadores de deficiência (1%) (CALDEIRA, 2009).

Em relação à discussão de políticas públicas, Caldeira (2009) cita que 27,5% dos acórdãos tratavam desse tema, tendo como pedido a implementação, a anulação ou a alteração de alguma política pública. Proporcionalmente, os temas que tiveram um número maior de acórdãos tratando de políticas públicas foram dos direitos dos portadores de deficiência e da criança e do adolescente. Na análise qualitativa dos acórdãos, a autora destaca a discussão da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na matéria de políticas públicas, em como é argumentado acerca desse controle que seria a implementação efetiva do Estado de direito, uma defesa da legalidade contra ofensas a direitos perpetradas pelo poder Executivo. No capítulo 4, de análise de resultados dessa dissertação, é explicitada a tese da Defensoria Pública do Estado acerca da possibilidade do ajuizamento de ações durante a crise da COVID-19 para discussão de políticas públicas. Essa tese considerava que em determinados casos, nos quais seriam ajuizadas as ações, a atuação do poder executivo estava agravando problemas sociais, ao invés de corrigi-los, o que legitimava tanto a intervenção do judiciário quanto a atuação da Defensoria.

O Estado de São Paulo foi fortemente atingido pelo Coronavírus. Até 26/04/2022, a capital, São Paulo, era a capital com maior número de óbitos do país, com um total de 42.247 óbitos, segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2022). Foi na capital que tivemos o primeiro caso confirmado no Brasil, em 26 de fevereiro de 2020 (PRIMEIRO..., 2020) e o primeiro óbito, em 12 de março de 2020 (VIEIRA; MARQUES, 2020). O Governo Estadual, por meio do Decreto nº 64.879/2020, em 20/03/2020, reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19 (SÃO PAULO, 2020a), e dois dias depois, por meio do Decreto nº 64.881/2020, determinou quarentena no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2020b). Em maio, o governo instituiu o Plano São Paulo, iniciativa de coordenação do Estado, Municípios e sociedade civil, tendo como objetivo a implementação e avaliação de ações e medidas estratégicas do combate à pandemia de COVID-19.

Tendo como contexto fático uma crise sanitária sem precedentes, essa dissertação tem como objetivo observar como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se utilizou das ações civis públicas para discutir políticas públicas. O problema de pesquisa é: Como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se utilizou das ações civis públicas para discussão de políticas públicas durante a crise sanitária gerada pela COVID-19? Os objetivos específicos da

dissertação são: a) descrever a estrutura e formação da Defensoria Pública de São Paulo e seu papel como legitimada para ajuizamento de ações civis públicas e judicialização de políticas públicas para acesso à justiça pela população mais vulnerável; b) caracterizar a utilização das ações civis públicas para judicialização de políticas públicas dentro do referencial teórico de Processo de Interesse Público e Processo Estrutural; c) levantar as ações civis públicas propostas pelo Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre março de 2020 e março de 2021 que envolvam a judicialização de políticas públicas em meio à crise da COVID-19; d) sistematizar e analisar as ações civis públicas selecionadas.

Para selecionar as ações civis públicas a serem analisadas, fiz a consulta na Seção Diário da Justiça Eletrônico (<https://esaj.tjsp.jus.br/cdje/index.do>) do site do Tribunal de Justiça de São Paulo (<https://esaj.tjsp.jus.br/>). O recorte temporal escolhido foi entre março de 2020 e março de 2021. O marco inicial do recorte temporal é dado pela imposição das primeiras medidas de quarentena pelo governo do Estado de São Paulo, indicando o início da implementação de políticas públicas para o combate à COVID-19.²

No Diário da Justiça Eletrônico, consultei o Caderno 3- Judicial- 1ª Instância – Capital, a seção “Relação dos Feitos Cíveis Distribuídos às Varas do Foro Central- Fazenda Pública/Acidentes,” de cada dia em que houve publicação no intervalo escolhido (foram analisados ao todo 233 dias). A escolha pela Fazenda Pública como juízo a ser pesquisado se justifica a partir da competência desse juízo e da delimitação dos réus a serem pesquisados, a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo. A Prefeitura de São Paulo foi escolhida ao invés de outras prefeituras pela maior cobertura da Defensoria Pública na capital do que no restante do Estado, sendo mais provável um maior número de ações coletivas, além da existência de núcleos da Defensoria na capital com expertise e orientação específicas para ajuizamento de ações coletivas. Considerando a pergunta de pesquisa da dissertação, que é a análise da utilização das ações para discussão de políticas públicas relativas à crise sanitária da COVID-19, os principais responsáveis, mas não únicos, seriam o Estado de São Paulo e a

² O primeiro decreto de quarentena imposto foi o 64.862, de 14 de março de 2020, que estabeleceu medidas a serem adotadas pela Administração Pública direta e indireta, como a suspensão de eventos com público superior a 500 pessoas, suspensão de aulas no âmbito da Secretaria da Educação e suspensão do gozo de férias dos servidores da Secretaria de Saúde (SÃO PAULO, 2020c). Em seguida, o Decreto 64.864, de 16 de março de 2020, determinou a manutenção apenas dos serviços públicos essenciais, com número mínimo de servidores e máxima utilização de meios virtuais para atendimento da população (SÃO PAULO, 2020d). Foram suspensos eventos com aglomeração de pessoas em qualquer número. O Decreto 64.879, de 20 de março de 2020 reconhece o estado de calamidade (SÃO PAULO, 2020a) e o Decreto 64.881, de 22 de março de 2020 decreta quarentena no Estado de São Paulo, suspendendo o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e por prestadores de serviços, incluindo consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, sendo permitido apenas os serviços de *delivery* e *drive-thru* (SÃO PAULO, 2020b).

Prefeitura de São Paulo, que foram por isso escolhidos como os réus das ações a serem pesquisadas.

A partir de então, fiz o *download* individual das páginas em *Portable Document Format* (PDF) e compilei um arquivo de cada seção, para fazer a conferência, individual, página a página, de todos os processos que tinham como classe, ou seja, a classificação interna do tribunal, **ação civil pública cível e ação coletiva** e a Defensoria como requerente. A partir dessa filtragem inicial, foram obtidos 13 processos, que foram analisados para verificar se iriam compor a amostra. O primeiro critério era ter como réus a Prefeitura de São Paulo ou a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, e o segundo critério é se havia menção à crise da COVID-19 na petição inicial. Com a aplicação desse critério, restaram 7 processos, sendo que da lista inicial de 13 processos, um processo foi retirado da amostra por não ser possível ter acesso ao conteúdo, mesmo se utilizando do *login* e senha de advogada, e outro processo por ter como réu a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB).

Após a seleção das ações a serem analisadas, foi feito o *download* na íntegra dos processos,³ e o *upload* dos arquivos no programa NVivo para análise. O uso do método de análise de conteúdo para análise de documentos jurídicos seguiu a proposta de Hall e Wright (2008), que sustentam a utilização do método para análise de casos como um método de estudo empírico do direito, que permite gerar um conhecimento objetivo, verificável e reproduzível, trazendo o rigor das ciências sociais para uma atividade já conhecida dos pesquisadores do direito, a leitura e análise de casos com utilização de métodos tradicionais do direito para interpretação. Esse rigor deriva da leitura sistemática, registro de características recorrentes e uso de inferências sobre seus significados, próprias do método, proporcionando um entendimento científico do direito. Característica importante do método é que sua força está no entendimento mais objetivo de um coletivo, logo, cada unidade de análise escolhida deve ter uma importância semelhante às outras para a pergunta da pesquisa e investigação.

Hall e Wright (2008) dividem os componentes da análise de conteúdo em 3 etapas: a) seleção de casos, b) codificação dos casos e c) análise da codificação dos casos. A seleção de casos já foi descrita anteriormente nesse texto, restando a codificação dos casos e análise da codificação.

Esse conteúdo básico de informação, é chamado por Hall e Wright (2008) de “folhas de súmula”, no original, “*docket sheets*”, porque seriam codificações de informações básicas dos casos, em oposição à codificação que atinge a substância da argumentação jurídica como

³ O *download* dos processos foi realizado de maneira final em 03.11.2022. Como alguns processos ainda estão em curso, é possível que haja atualizações não compreendidas na análise aqui presente.

expressa no processo através das manifestações do juiz. Os autores têm uma visão mais restrita da argumentação jurídica como contida em um único *locus*, para análise dos códigos, enquanto no presente trabalho, o foco está na análise da judicialização das políticas públicas pela Defensoria Pública.

Outro ponto relevante para a análise de conteúdo é delimitar qual foi a unidade amostral, ou seja, quais foram os trechos de texto ou de conteúdo analisados. Neste trabalho, a unidade amostral foi composta pelas petições da Defensoria Pública, petições de pedidos de litisconsórcio e os despachos e sentenças das juízas e dos juízes nos processos selecionados, correspondendo a unidade amostral também à unidade de análise ou unidade de codificação, que é o elemento unitário de conteúdo a ser avaliado, já que analisamos o conteúdo de cada documento como um todo (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Para a validade científica de uma análise de conteúdo, Sampaio e Lycarião (2021), destacam que existem três princípios epistemológicos fundamentais: validade, confiabilidade e replicabilidade. A validade é definida como a capacidade da categorização realizada transmitir os conceitos de maneira adequada, considerando os objetivos da pesquisa, o material utilizado, os conceitos e as questões que devem ser respondidas. Já a confiabilidade diz respeito ao instrumento utilizado, sua precisão e estabilidade, no caso, como foi realizada a codificação por uma única codificadora, o quanto essa codificação é uniforme e precisa. Para se confirmar a confiabilidade, outros pesquisadores, de fora do contexto da pesquisa, devem ser capazes de chegar aos mesmos resultados ou similares, se tiverem acesso aos materiais analisados e ao livro de códigos. Por fim, os autores ainda citam que a replicabilidade é justamente a possibilidade da pesquisa ser realizada por outras pessoas. Para que essa pesquisa possa ser avaliada acerca de sua validade científica, está disponibilizado o material utilizado na forma de anexos e o livro de códigos.

Para elaboração dos códigos, foram consideradas tanto as informações básicas dos casos, já relatadas em tabela e descritas acima, quanto informações mais complexas e relacionadas à pergunta de pesquisa, como o objeto do processo, causa de pedir, entre outros.

Um código, de acordo com Sampaio e Lycarião (2021, p. 58): “código é um rótulo ou uma etiqueta que usamos para classificar, qualificar, registrar partes do conteúdo de acordo com os objetivos da pesquisa.” Codificar é, portanto, aplicar os códigos e organizar os dados, conectando as ideias do pesquisador aos dados. Uma categoria, por sua vez, é um grupo de códigos, que forma uma unidade analítica relevante para a questão de pesquisa.

Os códigos e categorias criados se dividem em dois grupos. O primeiro grupo diz respeito às características gerais dos processos, relevantes para a caracterização das ações civis públicas e das políticas públicas judicializadas:

a) Categoria: Autoria

Códigos: Defensoria Pública/ Defensoria Pública e Ministério Público/ Defensoria Pública, Defensoria da União e Ministério Público/ Outros (presença de outro litisconsorte, entidade particular)

b) Categoria: Núcleos da Defensoria Autores da Demanda

Códigos: Cidadania e Direitos Humanos/ Infância e Juventude/ Habitação e Urbanismo/ Segunda Instância e Tribunais Superiores/ Situação Carcerária/ Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial/ Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres/ Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência/ Defesa do Consumidor

c) Categoria: *Amicus Curiae*

Códigos: Sim/Não

d) Categoria: Réus

Códigos: Estado de São Paulo/ Prefeitura de São Paulo/ Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo/ Outros (presença de outro litisconsorte, entidade particular)

e) Categoria: Área da política pública

Códigos: Saúde/ Educação/ Mobilidade Urbana/ Habitação/Assistência Social/Segurança Pública/ Registro Civil

f) Categoria: Destinatários da política pública

Códigos: Idosos/ Pessoas com deficiência/ Alunas e alunos ensino público/ Pessoas em situação de rua/Pessoas encarceradas/Mulheres/Crianças

g) Categoria: Natureza Interesse/Direitos

Códigos: Difusos/ Coletivos/ Individuais Homogêneos

h) Categoria: Pedido de Tutela Antecipada

Códigos: Sim/Não

i) Categoria: Concessão tutela antecipada

Códigos: Sim/Não

j) Categoria: Revogação Tutela Antecipada em 2º grau

Códigos: Sim/Não

k) Categoria: Sentença

Códigos: Procedência/Improcedência/Parcial Procedência/Acordo/Extinção sem resolução de mérito

1) Categoria: Relação com a Pandemia

Códigos: Forte/Fraco

O segundo grupo diz respeito à relação entre os elementos da tutela e a pandemia, se havia uma ligação forte ou fraca com esses. Nesse caso, foi criada a categoria Relação com a Pandemia, tendo como códigos Forte/Fraco e esses aspectos foram avaliados em relação aos elementos processuais: objeto do processo, causa de pedir remota, causa de pedir próxima, perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo e probabilidade do direito.

Por fim, essa dissertação está dividida em 3 capítulos, além dessa introdução e conclusão. O segundo capítulo descreve a estrutura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e sua legitimidade para ajuizar ações civis públicas e judicialização de políticas públicas para garantir acesso à justiça aos mais vulneráveis, o terceiro capítulo traz o referencial teórico do histórico de criação das ações civis públicas, a judicialização de políticas públicas e os conceitos de litígios coletivos, processo de interesse público e processo estrutural e finalmente o quarto capítulo realiza a análise empírica dos processos selecionados, a partir da pergunta e dos objetivos de pesquisa.

2 DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO: ESTRUTURA E FORMAÇÃO

Nesse capítulo, dividido em 3 subcapítulos, descrevo primeiro a estrutura e formação da Defensoria Pública de São Paulo, seu papel como legitimada para representar a população socialmente vulnerável, reforçado pelos mecanismos de participação social direta na Instituição, e por fim, como a pandemia impactou as atividades da Defensoria.

2.1 Histórico da criação e a estrutura atual

A Constituição de 1988 foi a primeira normativa que previu a implementação em território nacional de defensorias públicas. Em sua redação original, o artigo 134 determinava da seguinte forma:

Art. 134. 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.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (BRASIL, [2020], não paginado).

O artigo foi modificado pelas seguintes emendas constitucionais: Emenda Constitucional nº 45 de 2004 que adicionou o §1º e §2º, Emenda Constitucional 74 de 2013, que adicionou o §3º e Emenda constitucional nº 80 de 2014, que reformulou o caput e adicionou o §4º, resultando na seguinte redação:

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

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. (BRASIL, [2020], não paginado).

O que se observa através das emendas constitucionais que alteraram o artigo, iniciadas com a reforma do judiciário, Emenda Constitucional nº 45 de 2004, é um duplo movimento: um novo dimensionamento da atividade da Defensoria Pública, principalmente na alteração do seu *caput*, ao mesmo tempo em que são incluídas novas garantias nos demais parágrafos. Em relação ao *caput*, destaca-se a função da Defensoria como “expressão e instrumento do regime democrático”, que para além da orientação e defesa dos necessitados, já prevista, deve promover direitos humanos, dedicar-se à resolução extrajudicial de demandas, e abordar não só os direitos individuais mas também coletivos (BRASIL, 2004). Vieira e Radomysler (2015) ressaltam que essas alterações dão uma nova perspectiva ao serviço jurídico prestado, de natureza mais inovadora. Os parágrafos subsequentes ao *caput* trazem garantias tanto à instituição quanto aos defensores: inamovibilidade, autonomia funcional e administrativa, autonomia financeira, unidade, indivisibilidade e independência funcional.

A Defensoria pública de São Paulo, a despeito da previsão constitucional, só foi criada 18 anos mais tarde, pela lei Complementar Estadual n. 988, de janeiro de 2006. Antes da existência da Defensoria, o serviço de assistência jurídica era prestado pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), um sub-órgão da Procuradoria Geral do Estado, criado em 1947, e vinculado ao governo do Estado (ESTEVEES *et al.*, 2022).

A criação da Defensoria nos moldes da Lei 988/2006 foi resultado de intensa mobilização de movimentos sociais e diversos setores da sociedade civil, que compuseram uma frente de articulação conhecida como “Movimento pela Criação da Defensoria” (ESTEVEES *et al.*, 2022). O modelo criado em São Paulo, com a proposta de projeto de lei (PL) redigida por membros da PAJ, divergia da concepção prévia de defensoria, que se espelhava na Defensoria do Rio de Janeiro, e se refletiu nas diretrizes da Lei Complementar 80/1994. A concepção de Defensoria do Rio de Janeiro pensava em construir uma instituição com estrutura administrativa e prerrogativas semelhantes às do Ministério Público, refletindo a experiência de surgimento no interior dessa instituição.

O modelo de São Paulo tinha como norte a criação de uma instituição essencialmente diferente do Ministério Público e do Judiciário, aberta à participação e ao controle social, democrática, com mecanismos institucionais para garantir que as demandas de grupos/movimentos sociais com atuação junto à população alvo da Defensoria chegassem até essa. Essa concepção diversa foi essencial para angariar o apoio da sociedade civil e dos

movimentos sociais e garantir a aprovação da lei e criação da Defensoria pública de São Paulo (MOREIRA, 2019).

As duas inovações na formatação da instituição para a abertura à participação e ao controle social foram: a criação de uma ouvidoria externa independente, para participar na gestão da Defensoria, com um ouvidor que não é parte dos quadros da instituição e é indicado pela sociedade civil, e os ciclos de conferência pública, nos quais há a deliberação sobre o plano anual de atuação da defensoria, e participam dessas conferências: entidades, organizações não governamentais e movimentos populares (MOREIRA, 2019). Conforme definido pela Lei Complementar 988/2006, em seu artigo 6º, III e 6º, §3º:

Artigo 6º - São direitos das pessoas que buscam atendimento na Defensoria Pública:

III - a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria Pública e no acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores.

§ 3º - O direito previsto no inciso III deste artigo será efetivado através da Conferência Estadual e das Pré-Conferências Regionais da Defensoria Pública, do Plano Anual de Atuação da Defensoria Pública e da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, na forma desta lei. (SÃO PAULO, 2006, não paginado).

Acerca do funcionamento da ouvidoria, vale a ressalva feita por Moreira (2019), em entrevista feita com Zaffalon, que foi ouvidora-geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre 2010 e 2014. Zaffalon destaca que a resistência interna de parte dos defensores/defensoras aos mecanismos faz com que esses não tenham efetividade, e sejam capturados por pautas corporativas, havendo pouca absorção das demandas sociais expostas nas conferências e mesmo baixa participação de grupos e pessoas externas às defensorias, e resistência a sugestões e críticas da ouvidoria.

A previsão de uma ouvidoria externa foi incorporada à Lei Complementar 132/2009, de aplicação nacional. A lei trouxe inovações: instituição mais aberta e transparente à sociedade, modificação da missão da Defensoria para a defesa e promoção dos direitos humanos, adoção de novos mecanismos para proteção dos direitos da população atendida, por exemplo, propositura de Ações Cíveis Públicas, adoção de vias extrajudiciais para solução de conflitos e estímulo à educação em direitos (MOREIRA, 2019). Houve e ainda há resistência de parte dos Defensores a esse modelo mais inovador, estando seus interesses mais próximos ao modelo tradicional, semelhante ao Ministério Público. As ouvidorias externas, por exemplo, não foram instaladas em boa parte das Defensorias. Em 2016 apenas 11 defensorias tinham as implementado:

A história da formação da DP no Brasil revela que a atuação política de defensores públicos e de outros servidores da assistência judiciária foi fundamental para inserir a Defensoria no sistema de justiça, e tem sido a força motriz para impulsionar o crescimento da entidade. A perspectiva de implantar um novo perfil institucional por meio de canais de controle e participação social apresenta aos defensores um cenário diferente, no qual, caso venha a se consolidar, eles terão que debater e construir os objetivos e as diretrizes da instituição em conjunto com outros atores. Em tal contexto, a DP deixaria de ser uma construção da carreira, e diversos temas importantes de sua atuação e organização poderiam entrar em disputa, sujeitos a críticas e sugestões externas. Essa perspectiva desagradava parte expressiva da carreira, que almeja a consolidação de outro modelo, que ainda tem como referência o Judiciário e o MP. A atratividade desse caminho tradicional do sistema de justiça é uma consequência, sobretudo, das vantagens, vencimentos e prerrogativas concedidas aos membros dessas instituições. (MOREIRA, 2019, p. 142-143).

Lemes e Severi (2021) analisaram cada ciclo de conferências Defensoria Pública do Estado de São Paulo no período de 2007 a 2017, realizando um estudo de caso focado no eixo temático habitação, urbanismo e conflitos agrários. Os ciclos são realizados a cada dois anos e divididos em três etapas, na primeira, das pré-conferências regionais, a sociedade civil local irá apresentar, discutir e ao final aprovar propostas nos diferentes eixos temáticos, além de eleger delegados/delegadas para defender as propostas aprovadas na etapa estadual; a segunda etapa, que é justamente a conferência estadual, é uma reunião entre os delegados/delegadas eleitos/eleitas na etapa regional para discutir e aprovar quais propostas irão compor as diretrizes do plano de atuação institucional da defensoria; e a terceira etapa, de monitoramento, são realizadas reuniões nas quais se discute com os delegados/delegadas como a defensoria está encaminhando o plano de atuação institucional.

Uma característica já notada pela literatura que pesquisa as conferências da Defensoria é um processo contínuo de afastamento da sociedade civil dos espaços de interferência na instituição. Um dos fatores apontados como possível explicação para isso é uma atuação da Defensoria que está mais centrada em demandas individuais de caráter repetitivo no cotidiano. Com o foco nas demandas individuais, há uma menor atenção às demandas de atuação estratégica nas questões coletivas, o que por sua vez resulta em uma dificuldade da instituição de compreender as demandas das conferências e de traduzi-las em políticas. Para exemplificar essa constatação, a demanda pela descentralização da defesa dos direitos coletivos expandindo a atuação às Defensorias regionais ou pela criação de novo núcleo especializado é aprovada como proposta para o plano de atuação institucional das Defensorias desde o ciclo de conferências de 2009 até o de 2017, e não foi concretizada nenhuma medida nesse sentido (LEMES; SEVERI, 2021).

O que Lemes e Severi (2021) notam é que há a incorporação aos planos de atuação institucional das propostas aprovadas em conferência, ou seja, há uma permeabilidade às demandas da sociedade civil, inclusive com previsão de ações institucionais para sua implementação. Entretanto, não há uma prestação de contas efetiva, um acompanhamento, conhecimento ou divulgação para a verificação se houve de fato a adoção de medidas para implementar essas pautas. Essa falta de prestação de contas e o caráter pontual de iniciativas transformadoras que se restringem a unidades ou órgãos delimitados na Defensoria, com frequência apenas no núcleo especializado da temática, aproxima a instituição dos demais atores do sistema de justiça, fechados ao diálogo com a sociedade e com os movimentos sociais, diminuindo as expectativas da sociedade civil em relação à Defensoria. Exemplo disso foi a negativa da Pastoral Carcerária de participar do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, realizado em 2015 (PASTORAL CARCERÁRIA, 2015). Em nota pública, a Pastoral destacou que esteve presente na demanda para a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e em todas as conferências, mas que conforme o material divulgado pela própria Defensoria, a maior parte das propostas aprovadas foi apenas parcialmente implementada. Em relação à situação carcerária, menos de 20% das propostas aprovadas nas edições anteriores foram consideradas implementadas e 30% não tiveram a implementação iniciada. Em resposta ao argumento da limitação de recursos e do número de defensores que dispõe para a não implementação das propostas, a Pastoral argumenta que deveriam ser consideradas as propostas aprovadas na própria organização orçamentária da instituição, e a análise da sua viabilidade deveria ocorrer durante as conferências, e não de maneira posterior:

Os ciclos são espaços intensos que abarcam discussões essenciais, as quais tomam tempo e energia de atores da sociedade civil preocupados com a realização de medidas importantes à população. A não implementação da maior parte das propostas aprovadas ao longo dos anos faz com que a Conferência e as Pré-Conferências percam o sentido tão caro que lhes foi atribuído: de garantir a participação social nas decisões da Defensoria. É por esse motivo que, nos últimos anos, nota-se um processo de esvaziamento de tais espaços supostamente democráticos.

A realização de um novo ciclo de debates traz à tona o necessário questionamento a respeito da importância que esses espaços realmente têm. Faz sentido seguir adiante na criação e elaboração de novas propostas, quando as já criadas e elaboradas ainda aguardam implementação? (PASTORAL CARCERÁRIA, 2015, não paginado).

A Defensoria Pública do Estado está estruturada por: a) órgãos de Administração Superior; b) órgãos de Administração; c) órgãos de Execução e de Atuação; d) órgãos Auxiliares (artigo 11, Lei Complementar 988/2006). Para o presente estudo, mais relevante são

os órgãos de Execução e de Atuação. Os/As Defensores/as Públicos/as do Estado são os órgãos de execução da Defensoria Pública, cabendo a eles/elas o desempenho das funções institucionais da Defensoria. Além dos defensores, existem também os Núcleos Especializados, que têm natureza permanente e devem prestar suporte e auxílio ao desempenho das atividades dos Defensores (artigo 52, Lei Complementar 988/2006) (BRASIL, 2006).

De acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo possui 771 Defensores Públicos, em um crescimento de 94,2% em relação ao ano de 2003, quando havia apenas 397 membros. Com esse contingente de defensores, a Defensoria está instalada em 44 comarcas no estado, 13,8% do total. O atendimento jurídico-assistencial nas demais comarcas 86,3% (276 comarcas), é prestado por advogados, através do convênio entre a Defensoria Pública de São Paulo (DPE-SP) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (ESTEVES *et al.*, 2022). É estimado que haja no Estado de São Paulo 38.622.219 habitantes com renda familiar de até 3 salários mínimos, 82,8% da população total, o que perfaz a razão de 1 Defensor Público para cada 50.094 habitantes, considerando-se apenas o critério de renda para o atendimento.

Importante ressaltar que o critério de renda não é o único capaz de estabelecer a elegibilidade para prestação de assistência jurídica gratuita pela DPE-SP, ou seja, quem são os atendidos. Conforme artigo 4º, XI da Lei complementar 80/1994 e Deliberação CSDP nº 89/2008, grupos especiais socialmente vulneráveis também devem ser incluídos, independentemente da renda, (idosos, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência) (BRASIL, 1994; CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

O segundo componente essencial dos órgãos de Execução e Atuação da Defensoria Pública são os Núcleos Especializados. A primeira menção aos núcleos especializados na regulamentação das Defensorias é feita na Lei Complementar 80/94, nos artigos 16 e 17, que possibilitam a atuação das Defensorias através de Núcleos, a serem dirigidos por Defensor Público-Chefe (BRASIL, 1994).

A Lei complementar estadual 988/2006 avançou na regulamentação dos Núcleos Especializados na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em seus artigos 52 a 55. De mais relevante, ficam regulamentados os temas de acordo com os quais os núcleos serão organizados, no mínimo: a) interesses difusos e coletivos, b) cidadania e direitos humanos, c) infância e juventude, d) consumidor e meio ambiente, e) habitação e urbanismo, f) situação carcerária, g) segunda instância e tribunais superiores (artigo 52, §º único). Ademais, também estão instituídas as atribuições dos núcleos, no artigo 53:

Artigo 53 - Compete aos Núcleos Especializados, dentre outras atribuições:

- I - compilar e remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos Defensores Públicos;
- II - propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor Natural;
- III - realizar e estimular o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas;
- IV - realizar e estimular o intercâmbio com entidades públicas e privadas, bem como representar a instituição perante conselhos e demais órgãos colegiados, por qualquer de seus membros, mediante designação do Defensor Público-Geral do Estado;
- V - atuar e representar junto ao Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, propondo as medidas judiciais cabíveis;
- VI - prestar assessoria aos órgãos de atuação e de execução da Defensoria Pública do Estado;
- VII - coordenar o acionamento de Cortes Internacionais. (SÃO PAULO, 2006, não paginado).

As funções dos núcleos são ampliadas na DPE-SP com a Deliberação CSDP nº 38/2007, que em seu artigo 3º, define as atribuições dos núcleos, inclusive possibilitando que sejam fixadas atribuições adicionais no regimento interno dos núcleos (CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007). Os incisos do artigo terceiro, até o inciso VI, repetem com poucas alterações de redação as atribuições já previstas na lei complementar estadual, entretanto, a partir do inciso VII, adicionam novas atribuições:

Artigo 3º – São atribuições dos Núcleos Especializados, dentre outras fixadas no regimento interno de cada núcleo:

[...]

VII – contribuir para a definição das ações voltadas à implementação do Plano Anual de Atuação da Defensoria Pública naquilo que disser respeito às respectivas áreas de especialidade;

VIII – informar, conscientizar e motivar a população carente, inclusive por intermédio dos diferentes meios de comunicação, a respeito de seus direitos e garantias fundamentais, nas respectivas áreas de especialidade, em coordenação com a assessoria de comunicação social e a Escola Superior da Defensoria Pública;

IX – estabelecer permanente articulação com núcleos especializados afins de defensorias públicas de outros Estados e da União para definição de estratégias comuns em assuntos de âmbito nacional e para intercâmbio de experiências;

X – contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais, no âmbito de suas áreas de especialidade;

XI – apresentar e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa afeitas à sua área de especialidade;

XII – fornecer subsídios aos órgãos de planejamento quanto aos recursos humanos e materiais necessários ao cumprimento pleno das suas atribuições nas respectivas áreas de atuação. (CONSELHO SUPERIOR DA

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, não paginado).

A consolidação dos Núcleos Especializados é para Vieira e Radomysler (2015), parte relevante da nova visão da Defensoria Pública buscada pela DPE-SP. Diferentemente dos outros órgãos de execução da instituição, os núcleos têm atribuições de atuação judicial de caráter subsidiário e suplementar (artigo 4º da Deliberação CSDP n 38/2007), ou seja, não estão obrigados a ingressar com ações para as demandas recebidas, tendo como objetivo a solução de problemas sociais macro e com recorte específico a depender do núcleo. A esfera de ações do núcleo também não se restringe ao judiciário, envolvendo os outros dois poderes, legislativo e executivo e a sociedade em geral, inclusive de maneira específica para atuar com políticas públicas de erradicação da pobreza, marginalização social e redução das desigualdades (artigo 3º da Deliberação CSDP n. 38/2007).

Pelo próprio desenho institucional dos núcleos que prevê que esses lidem com problemas sociais em uma esfera macro, há uma facilidade da atuação dos Núcleos em causas de grande impacto social e na utilização da tutela coletiva de direitos. Especificamente em relação ao diálogo com grupos sociais organizados, os Núcleos agem como interlocutores em relação às pautas com a Defensoria, já que, ao se especializarem em uma pauta, com frequência ficam mais próximos dos atores sociais que estão atuando na questão, além de terem a possibilidade de aperfeiçoar suas estratégias de ação (VIEIRA; RADOMYSLER, 2015).

Cardoso (2010) ainda acrescenta dois mecanismos de participação social na Defensoria Pública do Estado, que para a autora tem um caráter adicional de não obrigatoriedade das iniciativas, mostrando uma ampliação do processo de democratização da Defensoria. Esses dois mecanismos são o Momento Aberto e a Definição de teses institucionais. O momento aberto corresponde ao tempo dedicado nas reuniões do Conselho Superior da Defensoria, que ocorrem semanalmente, para que qualquer pessoa, representando ou não um movimento social, se expresse. A Lei 988/2006 que criou a Defensoria traz em seu artigo 29, parágrafo 4º, a previsão da possibilidade de manifestação de qualquer pessoa. No entanto, a consolidação de tempo na reunião e na ordem do dia, além do convite de maneira ativa realizado pela Ouvidoria Geral para que organizações e movimentos sociais utilizem esse espaço, são processos de consolidação da política de abertura da Defensoria à população, indo além do previsto legalmente.

As teses institucionais da Defensoria são decididas nos encontros anuais dos Defensores Públicos. A sociedade pode participar desse processo propondo teses institucionais através da Ouvidoria-Geral, que as encaminhará para a Escola da Defensoria Pública, que

organiza o encontro. Cardoso (2010) destaca que há um maior grau de complexidade nesse processo de participação, com obstáculos técnicos, já que depende do preenchimento de formulário específico com campos que são ligados à atividade jurídica: súmula, assunto, item específico das atribuições institucionais da Defensoria pública, fundamentação jurídica, fundamentação fática e sugestão de operacionalização. A adoção de teses pela Defensoria Pública, segundo a autora, guia as ações dessa, mas não só, também viabiliza, com a atividade jurisdicional por ela exercida, a construção de jurisprudência e súmulas por temas de interesse dos atendidos da Defensoria e suas visões de que temas são prioritários.

A democratização dos processos decisórios da Defensoria serve como legitimação ao seu papel de garantidora de cidadania aos necessitados, que não estão mais excluídos dos assuntos que lhes dizem respeito no sistema de justiça. Isso ocorre,

[...] na medida em que, através da participação social, passa a ser possível a reversão do quadro de exclusão característico da ordem jurídica que precisa ser superado tendo em vista o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Considera-se, à luz de nosso referencial teórico, a ‘participação’ como instrumento para que as desigualdades possam ser enfrentadas na forma de questões prioritárias e possíveis soluções coletivas. Embora a participação não seja garantia de resultados, implica a abertura de espaços e ativação da cidadania, o que, por si só, altera o quadro histórico das lutas sociais no Brasil, notadamente quando o foco é o Sistema de Justiça. (CARDOSO, 2010, p. 168).

A legitimação em sentido amplo da Defensoria como garantidora de cidadania aos necessitados, está também diretamente relacionada ao reconhecimento da legitimidade, no sentido técnico-processual, da Defensoria para defesa dos interesses coletivos, lato sensu, dessa mesma população, como será explicitado na próxima seção.

2.2 Legitimidade para ações coletivas e o papel no acesso à justiça

Originalmente a Defensoria Pública não estava no rol dos legitimados para propor a ação civil pública, sendo incluída apenas em 2007, pela Lei 11.448. O projeto de lei (PL) que deu origem à alteração, 5.704 de 2005, foi de iniciativa do então Senador Sérgio Cabral, que buscava a inclusão não apenas da Defensoria no rol dos legitimados, e sim outros múltiplos atores: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Governador de Estado e do Distrito Federal, a Mesa das Assembleias Legislativas e das Câmaras Distrital e Municipais, o Prefeito de Município, e a autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal.

Em relatório para Comissão de Constituição e Justiça, no PL 5.704/2005, o Deputado Luiz Antonio Fleury destacou que não haveria fundamento institucional ou jurídico para incluir atores políticos como legitimados, que a alteração poderia até fragilizar o instrumento, permitindo utilizações partidárias da ação. Para o Deputado, a legitimidade deveria ser reconhecida apenas à Defensoria Pública, em razão das suas atribuições de “defesa dos cidadãos e para a luta pela construção neste País de um verdadeiro Estado democrático de direito” (FLEURY, 2005, p. 4). É citado pelo deputado inclusive um caso do Rio de Janeiro em que já havia o reconhecimento judicial de tal legitimidade à Defensoria (Agravo de Instrumento 3274/96 – Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – Rel. Des. Luiz Odilon Bandeira, julgado em 25.02.1997). No final, a Lei 11.448 se restringiu a incluir a Defensoria Pública no rol dos legitimados, embora a redação inteira do artigo tenha sido alterada.

A alteração legal pela inclusão da Defensoria como legitimada evidencia a importância política das Ações Cíveis Públicas, sendo elas inclusive alvo do interesse para a legitimidade de atores político-partidários, ao mesmo tempo em que há o reconhecimento da instituição da Defensoria Pública como parte da construção do estado democrático de direito e defesa dos cidadãos.

Após a promulgação da Lei 11.448/2007, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, questionando a legitimidade da Defensoria para ajuizamento das Ações Cíveis Públicas. De acordo com a Associação, haveria violação aos artigos 5º, LXXIV e 134 da Constituição Federal, já que esses, ao disciplinar as atividades da Defensoria Pública, restringem-na ao atendimento e orientação jurídica gratuita aos que não possuam recurso para tanto (carentes financeiramente), e, portanto, para que haja a avaliação da necessidade, a atuação da Defensoria só poderia se dar de maneira individual. De maneira subsidiária, o CONAMP sustenta que se for reconhecida a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação cível pública, a atuação deveria se restringir à defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos, na linha da argumentação de que os atendidos devem ser possíveis de serem individualmente identificados (BRASIL, 2015a).

Em seu voto, a Ministra Relatora Carmem Lúcia destaca que não existe qualquer vedação constitucional à legitimidade nas ações cíveis públicas para a Defensoria Pública, ou previsão de exclusividade da legitimidade em tais ações ao Ministério Público e reforça a relevância do processo coletivo para o acesso à justiça na sociedade de maneira efetiva. A ministra destaca que deve haver em cada caso uma presunção da compatibilidade dos interesses e direitos que a Defensoria irá proteger com os possíveis beneficiários, entretanto, não é

necessária a comprovação prévia da pobreza do público-alvo, até porque essa exigência seria um óbice à efetividade das ações civis públicas e do acesso à justiça:

O objetivo da Defensoria Pública é a eficiência da prestação de serviços e o efetivo acesso à Justiça por todos os necessitados, para garantia dos direitos fundamentais previstos no art. 5º, incs. XXXV, LXXIV e LXXVIII, da Constituição da República.

A constatação de serem normalmente mais graves as lesões coletivas, aliada à circunstância de tender o tempo gasto em processos coletivos a ser menor, evidencia que a opção por ações coletivas racionaliza o trabalho pelo Poder Judiciário e aumenta a possibilidade de assegurar soluções uniformes e igualitárias para os diferentes titulares dos mesmos direitos, garantindo-se não apenas a eficiência da prestação jurisdicional, a duração razoável do processo e a justiça das decisões, que se igualam em seu conteúdo sem contradições jurisprudenciais não incomuns em demandas individuais. (BRASIL, 2015a, p. 44).

A ação foi julgada em 06 de maio de 2015 improcedente no mérito por unanimidade nos termos do voto da Ministra Carmem Lúcia. No mesmo sentido do voto de Carmem Lúcia, Costa (2015, p. 192) destaca que:

[...] a legitimidade da Defensoria Pública está condicionada ao reconhecimento de que o interesse objeto dos autos pertence a um grupo de pessoas economicamente hipossuficientes, nos termos do art. 5º, LXXIV, da CF, ou seja, um grupo de pessoas com insuficiência de recursos. É para a defesa dos economicamente hipossuficientes que a Defensoria Pública foi criada e estruturada. Portanto, não há como questionar sua aptidão para satisfatoriamente falar em nome do interesse desse grupo e defender seus interesses.

É claro que, em nome do acesso à justiça, não deve ser exigida prova de que todos os membros do grupo são hipossuficientes. Isso seria paradoxal com a própria noção de interesses difusos e coletivos, que pressupõe a indeterminabilidade dos membros da coletividade. Basta, portanto, para o reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública, a existência de prova nos autos de que a coletividade lesada é caracterizada pela hipossuficiência econômica. A presença de alguns membros não hipossuficientes não deve afastar a legitimidade da Defensoria se prioritariamente se tratar de coletividade composta por pessoas com recursos escassos.

Arenhart e Osna (2020) se colocam de maneira contrária à Costa (2015) e ao voto de Carmem Lúcia, considerando descabida a avaliação da existência ou não da proteção de sujeitos hipossuficientes pelo ajuizamento da Ação Civil Pública, ainda que de maneira hipotética, tanto pela natureza dos interesses coletivos, quanto pela amplitude do conceito de necessitados, sustentando um aceite amplo da legitimidade da Defensoria para atuação através da ação civil pública:

Lançando mão novamente do enfrentamento bifronte que é exigido pela própria natureza do processo coletivo, recordamos que os interesses coletivos e difusos são essencialmente indivisíveis. Diante dessa metaindividualidade, é rigorosamente estranha à sua composição estrutural a possibilidade de fracionamento em pretensões subjetivas ou a existência de disponibilidade

individual do interesse. A lesão deve receber resposta igualmente unitária: ou a comunidade (determinável ou não) é globalmente tutelada, ou não o é.

De outro lado, tratando-se de proteção de interesses individuais de massa, a possibilidade de pulverização de pretensões é possível, mas contrária a qualquer análise balizada pela série de desafios hoje postos ao Judiciário. A proteção de uma pluralidade de interesses por meio de um único litígio representa, assim, instrumento flagrantemente benéfico à atuação jurisdicional.

[...]

Para compreender essa situação, basta observar que em qualquer caso concreto ou hipotético em cujo âmbito haja interesses metaindividuais ou individuais homogêneos será inviável afirmar peremptória e seguramente que não há envolvimento de sujeitos “necessitados”. Isso, a par de outras questões, porque referido crivo não toca apenas a renda obtida, mas também seu confronto com as despesas necessárias à sobrevivência familiar e com a possibilidade de assumir os ônus do processo sem prejudicá-la. Como consequência, é impossível acreditar que a análise possa ser feita em abstrato e de maneira geral. (ARENHART; OSNA, 2020, p. 281-282).

Na Defensoria de São Paulo, a propositura de ações civis públicas foi incorporada em suas normativas como parte da missão institucional. O artigo 5º, VI, g, da Lei Complementar nº 988 de 2006, delimita como uma das atribuições institucionais: promover “ação civil pública para tutela de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo” (SÃO PAULO, 2006, não paginado). Em relação aos Núcleos Especializados, o artigo 3º, II da Deliberação CSDP 38 de 2007 define como uma de suas atribuições: “propor medidas judiciais e extrajudiciais, para tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor natural” (CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, não paginado). Ainda acerca dos núcleos, a Deliberação CSDP nº 139 de novembro de 2009 regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das Defensorias de Tutela Coletiva no âmbito das Defensorias regionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Essa deliberação prevê que cada unidade da Defensoria Pública do Estado terá órgãos de atuação de tutela coletiva, e lista como defensorias de tutela coletiva especializadas: Defensoria de Cidadania, Direitos Humanos e Direitos Sociais; Defensoria de Direitos do Idoso e das Pessoas com Deficiência; Defensoria de Defesa da Mulher; Defensoria de Combate à Discriminação; Defensoria da Infância e Juventude; Defensoria de questões agrárias, habitação e urbanismo; Defensoria de questões penais e penitenciárias e Defensoria do Consumidor (CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

O que se observa é que há uma coincidência entre os Núcleos Especializados e as Defensorias de Tutela Coletiva, no âmbito de quais questões são tratadas e quem são os grupos atendidos, com a diferença que os núcleos especializados estão instalados na capital e as Defensorias de tutela coletiva nas regionais, para organizar a atuação, a deliberação determina, no artigo 2 §6º, que a atuação dos núcleos especializados se dará de maneira subsidiária e suplementar em relação à atuação das Defensorias de Tutela coletiva.

Devido à pandemia de COVID-19 e consequentes medidas impostas de isolamento social, a Defensoria Pública de São Paulo teve de adaptar seu modelo de atendimento ao público, que era baseado no atendimento presencial, passando a se dar de maneira remota. Para agendar um atendimento, havia algumas possibilidades: através do site da instituição e preenchimento de formulário, via telefone 0800 ou número de *whatsapp*, e eram atendidos novos casos somente se contemplados em uma lista de urgências, como busca e apreensão de criança e adolescente, violência doméstica, interrupção de serviço essencial (água, energia elétrica), mandados urgentes (para desocupar imóvel, etc.) (SÃO PAULO, 2020a, 2020b).

Relatório da Ouvidoria Geral da Defensoria, de junho de 2020, apontou que as alterações no atendimento da Defensoria devido à pandemia estavam restringindo o acesso à justiça da população alvo. Havia a necessidade da ampliação dos canais de comunicação para melhor divulgação de informações, tanto sobre os direitos da população como a maneira de acessá-los, uma questão agravada com a pandemia, além de utilizar outros meios e formas de comunicação, principalmente audiovisuais (vídeos, áudios, imagens e mensagens curtas) para divulgação via *whatsapp* e mídias sociais, entrevistas em rádios populares e comunitárias, jornais e revistas que circulem junto a movimentos sociais etc, para adequar a comunicação ao público alvo. A ouvidoria também registrou que a lista das hipóteses de atendimento de casos urgentes era insuficiente, por não refletir as principais questões agravadas durante a pandemia, como necessidade de alimentos para crianças, demanda por benefícios sociais, tutelas coletivas preventivas relacionadas à moradia em situação irregular, ameaça à vida, saúde, carcerária, infracional e outras (SÃO PAULO, 2020c).

Essa percepção de dificuldade da consecução da missão da Defensoria durante a pandemia não passou despercebida pelos e pelas profissionais das Defensorias do Brasil. Lotta *et al.* (2020a, 2020b) analisaram por meio de *survey* as percepções dos profissionais

da instituição⁴ em relação aos impactos da pandemia em seu trabalho, bem-estar, modo de agir cotidiano e na maneira como interagem com os cidadãos, para obter uma imagem de como a pandemia afeta o acesso aos direitos da população de maior vulnerabilidade. Em Lotta *et al.* (2020a), 47% dos profissionais relataram não sentir que seu atendimento estava satisfatório e os motivos apontados eram: a) parte significativa da população não tem acesso a recursos digitais, seja celulares smartphones, computadores e etc.; b) mesmo quando há acesso a esses recursos digitais ainda há uma dificuldade de enviar documentos e se comunicar; c) dificuldade dos/das assistidos(as) em compreender o que é requerido no atendimento por falta de letramento digital; d) sobrecarga de trabalho e demanda para poucos funcionários; e) falta de recursos institucionais para promover e facilitar o atendimento; f) inviabilidade de realizar parte dos atendimentos sem ser de forma presencial. A porcentagem em Lotta *et al.* (2020b) que indicou não conseguir realizar um atendimento satisfatório foi menor, de 40%.

Em Lotta *et al.* (2020b), 89% dos/das profissionais reconheceram que o acesso à justiça foi impactado pela pandemia, sendo que dentre esses, 66% apontaram como principal fator a exclusão digital da população alvo da Defensoria (seja a falta de acesso à tecnologia ou falta de habilidade para utilizá-la), considerando o atendimento remoto como regra neste período, e 14% indicaram que grupos vulneráveis tiveram especiais agravamentos na possibilidade de acesso pela própria natureza das suas vulnerabilidades (analfabetos, idosos, encarcerados, população de rua e mulheres em situação de violência). Apesar da percepção do impacto ao acesso à justiça pela pandemia, 80% dos respondentes afirmaram crer que seu trabalho contribui para mitigar alguns efeitos da pandemia na vida dos atendidos e atendidas (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b).

A redução quantitativa mais perceptível nas atividades de assistência jurídica da Defensoria Pública de São Paulo durante a pandemia diz respeito à sua atuação judicial. A partir dos indicadores a) atendimentos realizados (atendimentos jurídico assistenciais prestados pela equipe de apoio ou pelo defensor) (Gráfico 1), b) processos gerados (ações judiciais distribuídas ou processos judiciais instaurados) (Gráfico 2), c) manifestações processuais (qualquer atuação no processo posterior à petição inicial) (Gráfico 3) e, d) ações coletivas ajuizadas, se observa esse declínio (Gráfico 4).

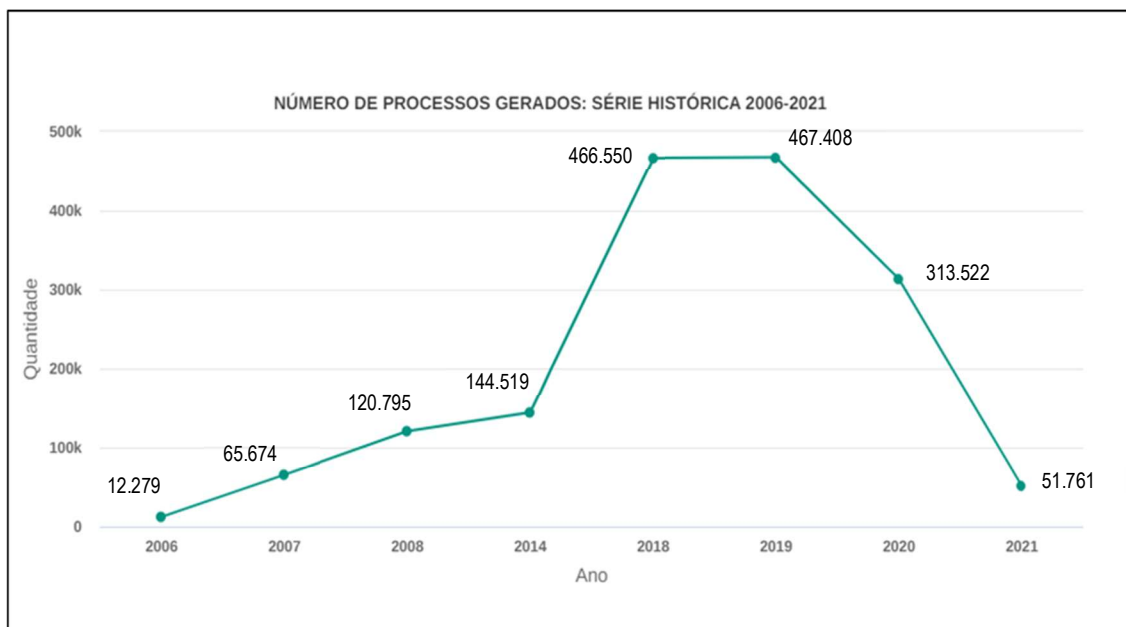
⁴ Defensores(as) públicos(as)/ assessores/setor administrativo, estagiários(as), demais carreiras, por exemplo, motoristas, recepcionistas, psicólogos, assistentes sociais e outros.

Gráfico 1 – Número de Atendimentos realizados pela Defensoria Pública de São Paulo entre os anos de 2006 e 2021



Fonte: São Paulo (2022).

Gráfico 2 – Número de Processos Gerados pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2006 e 2021



Fonte: São Paulo (2022).

Gráfico 3 – Número de Manifestações Processuais Geradas pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2018 e 2021

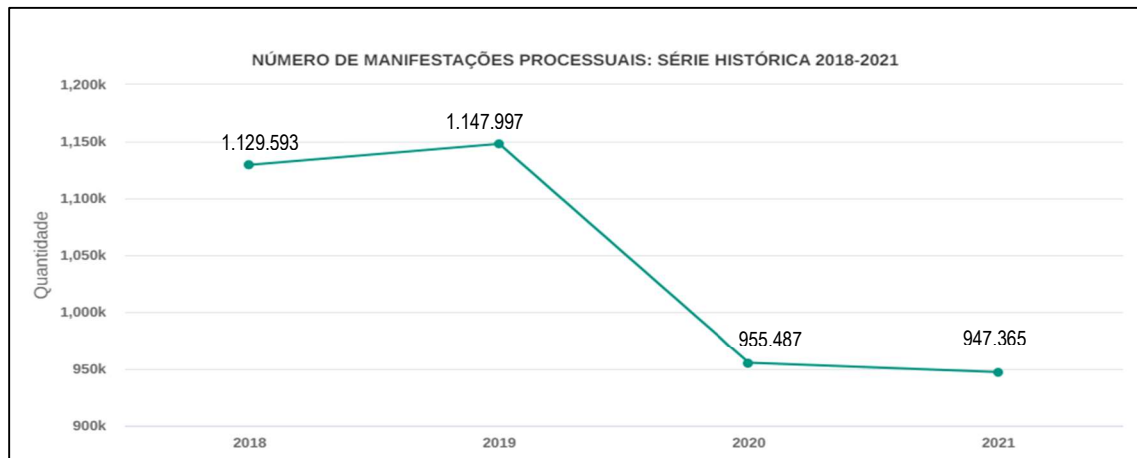
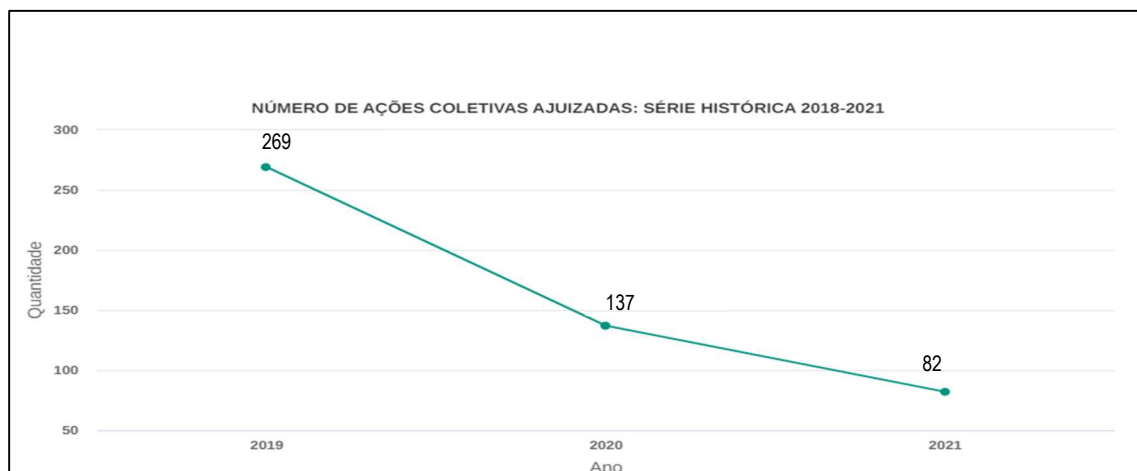


Gráfico 4 – Número de Ações Coletivas ajuizadas pela Defensoria Pública de São Paulo entre 2019 e 2021



Em relação ao número de atendimentos realizados, há um crescimento constante, entre 2006 e 2021, exceto por uma estabilização em 2019 e pequena queda em 2020, mas em 2021 volta a crescer, enquanto o número de processos gerados cresce apenas até 2019 e apresenta um forte declínio em 2020 e 2021, assim como o número de manifestações processuais e o número de ações coletivas ajuizadas. É necessário considerar nesse declínio a existência na pandemia de paralisação dos prazos judiciais, com tramitação apenas de casos urgentes, reduzindo a necessidade de manifestações processuais, além do atendimento da Defensoria também restrito às urgências.

3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse capítulo exploro o instrumento da ação civil pública para a judicialização de políticas públicas. Na primeira seção, detalho o processo de criação da Lei de Ação Civil Pública, assim como alterações legislativas e recentes projetos de lei em discussão. Em seguida, na seção subsequente, conceituo políticas públicas e discuto sua judicialização no cenário brasileiro. Por fim, na última seção, descrevo três referenciais teóricos possíveis para análise da judicialização de políticas públicas através da ação civil pública: a teoria dos litígios coletivos, processo de interesse público e o processo estrutural.

3.1 O que são as ações civis públicas: histórico e legislação

A criação da Lei da Ação Civil Pública resultou de dois movimentos: por um lado a recepção de teorias acerca de “interesses difusos”, originárias de pesquisas comparadas como os relatórios *Access to Justice*, de Bryan Garth e Mauro Cappelletti, publicados em 1979, e da doutrina italiana; assim como um processo de reforma jurídica, articulado por juristas desde 1981, com a instituição da Lei n. 6938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (ZANATTA, 2020). Esse movimento de reforma jurídica buscava, a um só tempo, normatizar interesses difusos e coletivos no Brasil e garantir, através de novos instrumentos processuais, a legitimidade do Ministério Pública para defesa do interesse coletivo.

A necessidade de um instrumento processual específico para tutela de interesses difusos e coletivos surge da constatação de que duas esferas tradicionais até então disponíveis não protegiam esses interesses tanto o processo clássico (individualista) quanto a esfera política (GRINOVER, 1984; MOREIRA, 1980). A primeira limitação decorre da resolução dos conflitos de maneira microscópica, individual, enquanto deveriam ser de maneira macroscópica. Grinover (1984) destaca que a adequada proteção de interesses metaindividuais necessita de novas técnicas. Paralelamente, Moreira (1980) afirma que a relevância jurídica de valores como proteção à cultura, consagrado constitucionalmente, só será concretizado se for possível a proteção judicial de interesses difusos. A segunda deriva da insuficiência dos procedimentos normais de mediação do sistema político quando existe um conflito de massa. Nesse sentido, criar o instrumental processual necessário para efetiva proteção desses direitos é uma nova racionalização do poder, com diferentes formas de participação. Essa nova forma altera o conceito de processo e de ação, tornando a ação um meio de participação política e a jurisdição passa a ter como finalidade um papel promocional da aquisição de uma consciência

do coletivo e do social (GRINOVER, 1984). Por outro lado, para Moreira (1980), a sociedade moderna seria incapaz de preservar bens e valores que não pertencem a um indivíduo em particular, já que estes não estão bem representados e avaliados no processo decisório político-administrativo, que seria sensível a fatores de ordem mais egoísta. O egoísmo prevalece como filosofia na atmosfera cultural, consagrando como regra, para o bem comum, que cada um lide de maneira exclusiva com seus próprios interesses.

Já existiam, antes da Lei da Ação Civil Pública, instrumentos que tutelavam interesses difusos, como a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981) e a Lei 4.717/1965, Lei da ação popular (BRASIL, 1965). Esses instrumentos, contudo, foram compreendidos como insuficientes pelos processualistas responsáveis pela propositura dos projetos de Lei da Ação Civil Pública.⁵

Em específico, a legitimação para propositura da ação popular é do cidadão, conforme art. 1º da lei, sendo facultado a qualquer outro cidadão se habilitar como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular, art.6º, §5º. O Ministério Público, conforme art. 6º, §4º: “acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.” A ação é proposta contra a entidade pública ou seus agentes para proteção do patrimônio público, sendo o conceito de patrimônio da Lei da ação popular, art.1º, §1º, inclusivo de “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”, e por isso, relevante para proteção de interesses difusos, que podem não ser redutíveis a valores monetários (BRASIL, 1965, não paginado). Nesse sentido, tanto a ação popular, quanto a ação civil pública, são meios de expressão de participação política e de apropriação coletiva de bens comuns (GRINOVER, 1984). Para Costa (2015, p. 10-13):

Na verdade, com o advento do Estado Social de Direito e, posteriormente, do Estado Democrático de Direito, as questões referentes a valores e escolhas públicas começaram a ser trazidas para a apreciação jurisdicional. Isso tornou o Poder Judiciário cada vez mais uma instância política que, dentre outras

⁵ A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, previu em seu artigo 14, §1º, legitimidade ao Ministério Público para “propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (BRASIL, 1981, não paginado). Conforme o texto de justificção do PL 3.034/84, tal dispositivo não seria utilizado por não haver à época previsão da destinação da indenização ou reparação no campo civil (BIERRENBACH, 1984). A Lei Complementar nº 40, de 1981, que determina normas gerais de organização dos ministérios públicos estaduais, estabelece em seu artigo 3º, III, como uma das funções institucionais do Ministério Público promover a Ação Civil Pública. O Ministério Público de São Paulo, na Lei Complementar 304 de 1982 (revogada pela Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993) seguiu à época a lei aplicável a todos os ministérios públicos e incluiu no art.41, I, como atribuições do promotor de justiça, promover a ação civil pública (BRASIL, 1981).

atividades, passou a apreciar aspectos substanciais do ato administrativo, levando em consideração ponderações de ordem axiológica e ideológica.

O poder Judiciário gradativamente deixou de ter uma ação meramente reparatória ou preventiva de direitos subjetivos lesionados ou ameaçados de lesões e passou a exercer uma atividade programática, no sentido de buscar, com sua atuação, transformar a realidade social, dando concreção a comandos constitucionais.

[...] a atuação política do Judiciário, com fim de promover a cidadania, pode ser notada tanto no momento da propositura da demanda, pois o processo se torna um canal de participação popular na concretização dos princípios constitucionais (dentre eles, o da moralidade administrativa) e na fiscalização de agentes públicos, bem como no momento da prolação da sentença, no qual o juiz deverá assumir uma postura prospectiva e finalística, visando dar uma resposta adequada e efetiva às novas demandas sociais. É no desempenho adequado dessa nova função que o Judiciário se mostrará um fator de fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Dois projetos de lei são relevantes para a discussão sobre a criação da Lei de Ação Civil Pública: o PL 4984/1985, que resultou na Lei da Ação Civil Pública, e o PL 3034/1984, que foi explicitamente usado de inspiração para o PL 4984/1985. O texto que viria a ser o PL 3034/1984 foi elaborado pelos juristas Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Jr a pedido da Associação Paulista de Magistrados (GRINOVER, 1984).

Antes de ser submetido como projeto de lei, entre os anos 1983 e 1984, o anteprojeto foi apresentado em diferentes ocasiões para discussão entre especialistas, tais como: no I Congresso Nacional de Direito Processual, realizado em Porto Alegre em 1983; no VII Congresso Internacional de Direito Processual na Alemanha, em Wurzburg, no mesmo ano; na Associação dos Advogados de São Paulo; na Associação Paulista do Ministério Público; no III Curso Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente; e na Comissão Especial do Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (GRINOVER, 1984).

As alterações até então propostas para a defesa dos interesses transindividuais, em especial os coletivos, eram de concessão de legitimação, seja extraordinária ou ordinária, às associações para defesa dos interesses da categoria e de seus associados, por alteração do artigo 6º do Código de Processo Civil da época. Diferentemente, o texto do Projeto de Lei 3034/1984, desde seu anteprojeto, tomou como referência a tutela do dano ecológico, para disciplinar as ações previstas na Lei 6.938/81, primeira lei específica que tratava da tutela jurisdicional de alguns interesses difusos (GRINOVER, 1984). O projeto deixou para regulamentação posterior a disciplina da reparação coletiva do dano causado a particulares, como no caso de consumidores (BIERRENBACH, 1984).

O texto do projeto destaca as inspirações para parametrizar a legitimação das associações para a propositura das ações cíveis. Foi utilizado o conceito de “representatividade adequada” das “*class actions*” do direito norte-americano, de modo a conceder ao juiz poder para avaliar a representatividade das associações. Entretanto, foi fixada na lei as condições para essa avaliação, espelhando o modo francês, da Lei Royer (1973). Os critérios de avaliação são: a existência jurídica há pelo menos seis meses e que a associação inclua entre as suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ou a valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos ou paisagísticos (artigos 2º e 4º). Além disso, no artigo 4º, foi expandida a legitimação para propositura da ação civil às pessoas jurídicas de direito público e suas emanções (BIERRENBACH, 1984).

Não houve apenas influência estrangeira para o projeto de lei. Para conter possíveis abusos na propositura de ações cíveis e garantir a proteção do bem tutelado, mesmo que a representação da parte autora seja falha, foram buscados mecanismos da lei brasileira da ação popular, tais como a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações, seja como autor ou “*custos legis*” (artigo 4º, §1º); a possibilidade do litisconsórcio no polo passivo e ativo (artigo 4º, §2º); a possibilidade de outras associações e o Ministério Público interporem recursos de decisões e tomarem a posição de autor havendo desistência e abandono da causa ou promoverem execuções havendo inércia da associação autora (artigo 4º §3º e 4º), desestímulo à lide temerária (artigo 11) e coisa julgada “*secundum eventum litis*” (artigo 10) (BIERRENBACH, 1984).

Para estimular a propositura de ações civis públicas, foram colocadas medidas para atenuar seus custos financeiros: desnecessidade da antecipação das custas processuais e dos salários de perito (artigo 12) e atenuação do ônus de sucumbência (restrita ao pagamento de honorários advocatícios, de maneira desvinculada do valor da causa e apenas se a pretensão for julgada manifestamente infundada) (artigo 11), assim como a previsão de requisição de documentos ao poder público para constituir prova das alegações (artigo 5º) (BIERRENBACH, 1984).

O projeto ampliou as possibilidades de condenação em relação à Lei 6.938/81, não estando restrito à expressão econômica dos bens protegidos, podendo haver condenação ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, e concessão de liminares e execução específica para impedimento da atividade nociva (artigos 3º e 6º). Se a ação cível tiver natureza indenizatória, a indenização será destinada a um fundo a ser criado por lei (artigo 7º), que contará com participação obrigatória do Ministério Público e de representantes da comunidade (BIERRENBACH, 1984).

O PL 3.034/1984 foi aprovado de maneira unânime pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em 8 de novembro de 1984, o que deixou o projeto de lei pronto para ser votado na ordem do dia. Entretanto, o projeto nunca foi colocado para votação e foi arquivado em 05/04/1989.

O Projeto de Lei 4.984/1985, proposto no ano seguinte, teve origem a partir do PL anterior, contudo, diferentemente deste, foi encaminhado para o Congresso Nacional pelo Presidente da República à época, João Figueiredo, e resultou na promulgação da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 que disciplina a Ação Civil Pública. O Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel foi responsável pela escrita da exposição dos motivos do PL. Segundo o Ministro, após a apresentação do PL 3034/84 seguiram trabalhando no Ministério da Justiça membros do Ministério Público de São Paulo na matéria, resultando no projeto 4984/1985, que seria mais completo e abrangente (BRASIL, 1985).

As principais alterações do PL 4.984/1985 em relação ao PL 3.034/1984 foram relativas ao protagonismo do Ministério Público na propositura de Ações Civis Públicas. Dentre essas mudanças, a mais relevante foi a criação do Inquérito Civil, conforme artigos 8º e 9º do PL 4.984/1985, que permanecem inalterados na Lei da Ação Civil Pública até o presente. Os artigos disciplinam a abertura e arquivamento de inquérito civil, no caso de inexistência de fundamento de propositura para ação civil pública.

Além do Inquérito Civil, outros sinais do protagonismo do Ministério Público foram a inclusão dos artigos 6º e 7º,⁶ que também se mantêm inalterados na Lei da Ação Civil Pública até o presente, disciplinando que qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, e que juízes e tribunais, ao tomarem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura de ações cíveis, devem encaminhar as peças pertinentes ao Ministério Público, sendo crime punível com reclusão e multa a “recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público”, conforme o artigo 10º (BRASIL, 1985, não paginado).

Ademais, na desistência ou abandono da ação por associação legitimada, ou decorridos 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória sem que associação autora promova a

⁶ “Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.
Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis”. (BRASIL, 1985, não paginado).

execução, caberia ao Ministério Público assumir a autoria da ação ou promover a execução.⁷ Aqui houve alteração nas duas previsões, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/1990), permitindo aos outros legitimados assumirem a titularidade da ação ou da execução, como era originalmente no PL 3034/1984, que não centralizava o papel do Ministério Público.

Outra alteração relevante do PL 4.984/1985 foi a inclusão, em relação à matéria regida pela lei, dos danos causados ao consumidor. Também havia a indicação de abrangência a qualquer outro interesse difuso, que foi vetada pelo presidente na promulgação da lei, mas incluída na Lei da Ação Civil Pública posteriormente em reforma, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). O PL 4.984/85 não disciplina a ação penal, como ocorria no PL 3.034/1984, e essa ausência se mantém na Lei da Ação Civil Pública.

Sobre a legitimidade para ajuizamento da ação, o PL 4.984/1985, artigo 5º, amplia o prazo necessário da constituição das associações para um ano, enquanto o PL 3.034/1984, artigo 2º, exigia apenas seis meses. A Lei da Ação Civil Pública, em seu artigo 5º, manteve o prazo de um ano como exigência para legitimidade das associações, mas o artigo 5º, §4º, incluído pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), permite a dispensa pelo juiz do requisito da pré-constituição caso haja “manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.” (BRASIL, 1990, não paginado).

Os possíveis objetos da condenação se mantiveram idênticos nos dois PLs e na Lei da Ação Civil Pública: condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Acerca da obrigação de fazer ou não fazer, conforme artigo 6º do PL 3034/84 e artigos 11 e 12 do PL 4984/1985 – que teve redação mantida na Lei de Ação Civil Pública até o momento – há a determinação do cumprimento da prestação da atividade devida ou cessação da atividade nociva sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária, independente do requerimento do autor, havendo possibilidade também da concessão de mandado liminar. Caso haja condenação em dinheiro, segundo o artigo 7 da PL 3.034/84 e o artigo 13 da PL 4.984/1985, a indenização será revertida a um fundo. O PL 4.984/1985 inova com a obrigação explícita na legislação para o poder público constituir o fundo de interesses difusos, em seu artigo 20 (BIERRENBACH, 1984; BRASIL, 1985).

⁷ “Art. 5º § 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa. Art. 15. Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados”. (BRASIL, 1985, não paginado).

Miranda (2020, p. 70) resume:

Os direitos tutelados pela LACP seriam caracterizados por sua titularidade subjetivamente indeterminada, uma vez que pertencem a grupos de pessoas ou classes. Nesse sentido, a legitimidade ativa das ações civis públicas ficaria a cargo de um substituto processual: o Ministério Público, as pessoas jurídicas de direito público ou, ainda, associações que tenham por finalidade a defesa e a proteção dos bens e valores violados. Essas ações também são caracterizadas pelo regime especial da coisa julgada das sentenças nelas proferidas, que possuem eficácia erga omnes, exceto quando o julgamento for de improcedência por falta de provas.

Após a edição da Lei da Ação Civil Pública, em 1985, houve alterações tanto na própria lei quanto em outras leis que foram significativas para o processo coletivo. A Constituição Federal de 1988 reconheceu diversos direitos materiais passíveis de serem caracterizados como interesses coletivos, como a defesa do meio ambiente (art. 170), o acesso de todos à saúde (art. 196), entre outros. Ademais, a Ação Civil Pública passou a constar no texto da Constituição como função do Ministério Público, assim como o inquérito civil (artigo 179). Também foi incluída a legitimação das associações de classe e das entidades sindicais para promover a defesa dos direitos dos respectivos associados e filiados em juízo (art. 5º, XXI e art. 8º, III) (MIRANDA, 2020).

Outras leis esparsas passaram a prever a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos: a Lei nº 7.853/1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 1989a), a Lei nº 7.913/1989 que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/1990) (BRASIL, 1989b).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/1990) foi a legislação que representou a verdadeira inovação para o processo coletivo brasileiro, ao trazer previsões específicas de regulamentação da ação civil pública. As duas leis (Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor) passaram a compor um microsistema normativo: “não apenas convivem paralelamente, mas fazem referências mútuas e recíprocas, de modo que, mesmo dispersos, constituem espécie de ordenamento sincrético” (ARENHART; OSNA, 2020, p. 257).

Dois sensíveis mudanças foram trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor: a inclusão de nova redação ao art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, determinando a aplicação do instrumento, para além das situações fáticas previamente dispostas, à proteção de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, assim como a introdução de uma nova classificação no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, dos interesses coletivos em três categorias: a) direitos difusos; b) direitos coletivos; c) direitos individuais homogêneos. O artigo 81

representou, portanto, a inclusão normativa da categoria dos direitos individuais homogêneos no ordenamento jurídico (ARENHART; OSNA, 2020). Segundo os autores, com essas alterações, a Ação Civil Pública passou a servir duas funções diversas no direito processual coletivo: a tutela de direitos coletivos e a tutela coletiva de interesses individuais (direitos individuais homogêneos). A respeito da conceituação dos diferentes interesses coletivos, lato sensu, de acordo com Susana Henriques da Costa:

Difusos são os interesses que decorrem de uma situação de fato e que se referem a uma quantidade indeterminada de pessoas. São indivisíveis e insuscetíveis de apropriação exclusiva.

[...]

Verifica-se, assim, que os interesses difusos são fluidos e dispersos por toda uma coletividade. Os beneficiados pela sua proteção ou atingidos pela sua lesão são indeterminados.

Por outro lado, todos os membros da coletividade fruem um benefício sensível e direto pelo gozo do direito difuso.

[...]

Os interesses coletivos, por seu turno, referem-se a grupos, classes ou categorias de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por um vínculo jurídico. São, entretanto, indivisíveis e impossíveis de fruição individual por um membro do grupo.

[...]

Os interesses coletivos, apesar de metaindividuais, são menos dispersos que os interesses difusos. Eles se referem a grupos específicos. Seus beneficiários continuam, entretanto, indeterminados, porém determináveis em função do vínculo jurídico que os une. O interesse não pertence individualmente a ninguém, mas sua satisfação interessa a todos e sua lesão atinge a todos indistintamente. São exemplos de interesses coletivos os interesses de categorias profissionais com relação à declaração de inconstitucionalidade de determinado tributo, das associações de pais e alunos, com relação ao aumento de mensalidades etc. (COSTA, 2015, p. 19-21).

Costa (2015) vai distinguir dos interesses difusos e coletivos, os essencialmente metaindividuais, os interesses individuais homogêneos, denominados de acidentalmente coletivos:

Na verdade, os interesses individuais homogêneos correspondem a uma soma de interesses individuais que, tendo em vista a sua homogeneidade, poderão ser tratados como se interesses metaindividuais fossem.

A tutela coletiva desses interesses, portanto, não tem fundamento na indivisibilidade do bem protegido, mas sim em considerações de economia processual e na tentativa de evitar decisões contraditórias, plenamente possíveis ante a natureza individual dos interesses em jogo. Também razões relacionadas ao acesso à justiça são levadas em conta, pois muitas vezes a lesão individual a um interesse desse gênero é tão ínfima que não estimula seu titular a pleitear o ressarcimento pela via jurisdicional. Entretanto, o dano social causado, somados todos os lesados, pode ser considerável e justificar a tutela pela via coletiva.

[...]

É necessário repetir, porém, que os interesses individuais homogêneos não são interesses essencialmente metaindividuais, já que seu conteúdo não é

indivisível. São simplesmente a soma de interesses individuais divisíveis e de titularidade determinada. (COSTA, 2015, p. 22-23).

No mesmo sentido em que existiram alterações normativas para ampliar o alcance da Ação Coletiva, existiram medidas para restringi-la. Frente a existência de conflitos políticos com o Governo Federal, diante do crescente uso do processo coletivo (MIRANDA, 2020), foram editadas medidas provisórias. De maior relevância, a Medida Provisória 2.180-35/2001 vetou a tutela por meio de ação civil pública de “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.” (BRASIL, 2001, não paginado).

Por fim, na última grande alteração do ordenamento processual nacional, o Código de Processo de 2015, não houve alteração à sistemática do processo coletivo. De maneira empírica, Miranda (2020) analisa as discussões legislativas para observar as motivações por detrás da escolha das técnicas de julgamento de casos repetitivos – em especial o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – para tratar da litigiosidade repetitiva, ao invés do aprimoramento do processo coletivo, em relação ao qual havia forte resistência.

A técnica de julgamento de casos repetitivos estaria em consonância com a lógica por detrás da visão de acesso à justiça dos legisladores, um acesso pautado pela garantia de celeridade e previsibilidade do sistema, em uma lógica efficientista, sendo essa a tônica das reformas judiciais das últimas décadas, focadas no gerenciamento de processos:

A realidade é que o acesso à justiça no CPC/2015 foi encarado apenas a partir da sua perspectiva ‘de saída’. Ou seja, a preocupação dos legisladores concentrava-se na promoção de celeridade e segurança jurídica, que foram as tônicas do novo Código, garantindo maior agilidade nos julgamentos e maior racionalidade ao sistema como um todo. Em diversos momentos pudemos observar que o objetivo principal da elaboração do CPC/2015 consistia justamente na superação do problema da lentidão do judiciário, o que seria alcançado com a diminuição do número de processos. Além disso, buscava-se garantir maior estabilidade da jurisprudência, garantindo maior certeza ao sistema de justiça brasileiro. (MIRANDA, 2020, p. 169).

No mesmo sentido, Gabbay, Costa e Asperti (2019) constatam que a pauta do acesso à justiça sob a visão de facilitar o acesso à justiça para indivíduos, grupos e conflitos à margem do sistema, visão esta que deu origem à Lei de Ação Civil Pública, esteve ausente nas escolhas político-legislativas desde a década de 1990, fazendo com que o acesso à justiça perca seu potencial transformador e redistributivo. O discurso dominante atualmente, exposto pelas autoras, é do acesso efficientista, priorizando mecanismos de padronização decisória como solução para um Poder Judiciário que é retratado como sobrecarregado e moroso. Essa visão de

acesso prioriza os grandes litigantes ao fortalecer suas vantagens estratégicas, derivadas da maior possibilidade de navegar instrumentos processuais complexos:

Há, no entanto, saídas possíveis para este cenário, e que devem partir da constatação da escassez (e não do excesso) do acesso à justiça no Brasil³¹. Insistir na ideia de acesso universal à justiça é mascarar a realidade e dar margem à apropriação do acesso ao Poder Judiciário pelos grandes litigantes, o que se viu acontecer nas últimas décadas. É necessário pensar em uma concepção de acesso à justiça redistributiva, que amplie acesso dos ‘que não tem’, pelo reconhecimento de direitos e a implementação de políticas públicas voltadas a ultrapassar óbices financeiros e institucionais, mas com a consciência de que essas políticas devem vir em detrimento dos que já tem e concentram o acesso à justiça. Nesse sentido, seria possível pensar no aprimoramento de canais de escuta da busca reprimida daqueles que têm ciência de seus direitos, mas se sentem impotentes para buscá-los em um Judiciário burocrático, ritualístico e entrópico (SANTOS, 2011, p. 38). Um bom exemplo é a litigância estratégica de interesse público, que no Brasil tem sido responsável pelo avanço, via Poder Judiciário, de algumas pautas voltadas à implementação de direitos sociais e de direitos de minorias. Outra via possível está no âmbito de iniciativas legislativas ou mesmo interpretações jurisprudenciais voltadas a fortalecer a ação coletiva, modelo mais apto a resolver macrolitígios de forma participativa, garantindo o mínimo de representatividade e paridade de armas para a legitimidade política da solução judicial. Por fim, a adoção de técnicas voltadas a desjudicializar demandas de cobranças em massa e a desestimular condutas ilícitas pelos grandes litigantes, como os danos punitivos, poderiam ser alternativas para desestabilizar a gestão estratégica de demandas ‘pelos que tem’. (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 177).

Entre 2020 e 2021 foram propostos 3 projetos de lei para alteração na tutela coletiva de direitos: o PL 4.441/20, o PL 4778/2020 e o PL 1641/2021. O PL 4.441/20, de autoria de Paulo Teixeira, (PT-SP), foi apresentado em 02/09/2020. Em 30/05/2022, o PL está aguardando parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com o Deputado Enrico Misasi (Partido Verde do Estado de São Paulo – PV-SP) como relator designado. Apensado ao PL 4.441/20, estão os outros dois projetos de lei de interesse: o PL 4778/2020, apresentado pelo deputado Marcos Pereira (Republicanos -SP), em 01/10/2020 e o PL 1641/2021, apresentado em 29/04/2021, de autoria também de Paulo Teixeira (Partido dos Trabalhadores do Estados de São Paulo – PT-SP).

Comparando as justificativas dos diferentes projetos de lei, o PL 4.441/20, delinea quais problemas deseja resolver, considerados os principais problemas no regramento do processo coletivo atual, que são: a relação entre as ações coletivas e individuais, a competência jurisdicional, a “frequente cacofonia” entre os legitimados, a definição dos beneficiários da coisa julgada, o fortalecimento da tutela jurídica do réu e da segurança jurídica e a maior efetividade ao processo coletivo (TEIXEIRA, 2020).

O PL 4.778/2020 reproduz sugestão do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constituído pela Portaria n. 152/2019.⁸ O objetivo do grupo de trabalho era a apresentação de propostas para aprimoramento da atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos. A justificativa do PL transpõe a exposição de motivos encaminhada ao Congresso Nacional pelos integrantes do Grupo de Trabalho. Nessa exposição, define-se três como os objetivos da ação coletiva: possibilitar a judicialização de pretensões que não valeriam a pena serem individualmente judicializadas, nesse caso a coletivização de direitos individuais; concretizar a efetiva proteção de direitos que são intrinsecamente coletivos, os coletivos *stricto sensu* e difusos; e garantir o princípio da isonomia e diminuir a sobrecarga dos tribunais. A ideia de redução de sobrecarga dos tribunais é o que Miranda (2020) chama de pensar o acesso à justiça na “saída”, em uma perspectiva de racionalidade e celeridade, e é estranha à origem das ações coletivas, que tinham a visão do acesso à justiça na “entrada”, ou seja, de viabilizar o ajuizamento de pretensões antes não possibilitadas pelo ordenamento jurídico. A exposição finaliza pedindo um equilíbrio entre os interesses dos indivíduos em face do Estado e das empresas, já que os indivíduos dependeriam da prosperidade econômica da sociedade:

Abusos há de ser coibidos, de lado a lado, para que as ações coletivas possam gerar os desejados benefícios para a sociedade. É necessário, sobretudo, um ato grau de serenidade, pois a proteção dos indivíduos não se pode dar em detrimento da prosperidade econômica da sociedade, já que desta prosperidade depende o bem-estar dos próprios indivíduos. Eis a dificuldade, o aparente paradoxo, que torna a tutela coletiva tema sensível, cuja disciplina deve ser concebida a partir da ideia de que o equilíbrio é imprescindível (PEREIRA, 2020, p. 17).

⁸ “Integrantes grupo de trabalho: Art. 3º Integram o Grupo de Trabalho:
 I – Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues, Ministra do Superior Tribunal de Justiça, que o coordenará;
 II – Henrique de Almeida Ávila, Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça;
 III – Maria Tereza Uille Gomes, Conselheira do Conselho Nacional de Justiça;
 IV – Luiz Alberto Gurgel de Faria, Ministro do Superior Tribunal de Justiça;
 V – Bruno Dantas Nascimento, Ministro do Tribunal de Contas da União;
 VI – Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região;
 VII – Sérgio Seiji Shimura, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
 VIII – Richard Pae Kim, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça;
 IX – Rogério Marrone de Castro Sampaio, Juiz do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
 X – Ricardo de Barros Leonel, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;
 XI – Fredie Souza Didier Júnior, advogado;
 XII – Georges Abboud, advogado;
 XIII – Humberto Theodoro Júnior, advogado;
 XIV – Patrícia Miranda Pizzol, advogada;
 XV – Teresa Celina de Arruda Alvim, advogada; e
 XVI – Welder Queiroz dos Santos, advogado”. (BRASIL, 2019, p. 2-3).

O PL 1.641/2021 foi elaborado pela Comissão de Juristas de Direito Processual, do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), presidido por Paulo Henrique dos Santos Lucon e coordenado por Kazuo Watanabe. O objetivo do projeto de lei era contribuir para o aperfeiçoamento dos outros dois projetos de lei, 4441/2020 e 4778/2020, buscando, sempre que possível, “preservar e conjugar as previsões e as opções dos dois projetos”, entretanto, trazendo uma lista de 24 alterações originais propostas pelo PL 1641/2021 (TEIXEIRA, 2021, p. 32).

Após essa retomada acerca da ação civil pública, objeto de estudo na presente dissertação, trato na próxima seção da judicialização das políticas públicas, e da intersecção entre esses dois temas, como a ação civil pública é/pode ser instrumentalizada para essa judicialização.

3.2 Judicialização das Políticas Públicas

Bucci (2006) define política pública como programa de ação governamental resultante de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, que tem como finalidade coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados:

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI, 2006, p. 31).

As políticas públicas são destinadas, principalmente, para a efetivação dos direitos humanos e direitos sociais, tornando-se mais relevantes a partir da constitucionalização dos direitos sociais no século XX. No contexto brasileiro, especialmente, o texto constitucional estabelece uma relação direta entre a construção da democracia e a equalização de oportunidades e eliminação da pobreza (BUCCI, 2006). A esse respeito, Sadek (2013), destaca que enquanto os direitos civis e políticos têm por base o indivíduo e dependem para sua efetivação da limitação do poder público, os direitos sociais, denominados de segunda geração, dependem de políticas públicas, que reconhecem a situação de exclusão e tem como objetivo uma justiça distributiva. Existem também os direitos de terceira geração, que se referem não mais a indivíduos, mas grupos, como direitos do consumidor, de crianças, de idosos. Para materialização de todos os direitos, é necessário, o acesso à justiça, tornando o Judiciário uma força de emancipação, de garantia de que a igualdade formal prevaleça na realidade concreta.

Ainda a respeito da Constituição de 1988, analisando a versão original do texto principal da Constituição, excluindo o ato das disposições constitucionais transitórias, é possível constatar que 30,7% dos dispositivos são classificados como *policy* (políticas públicas), e o restante, 69,3%, normas de caráter constitucional de forma estrita, a respeito de *polity*. Considerando os processos de emenda constitucional até junho de 2017 foram acrescentados 874 dispositivos e retirados 97. Isso representa um crescimento de 42% dos dispositivos na Constituição, 79% a respeito de políticas públicas constitucionalizadas. A Constituição, dessa maneira, atraiu para sua esfera a política governamental, e ao fazê-lo, cria cenário favorável à judicialização das políticas públicas (COUTO; ARANTES, 2019).

O Judiciário foi muito fortalecido pela Constituição de 1988, que conferiu a esse estatuto de poder, não mais mero aplicador das leis e dos códigos, *status* de agente político, responsável por controlar a constitucionalidade e decidir conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo. A área de atuação do judiciário também foi ampliada, considerando a constitucionalização de diversos direitos individuais e metaindividuais, e os mecanismos de tutela de direitos fortalecidos. O texto de 1988 qualifica o conjunto de direitos como “dos direitos e deveres individuais e coletivos”, enquanto, em constituições anteriores, o conjunto de direitos tinha como título, “dos direitos e garantias individuais.” (SADEK, 2013, p. 33). As alterações trazidas pela Constituição de 1988, a criação da Lei da Ação Civil Pública, com a consolidação dos direitos coletivos, e o protagonismo de instituições do sistema de justiça, criam um ambiente favorável à judicialização de políticas públicas (OLIVEIRA, 2019).

A judicialização das políticas públicas no Brasil pode se dar por meio de ação individual ou coletiva. Os direitos sociais positivados na constituição tem como titulares todos os indivíduos, de forma coletiva, e cada indivíduo, na sua esfera de direitos subjetivos. Além disso, o direito fundamental de acesso à justiça, art.5º, inciso XXXV, garante a apreciação pelo Poder judiciário de lesão ou ameaça a direito (COSTA; FERNANDES, 2017). Em relação ao tipo de tutela jurisdicional coletiva a ser utilizado, todas as espécies de ações da tutela jurisdicional coletiva são possíveis, como a ação civil pública, a ação coletiva, o mandado de segurança coletivo, a ação popular, a ação de improbidade administrativa, o mandado de injunção coletivo. O objeto litigioso dessas ações é a implementação da política pública em discussão, de maneira prática e efetiva (ZUFELATO, 2013).

Os efeitos da propositura das ações individuais e coletivas nas políticas públicas são distintos. Os direitos sociais têm por objetivo redução das desigualdades e fixar um padrão mínimo de fruição dos bens coletivos, ou seja, ao apreciar uma política pública que envolva um direito social, a juíza sempre terá de fazer uma avaliação de justiça distributiva. Quando são

ajuizadas ações individuais, o Poder judiciário cria uma desigualdade maior ao conceder o direito, já que apenas os autores da ação terão a tutela jurisdicional garantida, não analisando a política pública de maneira global (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 407):

Se por um lado, o legislador garantiu o amplo acesso à justiça de pretensões individuais e coletivas, dando máxima eficácia ao mandamento do art.5º, XXXV, da CF, por outro permitiu o surgimento da contradição intrínseca entre o tratamento atomizado dos direitos sociais e sua necessária e essencial universalização.

Em se tratando de direitos sociais, ainda há outra dificuldade, da definição do conteúdo de tais direitos, do que é exigível do Estado, contra o qual não podem ser usados como argumentos restrições financeiras ou orçamentárias (COSTA, 2017, p. 400). Para responder essa pergunta, se definiu, segundo a autora, que “o mínimo existencial é o conteúdo mínimo dos direitos sociais, constitucionalmente garantido, que permite justiciabilidade imediata”. A definição do conteúdo do mínimo existencial varia de acordo com a teoria a qual cada pessoa se filia. Na teoria absoluta existe um conteúdo mínimo previamente determinado para cada um dos direitos fundamentais sociais antes mesmo de surgir qualquer caso concreto enquanto, na teoria relativa, para determinar o conteúdo mínimo é necessário ponderar no caso concreto. Há, ainda, a possibilidade de aplicar em alguns casos a teoria absoluta, e em outros, a relativa, nomeada por seus seguidores de teoria mista, de acordo com a pesquisadora.

Com a Constituição de 1988 o Judiciário se tornou uma possibilidade para a judicialização das políticas públicas e existem fatores que favorecem essa judicialização, como acima demonstrado. Entretanto, os sujeitos poderiam ainda escolher a arena política para discutir as políticas públicas. O Judiciário é uma possibilidade atraente para discussão de políticas públicas, em comparação ao processo político, porque demanda menos organização e pode ser acessado gratuitamente, por meio da garantia constitucional de assistência jurídica gratuita. Ademais, as características do poder judiciário, um poder unitário, independente e inerte, permitem que este aja em favor das minorias, que são frequentemente excluídas do processo político, ou não alcançam o reconhecimento de seus interesses por meio dele (COSTA; FERNANDES, 2017). Uma ressalva que deve ser feita a esse raciocínio é que já foi comprovado empiricamente que grandes litigantes (“*repeat players*”) tendem a ser favorecidos no judiciário em diversas situações, sendo o Estado um deles, inclusive conseguindo influenciar em reformas judiciais e processuais, portanto, não necessariamente o Judiciário seria mais vantajoso que o processo político para as minorias ao enfrentarem o Estado (ASPERTI *et al.*, 2019).

Por fim, a legitimidade política das decisões judiciais acerca de políticas públicas não tem origem na eleição dos responsáveis pela decisão, como nos Poderes Legislativo e Executivo, e sim a partir da participação igualitária das partes no processo mediante o contraditório, assim como o conteúdo de direitos fundamentais presentes nas políticas públicas, que autoriza sua judicialização (ZUFELATO, 2013). Em relação à participação das partes, existem instrumentos como o *amicus curiae* e as audiências públicas para aumentar a participação e garantir maior legitimidade ao alcançar mais indivíduos membros do coletivo, ou interessados/relevantes no desenrolar do processo.

Existem três referenciais teóricos aplicáveis à análise de ações civis públicas que tenham por objeto a discussão de políticas públicas, **a teoria dos litígios coletivos, o processo de interesse público e o do processo estrutural**. Por esse motivo, serão conceituados e discutidos na próxima sessão.

3.3 Teoria dos litígios coletivos, processo de interesse público e processo estrutural

Vitorelli (2020) propõe uma nova teoria para os conflitos coletivos, que nomeia Teoria dos Litígios Coletivos. Para o autor, a teoria tradicional do processo coletivo está baseada na premissa teórica de que alguns direitos são essencialmente coletivos – por natureza pertencem a uma coletividade – no caso os direitos classificados como coletivos *stricto sensu* e difusos, e que existem direitos que, embora individuais, são tratados coletivamente, no caso os direitos individuais homogêneos. Esse tratamento coletivo de direitos individuais seria uma escolha de política judiciária para reduzir a sobrecarga do sistema jurisdicional e permitir a judicialização mesmo que o dano individual seja muito reduzido. O autor também destaca que essa classificação é feita baseada em uma abstração de direitos, e que sua Teoria dos Litígios Coletivos parte de uma investigação empírica das características do litígio. Por fim, para o autor, essa classificação tradicional, que divide os interesses entre individuais homogêneos, coletivos *stricto sensu* e difusos, está fadada a fracassar, porque o mesmo pedido ou o mesmo direito, quando relativo a diversas pessoas, pode ser interpretado tanto sob a ótica dos indivíduos que integram o grupo, quanto sob a ótica do grupo:

Na verdade, o problema da classificação proposta pelo CDC é mais óbvio do que parece e pode ser visualizado até mesmo em situações mais simples. Suponha um processo relativo à segurança de um grupo de trabalhadores que estão no mesmo ambiente. O pedido para tornar esse ambiente seguro, pleiteando o fornecimento de capacetes, pode ser visualizado como relativo a direitos difusos, uma vez que os acidentes causam prejuízos à previdência social, que é patrimônio público. Também pode ser visualizado como

referente a direitos coletivos, porque os trabalhadores têm uma relação de emprego com a parte contrária. Mas também pode ser considerado como direitos individuais homogêneos já que os capacetes constituem equipamentos individuais que poderiam, inclusive, ser demandados individualmente. (VITORELLI, 2020, p. 24).

Vitorelli (2020) define então, litígio coletivo como um conflito de interesses juridicamente relevantes no qual há um grupo de pessoas que são tratadas pela parte contrária, a parte que comete a lesão, como um conjunto:

Litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. O litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesada enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo. (VITORELLI, 2020, p. 24).

Importante a distinção, para Vitorelli (2021) entre processo coletivo e litígio coletivo. Enquanto os litígios coletivos são consequência da organização da sociedade moderna e existem em qualquer local do mundo, o processo coletivo é contingente, dependente do ordenamento jurídico local, de quais instrumentos foram colocados à disposição para tutelar os direitos afetados por esses litígios. Onde não houver processo coletivo, ou este não abranger todas as hipóteses de litígios coletivos, eles serão resolvidos por outras vias, por exemplo, administrativas:

Nesse quadro, os conceitos de processo coletivo e de litígio coletivo não são sinônimos, nem se relacionam, necessariamente. O processo coletivo é a técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos. Se essa técnica não existir, os litígios coletivos serão tratados por outras técnicas processuais, de acordo com o sistema de cada país. (VITORELLI, 2021, não paginado).

Vitorelli (2020) classifica os litígios a partir das características da lesão que o ocasiona entre globais, locais ou irradiados. Dentre os litígios globais, locais ou irradiados, uma classificação complementar é entre simples e complexos, e essa se baseia na facilidade (simples) ou dificuldade (complexos) de definir a providência reparatória. Essas classificações são, portanto, complementares:

Litígios coletivos globais: existem no contexto de violações que não atinjam, de modo particular, a qualquer indivíduo. Os direitos transindividuais subjacentes a tais litígios pertencentes à sociedade humana, representada pelo Estado nacional titular do território em que ocorreu a lesão;

Litígios coletivos locais: têm lugar no contexto de violações que atinjam, de modo específico, pessoas que integram uma sociedade altamente coesa, unida por laços identitários de solidariedade social, emocional e territorial. Os direitos transindividuais subjacentes a essa categoria de litígios pertencem aos

indivíduos integrantes dessa sociedade, uma vez que os efeitos da lesão sobre ela são tão mais graves do que sobre as pessoas que lhe são externas, o que torna o vínculo destas com a lesão irrelevante para fins de tutela jurídica. Essa categoria inclui, em um segundo círculo, as situações em que, mesmo não havendo uma identidade tão forte entre os integrantes da sociedade, eles compartilham perspectivas sociais relativamente uniformes, pelo menos no que se refere à tutela do direito lesado.

Litígios coletivos irradiados: são litígios que envolvem a lesão a direitos transindividuais que interessam, de modo desigual e variável, a distintos segmentos sociais, em alto grau de conflituosidade. O direito material subjacente deve ser considerado, nesse caso, titularizado pela sociedade elástica composta pelas pessoas que são atingidas pela lesão. A titularidade do direito material subjacente é atribuída, em graus variados, aos indivíduos que compõem a sociedade, de modo diretamente proporcional à gravidade da lesão experimentada. (VITORELLI, 2020, p. 41).

Vitorelli (2020) explicita que a partir da classificação feita do litígio irradiado, o legitimado coletivo pode orientar a sua atuação. Para o autor, se as pretensões de diferentes grupos forem irreconciliáveis, deve ser pensada em uma representação plural. Entretanto, se essa separação não for recomendada, devem ser prestigiados os subgrupos mais lesados.

Outra classificação relevante para a análise de ações civis públicas que discutem políticas públicas é do processo civil de interesse público. Salles (2017) oferece uma clara definição do processo civil de interesse público, destacando que o direito processual por si já tem caráter eminentemente público, mesmo quando está voltado apenas para solução de controvérsias privadas entre particulares. O processo civil de interesse público é distinto, representando os interesses pertencentes à generalidade das pessoas:

A expressão utilizada [processo civil de interesse público], no entanto, tem por finalidade chamar a atenção para uma característica que não é do processo em si, mas do tipo de interesse que passou a ser objeto de adjudicação a partir da introdução em nosso sistema processual das chamadas ações coletivas. Pretende-se, com essa designação, distinguir aquelas lides nas quais a prestação jurisdicional recai sobre interesses individuais de outras, nas quais o objeto do processo é uma decisão sobre um interesse público. Observe-se que a oposição aqui estabelecida não é simétrica àquela entre direito privado e direito público, cuja base está, sobretudo, na definição de um campo de atuação do Estado. **O público, no sentido pretendido neste trabalho, é definido não em contraposição ao privado, mas ao individual, indicando aqueles interesses pertencentes à generalidade das pessoas.** (SALLES, 2017, p. 194, grifo nosso).

Esses interesses pertencentes à generalidade das pessoas são os interesses ou direitos difusos e coletivos. A emergência de um processo civil de interesse público tem como objeto da sua litigância “vindicar a efetivação de políticas públicas expressas em lei ou decorrentes de valores consagrados constitucionalmente”, isto porque “o interesse público materializa-se na forma de políticas públicas, que expressam escolhas realizadas pelos vários centros de decisão estatal” (SALLES, 2017, p. 208-213).

Nesse sentido, o judiciário não substitui os outros centros decisórios da sociedade na definição do interesse público (materializado nas políticas públicas). Contudo, o processo judicial será a instância mais apta para definir políticas públicas nas situações em que haja falhas, nos outros processos decisórios envolvidos, que desconsiderem características do interesse público específico (SALLES, 2017).

Chayes (2017), responsável por cunhar a expressão *public law litigation*, à semelhança de Salles (2017) também trata do processo civil de interesse público de maneira instrumental, avaliando-o a partir da sua efetividade. O autor constrói uma morfologia para esse novo modelo de adjudicação civil, cujo objeto da litigância é a disputa de políticas públicas constitucionais ou de estatutos.

Morfologia do Processo de Interesse Público:

- 1) O escopo do processo não é dado de forma exógeno, mas é desenhado primariamente pela corte e pelas partes.
- 2) A estrutura das partes não é rigidamente bilateral, mas se estende e é amorfa.
- 3) A fase de descobrimento dos fatos não é histórica e adjudicativa, mas preditiva e legislativa.
- 4) A indenização (*relief*) não é concebida como uma compensação pelo erro no passado em uma forma que deriva logicamente da responsabilidade e está confinada no impacto às partes, ao invés, ela está direcionada ao futuro, é desenhada sob medida com parâmetros flexíveis e amplos de indenização, com frequência tendo importantes consequências para muitas pessoas, incluindo os ausentes.
- 5) A indenização (*remedy*) não é imposta, mas negociada.
- 6) A sentença não encerra o envolvimento judicial no assunto: sua administração requer a participação contínua da corte.
- 7) O juiz não é passivo, com uma função limitada à análise e afirmação das regras legais aplicáveis, ele é ativo, com responsabilidade não apenas pela avaliação da credibilidade dos fatos, também por organizar e modelar a litigância para garantir um resultado justo e viável.
- 8) O objeto do processo não é uma disputa entre indivíduos privados sobre direitos privados, mas uma disputa sobre a operação de política pública. (CHAYES, 2017, p. 53, tradução nossa).⁹

⁹ No original, segundo Chayes (2017, p. 53):

“(1) *The scope of the lawsuit is not exogenously given but is shaped primarily by the court and parties.*

(2) *The party structure is not rigidly bilateral but sprawling and amorphous.*

(3) *The fact inquiry is not historical and adjudicative but predictive and legislative.*

(4) *Relief is not conceived as compensation for past wrong in a form logically derived from the substantive liability and confined in its impact to the immediate parties; instead, it is forward looking, fashioned ad hoc on flexible and broadly remedial lines, often having important consequences for many persons including absentees.*

(5) *The remedy is not imposed but negotiated.*

(6) *The decree does not terminate judicial involvement in the affair: its administration requires the continuing participation of the court.*

(7) *The judge is not passive, his function limited to analysis and statement of governing legal rules; he is active, with responsibility not only for credible fact evaluation but for organizing and shaping the litigation to ensure a just and viable outcome.*

Vitorelli (2021) destaca que para Chayes, o fenômeno da litigância de interesse público vêm do século XIX, com uma mudança no conteúdo das leis, que deixam de ter o foco na resolução de um conflito bilateral, pretérito entre particulares e passam a desenhar arranjos sociais e econômicos para o futuro. Nessa visão, os litígios de interesse público surgem quando há uma lesão relativa ao funcionamento de uma política pública:

Assim, processos de interesse público são demandas nas quais se pretende efetivar um direito que está sendo negado pelo Estado, não apenas para a parte que está no processo, mas para toda a sociedade de potenciais destinatários daquela prestação. Pretende-se uma ruptura com o comportamento até então adotado, por intermédio de um reforço de legalidade, oriundo da autoridade jurisdicional. É comum que processos de interesse público contenham pedidos que poderiam ser descritos como pouco mais que ‘cumpra-se a Constituição’ ou ‘cumpra-se a lei’. (VITORELLI, 2021, não paginado).

Existem algumas vantagens institucionais do Judiciário para a resolução de problemas de interesse público. Em primeiro lugar, o processo é presidido por um juiz, que conseguiria se desvencilhar de pressões políticas e experiência com análise imparcial dos fatos, além de provavelmente alguma experiência com o processo político e problemas de políticas públicas. Em segundo lugar, o processo permitiria soluções desenhadas especificamente para a situação em particular e administradas com flexibilidade e eventualmente modificadas. Em terceiro lugar, o processo permite a participação, em um grau relativamente alto, dos representantes dos que serão diretamente afetados pela decisão. Quarto, a Corte pode ter vantagens no momento de reunir informações e avaliá-las, contando não só com as partes, mas também com *experts*. Em quinto, o processo judicial é um mecanismo efetivo para registrar e responder a danos gerados pela operação de políticas públicas do Estado, e o Judiciário tem a obrigação de responder a tal reclamação, diferentemente da burocracia da administração ou do legislativo. Sexto, o Judiciário não é burocrático, seus recursos são alocados em forças-tarefas, desfeitas quando o problema é encerrado (CHAYES, 2017).

A legitimidade política das decisões judiciais no processo de interesse público é oriunda da habilidade de um pronunciamento judicial se sustentar no diálogo entre os poderes e da possibilidade da ação judicial de solucionar o problema de maneira definitiva. A participação dos atores no processo de interesse público é diversa, existe participação popular, não apenas restrita ao voto, e a participação judicial não é na maneira tradicional de afirmações sobre o direito, e sim em um diálogo contínuo com outros atores, os poderes legislativo e

(8) *The subject matter of the lawsuit is not a dispute between private individuals about private rights, but a grievance about the operation of public policy”.*

executivo, as agências administrativas, os profissionais do direito e os acadêmicos, a imprensa e o público em geral (CHAYES, 2017).

Segundo Fiss (2017, p. 120), não existe diferença radical de conteúdo entre a definição de processo de interesse público e processo estrutural. Para o autor, o processo judicial de caráter estrutural seria “aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”. Ou seja, um tipo de adjudicação – “processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos” – distinto por dois motivos: pelo caráter constitucional dos valores públicos e por envolver um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais.

Vitorelli (2021) destaca três diferenças relevantes entre os conceitos de processo de interesse público e processo estrutural. Para o autor, em primeiro lugar, um processo de interesse público busca a implementação de um direito que já está garantido mas não está sendo aplicado, o que não demanda, necessariamente, a reestruturação de uma organização, característica essa do processo estrutural. A falta de aplicação pode decorrer da inércia da administração, fazendo com que processos de interesse público possam ser estruturais, mas não o sejam necessariamente.

Em segundo lugar, os processos de interesse público não precisam ser conduzidos através do processo coletivo, enquanto o processo estrutural sim. Para que haja reestruturação de uma instituição e alteração do comportamento de agentes, sejam públicos ou privados, há necessidade do processo coletivo. Enquanto isso, litígios de interesse público podem ser resolvidos através do processo individual, criando-se um precedente obrigatório, ou pelo controle abstrato de constitucionalidade, sendo o processo coletivo, estrutural ou não, apenas uma das opções. Para que o processo seja de interesse público, tem de buscar a implementação de direitos para todos os indivíduos da sociedade que sejam destinatários da prestação, não abrangendo tal conceito processos que busquem provimentos apenas individuais. Alguns exemplos de processos de interesse público, mas não estruturais, são *Roe v Wade* nos Estados Unidos, que criou um precedente vinculante. Nele havia uma questão de interesse público, o aborto como medida de saúde pública, mas não tinha um pedido de alterar qualquer estrutura de prestação de serviços de saúde ou determinar que os estados fornecessem o serviço, apenas que se abstivessem de proibir que o serviço fosse fornecido. Outro exemplo, no Brasil, foi o direito obtido através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.277 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 do casamento de pessoas do mesmo gênero, nos quais através de processos de controle abstrato de constitucionalidade, buscou-se

garantir um direito a todos os cidadãos sem se utilizar de processos coletivos ou estruturais (VITORELLI, 2021).

Por fim, para Vitorelli (2021), o processo de interesse público se volta necessariamente contra o Estado, para obter a efetivação de um direito ou política pública, enquanto os processos estruturais podem focar entes privados.

Para Vitorelli (2021), litígios estruturais são litígios coletivos irradiados, consequência do funcionamento de uma estrutura burocrática, que pode ser pública ou privada. O que é discutido no litígio é o funcionamento da estrutura. Os processos estruturais são as demandas judiciais para corrigir a estrutura de uma instituição pública ou privada que esteja gerando um litígio estrutural. Para que haja uma reestruturação, será elaborado um plano de longo prazo de modificação do funcionamento da instituição, plano esse implementado por uma execução estrutural, em que as etapas são continuamente reavaliadas. A atuação do juiz em um processo estrutural tem a função de reequilibrar as relações de poder entre os subgrupos da sociedade envolvidos no litígio.

O processo estrutural tem raízes nos anos 50 e 60 do século XX, no esforço da Suprema Corte Americana para efetivar a decisão do Caso *Brown v Board of Education*, que representou a necessidade de reestruturação dos sistemas de educação pública dos Estados Unidos. Para o autor, há uma “aspiração organizacional” na reforma estrutural, o esforço é dar significado aos valores constitucionais, comum a outros tipos de adjudicação, mas específica por efetivar esse esforço em meio ao funcionamento de organizações de grande porte, na organização da burocracia estatal, reconhecendo a importância dessas organizações na vida dos indivíduos e sua importância para assegurar os valores constitucionais (FISS, 2017).

A tarefa da reforma estrutural, para Fiss, caberia às Cortes pelas características próprias de um processo judicial, quais sejam: o diálogo processual (possibilidade do contraditório) e a independência, qualidades essas ausentes de outros procedimentos dos poderes executivo e legislativo. Os julgamentos instrumentais necessários no processo de reconstrução serão tentativas do juiz de dar significado aos valores constitucionais na realidade prática, novamente, a autoridade e legitimidade dos juízes para reforma estrutural vem do processo judicial, não de uma capacitação técnica prévia ou racionalidade específica que não esteja ligada à atividade jurisdicional (FISS, 2017).

Há, entretanto, conceitualmente, uma distinção necessária a ser feita, entre a tarefa de descobrir o significado de valores públicos (constitucionais) e a escolha e formulação de estratégia mais eficaz para tornar esses valores operantes. Essa é mesma a diferença entre direitos e medidas judiciais, operando os direitos no domínio da abstração e as medidas judiciais

no mundo da realidade prática (FISS, 2017, p. 170). Assim, o autor vai defender que direitos e medidas judiciais somados constituem o significado de um valor público. Cabe às cortes as duas tarefas pela necessária unidade de funções: “para que a integridade da própria atividade de conferência de significados seja preservada.”

Discutindo a medida imposta por sentença em processos estruturais, o “remédio judicial”, Fiss (2017) destaca como nestes processos há um desejo do juiz de ser eficaz que será considerado na medida a ser imposta, diferentemente do modelo típico de adjudicação, o critério para escolha da medida não é apenas a violação, haverá outros valores como respeito pela autonomia do Estado, imparcialidade ou minimização da coerção, efetividade. É possível e, até recorrente, que o juiz tente em casos diferentes ou mesmo no mesmo caso diferentes alternativas de remédios judiciais.

Nesse sentido, o desejo do juiz de fornecer uma medida judicial eficaz pode ser uma armadilha. Isso porque essa eficácia depende de fatores externos ao juiz, como vontades do corpo político, da população. Com isso, o juiz pode passar a limitar suas medidas e adaptá-las, aceitando a realidade dos limites já existentes. Mais grave, essa distorção pode se propagar também para o âmbito dos direitos, em uma tentativa do juiz de não demonstrar sua impotência, diminuindo a lacuna entre o direito e a realidade existente. Há uma oposição entre o mundo do ideal, do valor público, da constituição, e o mundo da prática, das políticas públicas, sendo a legitimidade do juiz extraída do mundo do ideal e a ação dele com efeitos no mundo da prática (FISS, 2017).

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Este capítulo está dividido em dois subcapítulos. O primeiro subcapítulo traz uma classificação das demandas de acordo com os referenciais teóricos e informações mais gerais sobre os processos analisados, relevantes para a caracterização das ações civis públicas e das políticas públicas judicializadas. O segundo subcapítulo está focado na relação entre os elementos processuais ligados à tutela pretendida nas ações e a Pandemia da COVID-19. Com esse duplo enfoque, o resultado da análise do capítulo remete à pergunta de pesquisa: Como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se utilizou das ações civis públicas para discussão de políticas públicas na crise de COVID?

4.1 Ações civis públicas e judicialização de políticas públicas

Nessa pesquisa foram analisadas 7 demandas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ajuizadas entre março de 2020 e março de 2021, de competência do juízo da Fazenda Pública, tendo como réus o Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo, conforme explicado na introdução dessa dissertação.

No Quadro 1 descrevemos as características gerais das ações analisadas: o número dos autos, a autoria (se há coautores, além da Defensoria), qual ou quais os Núcleo(s) responsável ou responsáveis pela propositura da ação, de que data é a petição inicial, se existem *amicus curiae*, quem é/são o réu/os réus, qual a política pública que é discutida na ação, e em que área essa política se encaixa, quem são os destinatários da política pública, informações sobre a tutela antecipada (se há pedido e se há concessão e revogação) e, por fim, sobre a sentença.

Quadro 1 – Descrição das ações analisadas

(continua)

N	P	Autora(s)	Núcleo(s) Defensoria	Data petição inicial	<i>Amicus curiae</i>	Réu(s)	Política pública	Área da política pública	Destinatários da política pública	Pedido de tutela antecipada /liminar	Concessão tutela antecipada/ liminar 1º grau	Concessão tutela antecipada /liminar 2º grau	Revogação tutela antecipada	Sentença
1	1003968-27.2021.8.26.0053	Defensoria Pública	Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo	25/01/2021	Não	São Paulo Transporte S/A-SPTRANS Fazenda Pública do Município de São Paulo Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Gratuidade na tarifa nos transportes públicos de idosos abaixo de 65 anos	Transporte	Idosos abaixo de 65 anos	Sim	Não	Não	n/a	Sem sentença. Sentença procedência processo contigente 1000277-05.2021.8.26.0053 (SÃO PAULO, 2021a).
2	1004428-14.2021.8.26.0053	Defensoria Pública	Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência	27/01/2021	Não	Fazenda Pública do Estado de São Paulo	Isenção do IPVA para pessoas com deficiência/ seus familiares	Transporte	Pessoas com deficiência	Sim	Sim	n/a	Sim	Extinção sem resolução de mérito por ilegitimidade ativa da Defensoria Pública e Ministério Público (SÃO PAULO, 2021b).

Quadro 1 – Descrição das ações analisadas

(continuação)

N	P	Autora(s)	Núcleo(s) Defensoria	Data petição inicial	<i>Amicus curiae</i>	Réu(s)	Política pública	Área da política pública	Destinatários da política pública	Pedido de tutela antecipada /liminar	Concessão tutela antecipada/ liminar 1º grau	Concessão tutela antecipada /liminar 2º grau	Revogação tutela antecipada	Sentença
3	1018446-74.2020.8.26.0053	Defensoria Pública	Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos	07/04/2020	Não	Municipalidade de São Paulo	Política pública de assistência social e saúde à população vulnerável usuária de drogas da região	Assistência social e Saúde	Pessoas em situação de rua e em uso de substâncias psicoativas	Sim	Sim	n/a	Não	Sentença homologou acordo entre a Defensoria e a Municipalidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2020a).
4	1018713-46.2020.8.26.0053	Defensoria Pública e Ministério Público	Núcleo Especializado da Infância e Juventude	08/03/2020	Não	Estado de São Paulo e Município de São Paulo	Alimentação escolar.	Educação	Alunos matriculados na rede pública de ensino	Sim	Sim	n/a	Sim	Sem sentença (SÃO PAULO, 2020b).
5	1021785-41.2020.8.26.0053	Defensoria Pública	Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos. Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial	29/04/2020	Não	Estado de São Paulo	Emissão de documentos para população de rua e demais populações vulneráveis	Registro civil	População em situação de rua e demais populações vulneráveis	Sim.	Não	Não	n/a	Extinção do processo sem resolução do mérito por ausência de interesse processual (SÃO PAULO, 2020c).

Quadro 1 – Descrição das ações analisadas

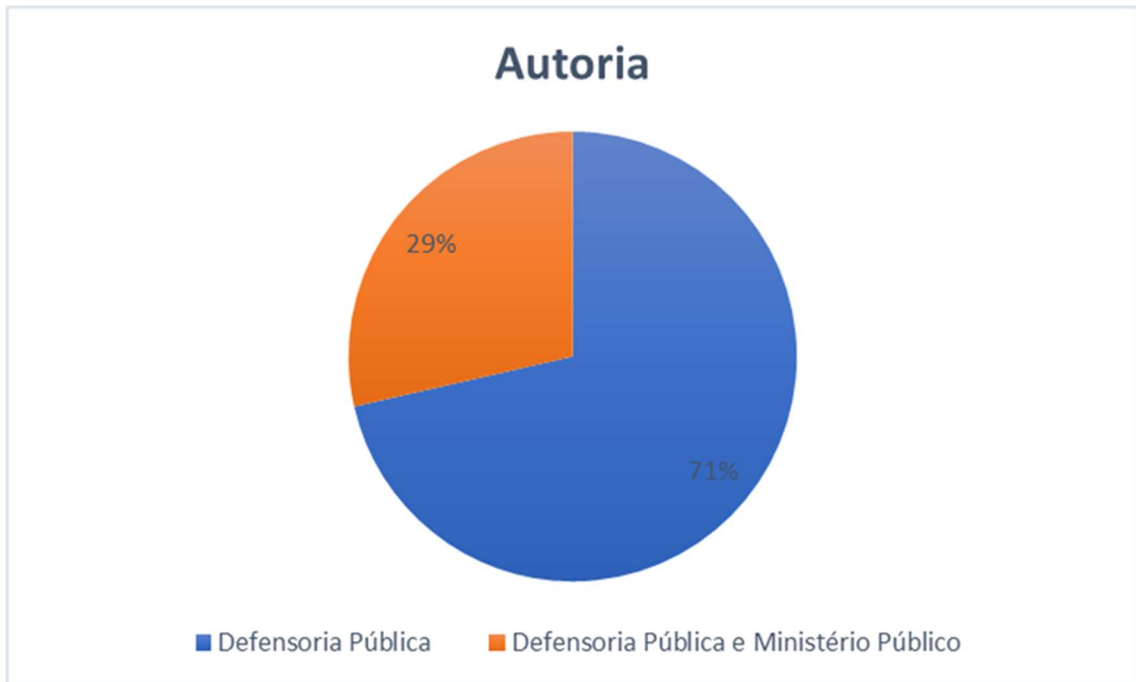
(conclusão)

N	P	Autora(s)	Núcleo(s) Defensoria	Data petição inicial	<i>Amicus curiae</i>	Réu(s)	Política pública	Área da política pública	Destinatários da política pública	Pedido de tutela antecipada /liminar	Concessão tutela antecipada /liminar 1º grau	Concessão tutela antecipada /liminar 2º grau	Revogação tutela antecipada	Sentença
6	1024682-42.2020.8.26.0053	Defensoria Pública	Núcleo Especializado de Situação Carcerária.	19/05/2020	Não	Estado de São Paulo	Visita às pessoas encarceradas	Segurança pública	Pessoas encarceradas	Sim	Parcial	n/a	Sim	Parcial Procedência (SÃO PAULO, 2020d).
7	1049641-77.2020.8.26.0053	Defensoria Pública. Ministério Público. Defensoria Pública da União	Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e Igualdade Racial.	08/10/2020	Não	Estado de São Paulo	Manutenção da gratuidade dos restaurantes populares (programa bom prato)	Assistência social	População em situação de rua não acolhida pelos serviços socioassistenciais municipais	Sim	Sim	n/a	Não	Procedência (SÃO PAULO, 2020e).

Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

Dentre as ações analisadas, a maioria, 71,4% (5 de 7) teve como autora apenas a Defensoria Pública (Processos 1, 2, 3, 5, 6). As demais ações foram ajuizadas de forma conjunta com o Ministério Público do Estado de São Paulo (Processos 4 e 7), conforme é possível verificar no Gráfico 5:

Gráfico 5 – Autoria das ações analisadas¹⁰



Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

Detalhando alguns aspectos da formação da autoria nos processos analisados, no processo 3, houve uma tentativa de entrada da Associação Pastoral em Defesa do Povo de Rua, entidade voltada aos cuidados dos moradores de rua, como litisconsorte (SÃO PAULO, 2020a). Apesar da demanda envolver diretamente a população em situação de rua (discussão do fechamento de uma unidade de Atendimento Diário Emergencial – Atende que tem como objetivo acolher pessoas em situação de rua e em uso de substâncias psicoativas, na região da Cracolândia), e haver manifestação favorável do Ministério Público, que não integrou a demanda no polo ativo, a juíza negou o ingresso, manifestando que existiriam diversas associações de caridade com interesse na demanda, mas que a população vulnerável já estava suficientemente representada pela Defensoria Pública. No processo 4, a autoria era da

¹⁰ Os gráficos desse capítulo têm caráter descritivo e refletem apenas os casos da amostra analisada, não sendo realizada nenhuma inferência estatística. A análise desse trabalho é predominantemente de natureza qual

Defensoria Pública e do Ministério Público, e houve a entrada da Fundação Abrinq pelos direitos da Criança e do Adolescente como litisconsorte no polo ativo (SÃO PAULO, 2020b). Por fim, no processo 7, a princípio o polo ativo era composto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Ministério Público e a Defensoria Pública da União (SÃO PAULO, 2020e). Em agravo de instrumento, com efeito translativo, foi reconhecida a ilegitimidade da Defensoria Pública da União, retirada do polo ativo.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem 9 Núcleos de atuação especializada, e sua estrutura está descrita no capítulo 2 dessa dissertação: Cidadania e Direitos Humanos, Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo, Segunda Instância e Tribunais Superiores, Situação Carcerária, Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial, Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência e Defesa do Consumidor. De acordo com a Lei Complementar n. 988/2006, artigo 53, são atribuições dos núcleos:

Artigo 53 - Compete aos Núcleos Especializados, dentre outras atribuições:

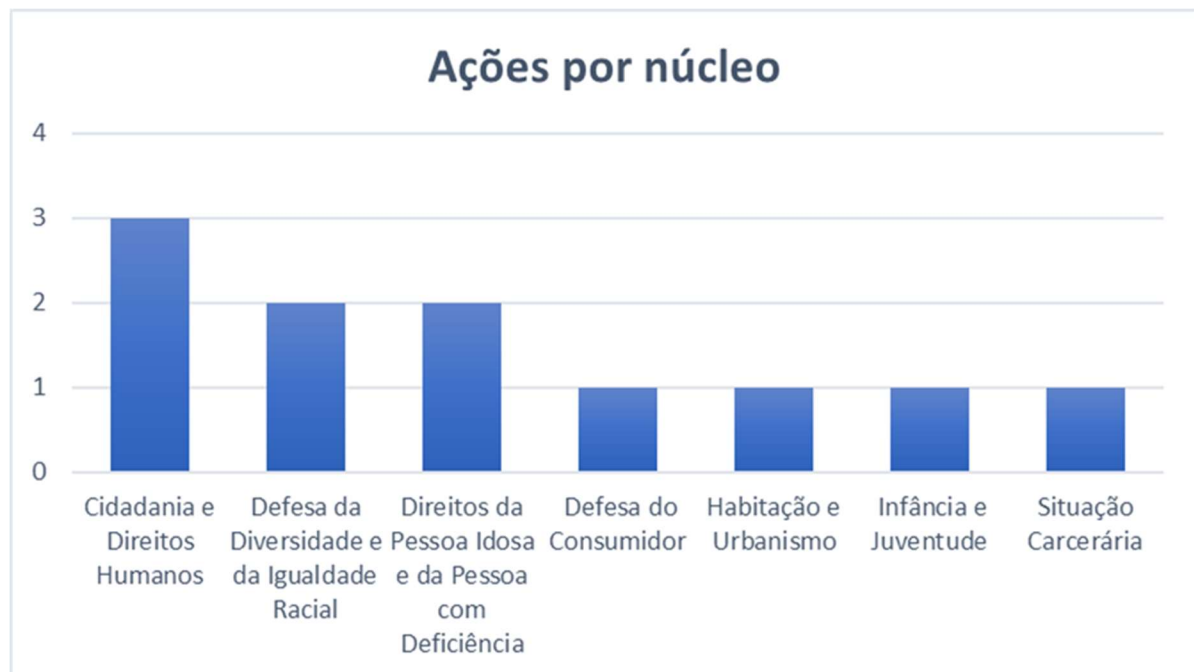
- I - compilar e remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos Defensores Públicos;
- II - propor medidas judiciais e extrajudiciais, para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor Natural;
- III - realizar e estimular o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas;
- IV - realizar e estimular o intercâmbio com entidades públicas e privadas, bem como representar a instituição perante conselhos e demais órgãos colegiados, por qualquer de seus membros, mediante designação do Defensor Público-Geral do Estado;
- V - atuar e representar junto ao Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, propondo as medidas judiciais cabíveis;
- VI - prestar assessoria aos órgãos de atuação e de execução da Defensoria Pública do Estado;
- VII - coordenar o acionamento de Cortes Internacionais. (SÃO PAULO, 2006, não paginado).

Na amostra, estavam presentes os seguintes núcleos: Cidadania e Direitos Humanos, Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude e Situação Carcerária, representando 66,7% dos núcleos existentes da Defensoria.

O núcleo envolvido no maior número de ações foi o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, nos processos 3, 5 e 7. Logo em seguida, tanto o Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial quanto o Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência estavam envolvidos em duas ações, os processos 5 e

7 e 1 e 2, respectivamente. Os demais núcleos envolvidos estavam em apenas um processo: Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor (processo 1), Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo (processo 1), Núcleo Especializado da Infância e Juventude (processo 4) e Núcleo Especializado de Situação Carcerária (processo 6), como é possível visualizar no Gráfico 6:

Gráfico 6 – Núcleos da Defensoria proponentes das ações



Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

No total, 4 processos foram propostos por apenas um núcleo da Defensoria (processos 2, 3, 4, 6), outros 2 foram propostos em conjunto pelo Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos e o Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial (processos 5 e 7), dois núcleos, e 1 (processo 1) foi proposto por 3 núcleos, Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor e Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, conforme Gráfico 7:

Gráfico 7 – Número de núcleos responsável pela propositura das ações

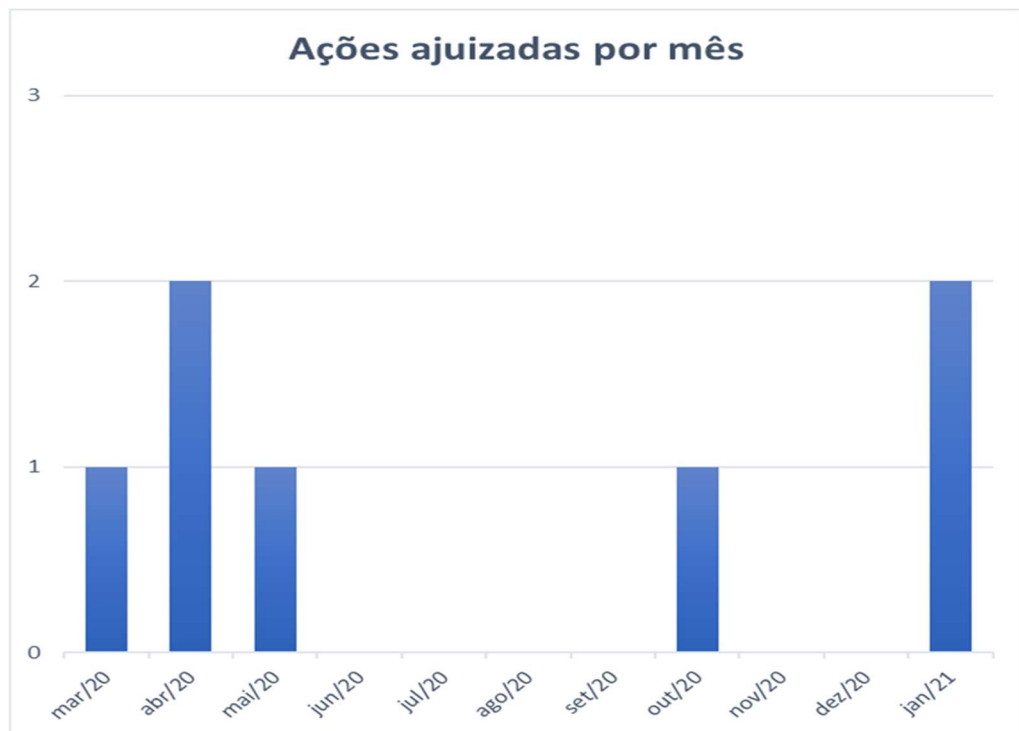


Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

Além do litisconsórcio em autoria, uma outra forma de contribuição possível à demanda seria através de *Amicus Curiae*. Nos processos analisados não existe *Amicus Curiae*, no processo 2 existe uma petição de advogado, pessoa física, com contribuições, mas ela não é formalmente analisada.

Considerando o recorte temporal das publicações analisadas, entre março de 2020 e março de 2021, os processos foram ajuizados entre 08/03/2020 (processo 4) e 27/01/2021 (processo 2). A maior parte dos processos analisados foi ajuizada em 2020, apenas dois em 2021, com dois dias de intervalo, (processo 1 em 25/01/2021 e processo 2 em 27/01/2021). A maior concentração do ajuizamento se deu nos três primeiros meses de pandemia, como é possível verificar no Gráfico 8, entre março e maio de 2020, um total de quatro processos.

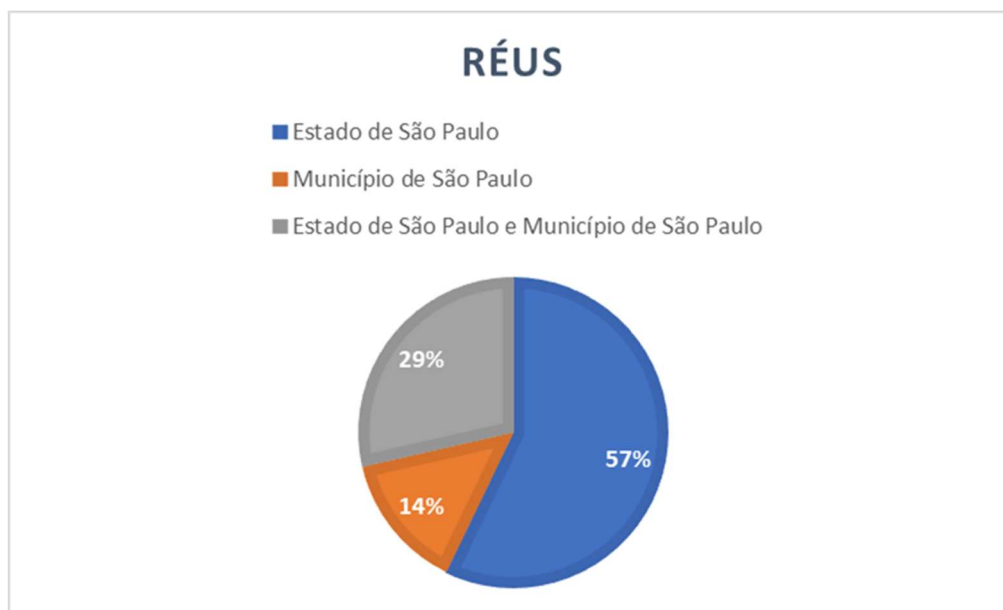
Gráfico 8 – Número de ações ajuizadas a cada mês analisado



Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

Acerca dos réus, como já explicitado na descrição da seleção de casos, meu objetivo era analisar as ações que tinham como réus o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo. Ao final, em um dos casos, além desses réus, a São Paulo Transporte S/A (SPTRANS), processo 1, também constava no polo passivo. No total, existem 4 casos em que o polo passivo é composto exclusivamente pelo Estado de São Paulo (processos 2, 5, 6 e 7), 1 caso em que o polo passivo é composto exclusivamente pelo Município de São Paulo (processo 3) e 2 casos em que o polo passivo é composto tanto pelo Estado de São Paulo quanto pelo Município de São Paulo (processos 1 e 4, no caso do processo 1 inclui também a São Paulo Transporte S/A-SPTRANS no polo passivo), como é possível verificar no Gráfico 9:

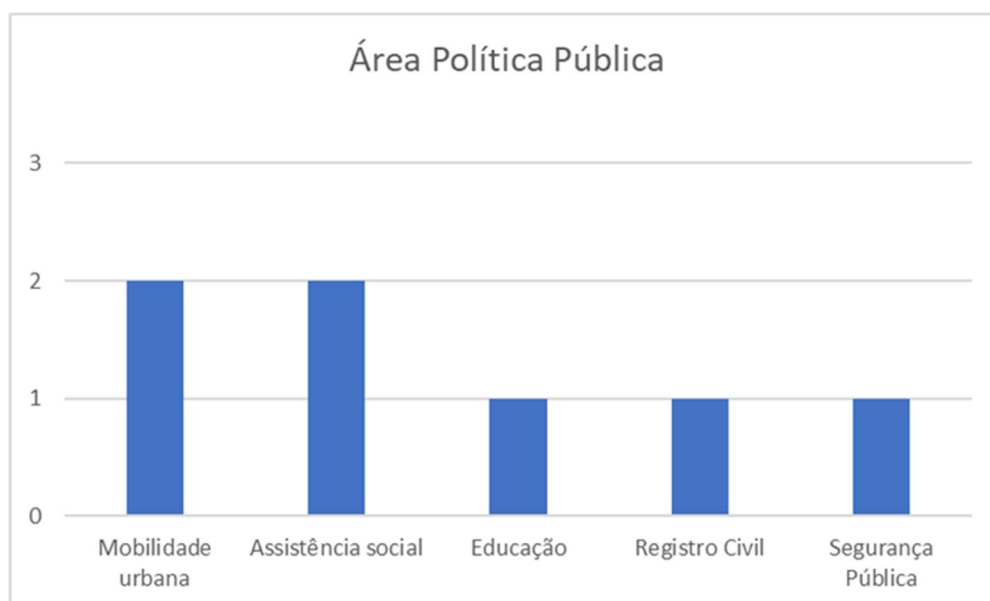
Gráfico 9 – Dos réus das ações analisadas



Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

Sobre as políticas públicas discutidas nas ações, podemos classificá-las em: Mobilidade urbana (processos 1 e 2), Assistência Social (processos 3 e 7), Educação (processo 4), Registro Civil (processo 5) e Segurança Pública (processo 6). A maior concentração dos casos envolveu Mobilidade Urbana e Assistência Social, com dois casos cada, como registrado no Gráfico 10:

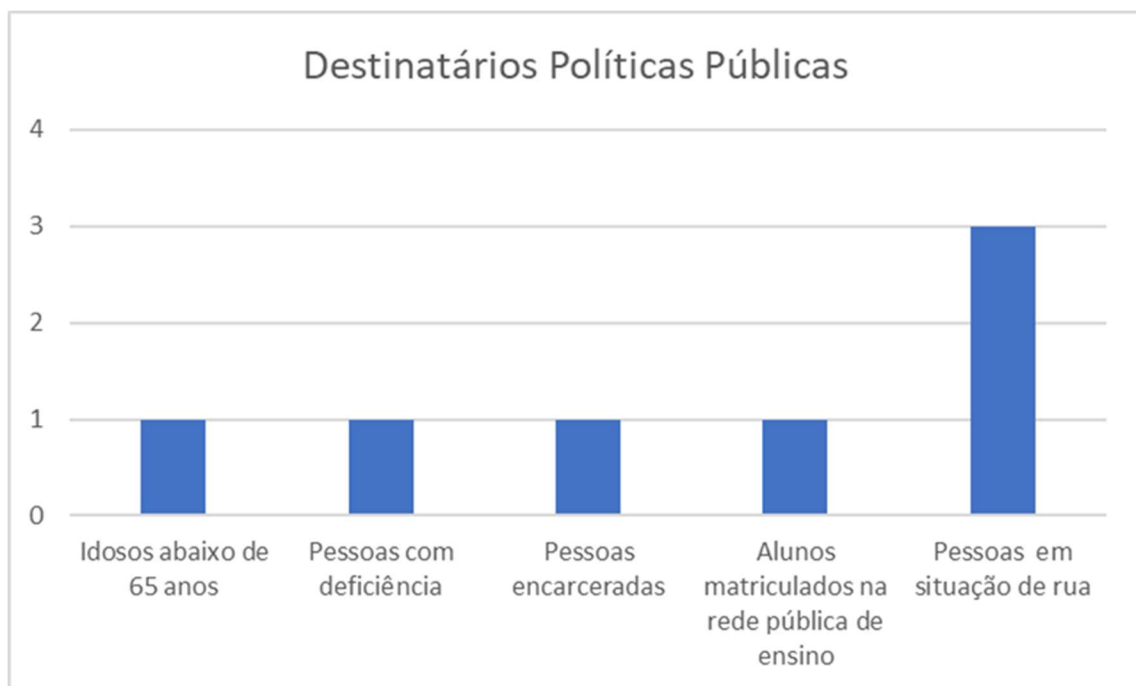
Gráfico 10 – Número de ações pela área da política pública discutida



Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

Acerca dos destinatários das políticas públicas discutidas, estão divididos entre: idosos abaixo de 65 anos (processo 1), pessoas com deficiência (processo 2), alunos matriculados na rede pública de ensino (processo 4), pessoas encarceradas (processo 6) e os demais processos (3, 5 e 7) tinham como destinatários pessoas em situação de rua, como é possível observar no Gráfico 11. Os processos 3 e 7 envolviam com recortes específicos dentro dessa população: pessoas em situação de rua e em uso de substâncias psicoativas no processo 3 e pessoas em situação de rua não acolhidas pelos serviços socioassistenciais municipais disponíveis no processo 7 (SÃO PAULO, 2020a, 2020e).

Gráfico 11 – Destinatários das políticas públicas por ações ajuizadas



Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

A manifestação dos destinatários das políticas públicas, ou potenciais destinatários, só se faz presente no processo através da juntada, pela Defensoria, de relatórios de atendimento ou mensagens recebidas pela instituição. No processo 4, por exemplo, na página 59, é juntada Manifestação Técnica de Assistente Social, Agente de Defensoria Pública, que resume relatos de famílias que estavam com dificuldades para se cadastrar no CadÚnico ou atualizar suas informações para receber o repasse correspondente à merenda escolar (SÃO PAULO, 2020b). É possível observar exemplos de relatos nas Figuras 1 a 3:

Figura 1 - Mensagem usuários Defensoria

Boa tarde !

*Dona Soraia ,liguei na Central 156 reclamando sobre, minha filha [REDACTED]
[REDACTED], não ser beneficiada com o cartão merenda.*

*A pessoa que me atendeu, disse que não poderia registrar nenhuma reclamação,
e sobre agendamento para Cad único, falou que o cras está sem agenda até maio.*

Segue os protocolos que me foram passado:2000005293

20200052937162

Agradeço desde já sua atenção.

Simone Paciência Aponte Nunez

Bom dia !

*Dona Soraia, referente ao cartão merenda da minha filha [REDACTED]
[REDACTED].*

Liguei da diretoria de ensino, no número 3396-5700 falei com a senhora Diva.

Ele confirmou todos os meus dados, e os dados da criança.

*Disse que somente o cras pode fazer alterações de dados referente a renda da
família.*

Obrigada

Acrescentando sobre CARTÃO MERENDA.

*Liguei no crás pedindo orientação sobre um possível cadastro, a pessoa me
informou que mesmo com a crise, será difícil eu conseguir o cartão merenda,
pois estou com registro em carteira, mesmo que a empresa ESTEJA FECHADA
e eu SEM FONTE DE RENDA. Ainda sim eles não poderiam me ajudar, pois
consta no ministério do trabalho os meus dados como trabalhador registrado.
Enfim encontro muito dificuldade, para receber essa ajuda, que no momento
seria de grande ajuda para alimentar meus filhos....*

Peço ajuda, e desde já AGRADEÇO

Boa noite Soraia!

*Então realmente a creche Cei Mundo Mágico não esta atendendo. Liguei no dia
27/03 as 11:00 e a diretora disse que dei sorte em liga e ela atender pq não esta
tendo atendimento! E no mesmo dia liguei no 156 e não tive nenhuma resposta,
pois eles não sabiam das informações que passei sobre o cartão merenda!*

Fonte: São Paulo (2020b, p. 60).

São juntadas ao processo também cartas de mães em situação de vulnerabilidade solicitando o benefício, mas que não estão inscritas nos cadastros necessários, conforme é possível visualizar na Figura 2:

Figura 2 – Cartas usuárias Defensoria

São Paulo, 07 de abril de 2020

Boa tarde,

Meu nome é Fernanda Machado Ribeiro Gumbys, sou mãe dos alunos Manuella Machado Gumbys, João Gumbys Neto, que estudam na EMEF Prof.º Paulo Gonzalo de Santos, e Flávia Machado Gumbys que estuda na Creche Estadual Prof.º Walter de Moraes.

Nenhuma das crianças receberam de momento o vale alimentação escolar que a Prefeitura e o Estado de São Paulo estão disponibilizando aos alunos da rede pública.

Acredito ser um direito dos meus filhos o vale alimentação escolar, pois eles sempre se alimentaram na escola no período de aula e agora estão fazendo todas as refeições em casa, o que aumentou muito nossa despesa familiar nesse tempo de covid-19, com tantos incertezas sobre nossa economia, falta de ajuda e bem cuidado. Não recebo Bolsa família.

Oportu-

Fernanda Machado R. Gumbys
 Celular: 98243-9989
 Fone: 5675-6009
 End: Trav. Condemore e Terra, 208 Jd. Apurá

São Paulo, 07 de abril de 2020.

Eu, Elaine Priscila Macedo Lopes (Cg 30.453.992-2)
 e Manuel Lopes Bezerra (Cg 24.289.270-X)
 responsáveis por Ana Clara Lopes Macedo (03/07/2013)
 Sarah Stefany Lopes Macedo (28/12/2006) estudante
 Eduardo Henrique Lopes Macedo (24/04/2004) estudante
 ambos estudantes na E.E. Profº Francisco Alves Moraes
 Somos moradores do condomínio Vitória, situado à:
 Rua Salvador Dali, 270 Bloco 4 Ap 202
 CEP: 04420-185

encontro-me desempregada, juntamente com meu
 esposo autônomo, não conseguimos adquirir o
 vale alimentício para nenhum dos filhos.
 Recebo como benefício o Bolsa Família e o
 mesmo houve uma redução, por motivo da
 filha de 6 anos de idade não está matriculada
 em nenhuma escola por falta de vaga e
 escola na região onde mora.

Devido estarem todos em casa, houve grande
 aumento de despesas e falta de alimentação
 adequada. As crianças pedem o que comerem
 como merenda, e não tenho como adquirir.
 necessitamos do vale alimentação para uso do
 mesmo com alimentos.

Para mais esclarecimentos: 11 98968-9203 posso-me
 a disposição.

Elaine Priscila Macedo Lopes (CPF. 313.134.038-06)

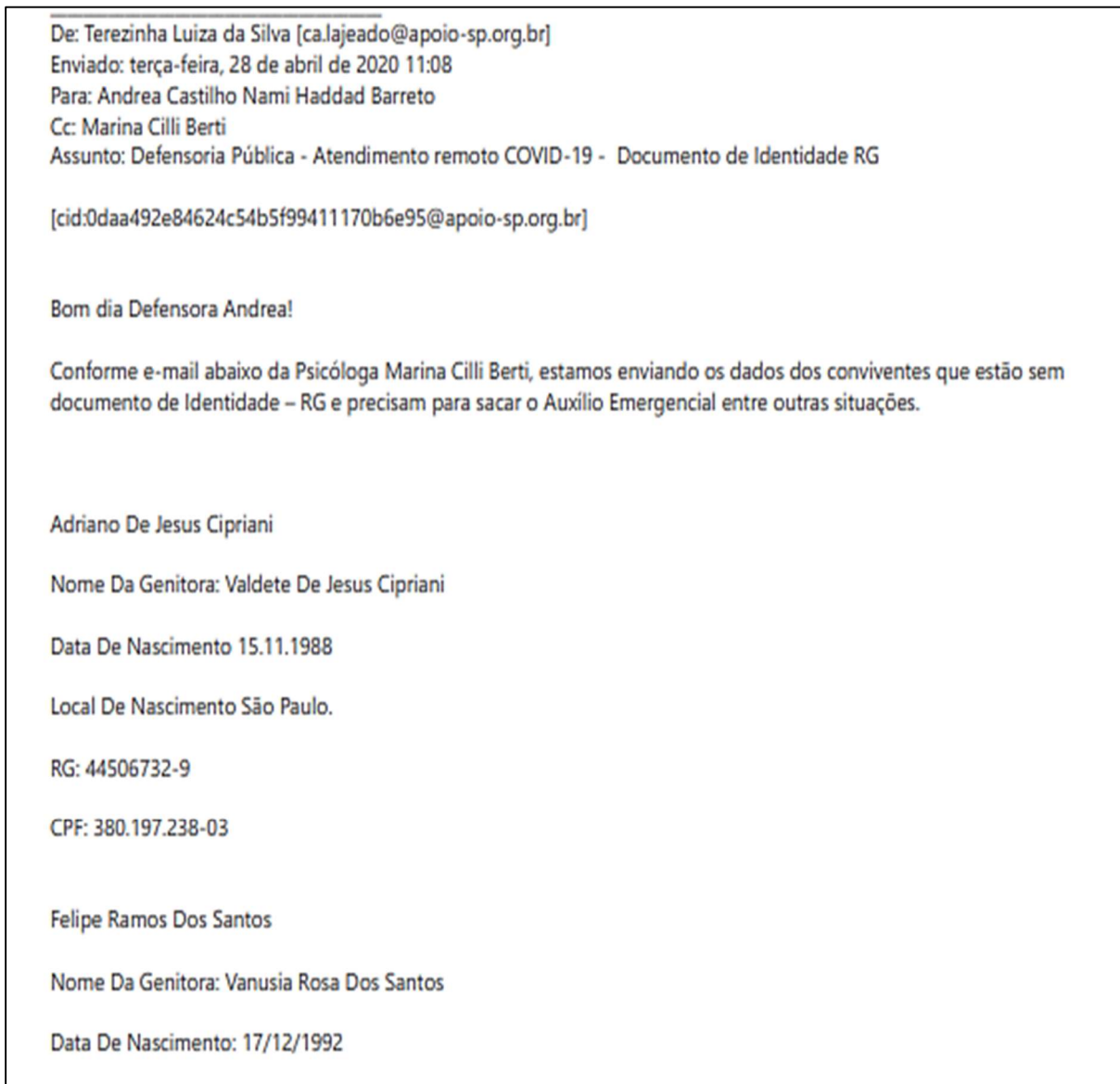
São Paulo 07 abril 2020

Eu Genísia de Oliveira Rigo
 solicito ajuda mensal com vale
 alimentação escolar pois minha
 filha Geovanna Oliveira Silva
 está durante estes dias de quarentena,
 em casa o que aumentou
 minha despesa com alimentação
 e no momento me encontro
 desempregada, sem meus trabalhos
 autônomos de diarista, por
 isso estou sem renda.

escola: Escola Estadual Profº Francisco
 Alves Moraes
 Tel: 950243781
 grata

Outro exemplo aparece no processo 5, no qual são juntados e-mails de serviço de assistência social listando pessoas acolhidas sem documentos pessoais e que dele necessitam para medidas como auxílio emergencial, conforme Figura 3:

Figura 3 – Troca de e-mails serviço assistência social



Fonte: São Paulo (2020c, p. 39-41).

Ainda, os destinatários da política pública discutida podem ser relevantes para determinar a legitimidade da Defensoria para ajuizar a ação. No processo 1, a Procuradoria Geral do Estado alega a Ilegitimidade Ativa da Defensoria, afirmando que a política pública da gratuidade da faixa etária entre 60 e 65 anos é voltada a idosos em geral (SÃO PAULO, 2021a).

Ou seja, o critério é idade, e não insuficiência de recursos, o que descaracterizaria a legitimidade da Defensoria por não se tratar, necessariamente, de pessoas necessitadas. Para sustentar sua argumentação, o Estado cita o precedente vinculante do STF na Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) 733.433/MG, no qual foi fixada a tese: “A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.” (BRASIL, 2015b, p. 2). Esse processo ainda não foi julgado, e a ilegitimidade da Defensoria não foi decretada em seu curso. Acerca dessa temática, interessante resgatar o resultado da pesquisa da Sociedade Brasileira de Direito Público (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2017), já exposto na introdução dessa dissertação, que identificou uma situação dividida entre os juízes e juízas entrevistados acerca da necessidade dos eventuais beneficiados de ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria serem comprovadamente necessitados. Concordaram com essa afirmação a minoria, 41,4% dos juízes e juízas, e 56,4% discordaram.

Outro aspecto da política pública que pode ser relevante para determinação da legitimidade da Defensoria é a sua natureza. No processo 1, é reconhecida a ilegitimidade da Defensoria Pública pelo objeto da ação envolver pretensão tributária, o que é vedado pela Lei da Ação Civil Pública, art. 1º, parágrafo único:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

Parágrafo único. 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 (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001). (BRASIL, 1985, não paginado).

Passando a observar a tutela antecipada (ou liminar, na nomenclatura da Lei 7.347/85) das ações analisadas, é possível verificar no Quadro 2 que ela foi requerida na petição inicial de todos os processos e concedida em 1º grau nos processos 2, 3, 4, 6 (parcial) e 7, não havendo nenhuma concessão em 2º grau.

Quadro 2 – Tabela ações concessão/revogação tutela antecipada e sentenças

Processo	Pedido de tutela antecipada/ liminar	Concessão tutela antecipada/ liminar 1º grau	Concessão tutela antecipada/ liminar 2º grau	Revogação tutela antecipada	Sentença
1	Sim	Não	Não	n/a	Sem sentença
2	Sim	Sim	n/a	Sim, na sentença	Extinção sem resolução de mérito
3	Sim	Sim	n/a	Não	Homologou acordo entre a Defensoria e a Municipalidade de São Paulo
4	Sim	Sim	n/a	Sim, por suspensão de liminar	Sem sentença
5	Sim	Não	Não	n/a	Extinção sem resolução de mérito
6	Sim	Parcial	n/a	Sim, por agravo de instrumento	Parcial procedência
7	Sim	Sim	n/a	Não	Procedência

Fonte: Dados da pesquisa realizada pela autora.

A maior parte das antecipações de tutela foram revogadas, de 3 processos do total de 5, quais sejam, do processo 2 na sentença, do processo 4 através de suspensão de liminar e no processo 6 através de agravo. As tutelas que foram mantidas foram do caso 3 e 7. Respectivamente, no primeiro o processo findou com sentença homologando acordo, que substituiu as providências concedidas na tutela antecipada, e no segundo caso, houve uma tentativa do Estado de São Paulo para reversão da tutela antecipada através de agravo de instrumento, entretanto foi negado seguimento ao agravo.

Por fim, com relação ao julgamento, existem dois processos ainda aguardando sentença, processos 1 e 4. Os processos 2 e 5 foram extintos sem resolução de mérito, respectivamente pela ilegitimidade ativa da Defensoria Pública do Estado e do Ministério Público do Estado no primeiro e pela ausência de interesse processual no segundo. Duas sentenças foram de procedência, nos processos 6 e 7, no 6 deve-se observar que a procedência foi apenas parcial. Finalmente, no processo 3, houve homologação de acordo entre a Defensoria Pública do Estado e o Município na sentença.

4.2 Relação Demandas analisadas e Referenciais Teóricos: Processo Coletivo Tradicional, Teoria dos Litígios Coletivos, Processo de Interesse Público e Processo Estrutural

Nas demandas analisadas, foi considerado que todas discutiam políticas públicas pelas duas características centrais extraídas da definição adotada: existência de programa de ação governamental com alocação de recursos para objetivos determinados a serem obtidos e efetivação de direitos sociais e direitos de grupos. Considerando essa característica, todos os processos podem ser caracterizados como processos de interesse público, por terem como objeto o funcionamento de uma política pública. Para Bucci (2006) a política pública é um programa de ação governamental que resulta de processo ou processos juridicamente regulados. A finalidade desse programa de ação é organizar os meios disponíveis do Estado e também as atividades privadas para que objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados sejam realizados. A categoria da política pública não é própria, portanto, do direito, sendo típica da atividade político-administrativa, na forma de arranjos regulatórios complexos. No contexto brasileiro, há um especial destaque para a efetivação através de políticas públicas dos direitos sociais e direitos de grupos (SADEK, 2013). Como todas as demandas discutiam políticas públicas, todas são classificadas como processo de interesse público. O processo de interesse público tem como objeto uma decisão sobre um interesse público, pertencente à generalidade das pessoas (SALLES, 2017). Para Chayes (2017) e Salles (2017), a disputa em um processo de interesse público é uma disputa sobre o funcionamento de uma política pública.

A primeira demanda discutia a suspensão pelo executivo da gratuidade na tarifa nos transportes públicos para idosos abaixo de 65 anos. No caso, a política pública é a gratuidade da tarifa, é discutido na ação o custo desta gratuidade para o Estado e Município, e os objetivos dessa política, de facilitar o transporte dos idosos. A argumentação dos réus é que haveria outras políticas públicas com maior prioridade no momento. O transporte é um direito social consagrado no artigo 6º da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Os pedidos da Defensoria Pública evidenciam a natureza objetiva do provimento desejado, retomada do status quo ante:

- a) condenar as Rés a manter o direito à gratuidade da tarifa nos veículos integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo e nos transportes públicos de passageiros quando operados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e gerenciados pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo

S/A(EMTU/SP) para as pessoas idosas entre 60 e 64 anos que tenham adquirido o direito na vigência da Lei Municipal n.º 15.912/13 e do Decreto Estadual 60.595/14, obrigando a confecção do bilhete único especial do idoso se a pessoa beneficiária da gratuidade o requerer;

b) condenar as Rés à obrigação de não fazer consistente no não bloqueio de bilhetes únicos já expedidos e válidos, enquanto não expirado o prazo de validade de 05 anos

c) condenar as Rés à obrigação de fazer consistente em desbloquear os bilhetes únicos especiais dos idosos expedidos e válidos, enquanto não expirado o prazo de validade de 05 anos para que voltem a ser utilizados, sob pena de, não o fazendo, ser condenada a multa diária no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), ou outro valor que entender Vossa Excelência adequado, nos termos do artigo 461, § 4º, do Código de Processo Civil, sem prejuízo de medidas outras que visem o resultado prático equivalente (art. 461, § 5º, CPC), para a manutenção da saúde e do bem estar do grupo de necessitados. (SÃO PAULO, 2021a, p. 23-24).

Essa demanda é um litígio coletivo irradiado, por atingir idosos de diferentes segmentos sociais, não havendo uma restrição a um local. Pela teoria dos litígios coletivos (VITORELLI, 2020), existem três tipos de litígios coletivos: globais, locais e irradiados. Os litígios coletivos globais não prejudicam de maneira específica nenhum indivíduo, e os direitos transindividuais subjacentes tem como titular a sociedade humana, na forma do Estado nacional ao qual pertence o território em que a lesão ocorreu. Os litígios coletivos locais prejudicam uma sociedade altamente coesa, ligada por laços de solidariedade social, emocional e territorial. Os titulares dos direitos transindividuais são os indivíduos integrantes dessa sociedade, os efeitos da lesão são irrelevantes para a comunidade externa para tutela jurídica. Por fim, litígios coletivos irradiados contêm uma lesão a direitos transindividuais de distintos segmentos sociais. Os titulares dos direitos transindividuais são os indivíduos que compõem a sociedade, dependendo da gravidade da lesão sofrida.

Não se trata de um processo estrutural pois não está se propondo uma reorganização de estrutura governamental, de fato, apenas a manutenção de uma política pública que o próprio executivo criou. O processo estrutural, para Fiss (2017) tem como objeto a reforma de uma estrutura governamental, para que sejam efetivados os valores constitucionais.¹¹ Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a gratuidade é ou não concedida ao grupo de idosos, ligados pela circunstância de fato de serem idosos.

A segunda demanda também discute o direito social ao transporte. No caso, o que está sendo discutido é a alteração de exigências para a isenção do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) realizada pelo poder executivo para veículos de pessoas com deficiência e seus familiares. É destacada pela Defensoria Pública a relevância do transporte

¹¹ As definições são discutidas com profundidade no capítulo 3, item 3.3.

particular para o transporte das pessoas com deficiência, pela necessidade de adaptações que nem sempre se fazem presentes no transporte público. A política pública de isenção do IPVA é explicitada pelo Estado, que destaca um crescimento excessivo nas isenções, não compatível com o número de pessoas com deficiência, e uma despesa desproporcional para o Estado, ou seja, há a discussão dos recursos e do objetivo da política pública. Assim como na demanda 1, os pedidos são objetivos e buscam a manutenção do status quo ante:

- a) condenar a Ré na obrigação de não cobrar IPVA neste exercício financeiro de 2021 da propriedade das pessoas com deficiência que possuíam a isenção do referido imposto no exercício de 2020, independentemente se contempladas ou não nas hipóteses de isenção da Lei 17302/2020, considerando a violação do princípio da anterioridade nonagesimal; E
- b) condenar a Ré a obrigação de não exigir o recadastramento nos termos da Portaria CAT 95/2020, neste exercício financeiro, daquelas pessoas com deficiência cuja propriedade foi contemplada nas hipóteses de isenção da Lei 17.302/20 e já estavam cadastrados no sistema da Fazenda Estadual, considerando a violação dos deveres da proporcionalidade e da razoabilidade, em razão do prazo exíguo e exigência de novos documentos, sob pena de, não o fazendo, serem condenadas a multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), ou outro valor que entender Vossa Excelência adequado, nos termos do artigo 461, § 4º, do Código de Processo Civil, sem prejuízo de medidas outras que visem o resultado prático equivalente (art.461, § 5º, CPC), para a manutenção da saúde e do bem estar do grupo de necessitados. (SÃO PAULO, 2021b, p. 23-24).

Pela semelhança da demanda 2 com a demanda 1, a classificação de acordo com o tipo de processo é a mesma. É um litígio coletivo irradiado, por atingir pessoas com deficiência e familiares de diferentes segmentos sociais, não tem uma restrição a um local. Não se trata de um processo estrutural pois não está propondo uma reorganização de estrutura governamental, de fato, apenas a manutenção de uma política pública que o próprio executivo criou e agora fez uma modificação prejudicial. Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a gratuidade é ou não concedida ao grupo de pessoas com deficiência, ligados pela circunstância de fato de serem pessoas com deficiência.

A terceira demanda discute o fechamento de uma Unidade de Atendimento Diário Emergencial (Atende 2) para acolhimento de pessoas em situação de rua e em uso de substâncias psicoativas. Essa Unidade de Atendimento (Atende 2) é um equipamento público de assistência social, que fornece água, alimentação e banheiros para pessoas em situação de rua no local, conhecido como “Cracolândia”. A prefeitura realizou o fechamento da unidade e abertura de outra, Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica (SIAT) II – Glicério, no qual há também serviços de saúde. Tais equipamentos são parte da política pública de assistência social e saúde à população vulnerável usuária de drogas da região, fazem parte da sua

efetivação. A saúde e a assistência aos desamparados são direitos sociais na forma do artigo 6º da Constituição Federal:

Trata-se, portanto, de medida de aperfeiçoamento de política pública, com atenuado (e não rigoroso) distanciamento da cena de uso aberto de drogas do local de assistência social, de saúde e acolhimento, visando impedir a recaída dos usuários em estágio de recuperação, mas de forma a não impedir o acesso a referidos serviços, decisão esta lastreada em estudos técnicos que concluíram pela reduzida eficácia de medidas de assistência implementadas no mesmo ambiente e contexto de uso e circulação de drogas, conforme acostada manifestação do órgão técnico competente da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. (SÃO PAULO, 2020a, p. 97).

Nessa demanda, a Defensoria Pública esclarece que seu objetivo é garantir o mínimo existencial à população da região durante o período da pandemia, através das políticas de assistência social e saúde, conforme se observa nos pedidos:

- (i) a suspensão imediata de qualquer medida que vise o fechamento do serviço Unidade de Atendimento Diário Emergencial, localizado na Rua Helvétia, nº. 57, Centro (ATENDE), até o fim da emergência decorrente da pandemia de COVID-19, devendo ser mantidos, no mínimo, os serviços voltados às necessidades básicas e primárias de acesso à água, banheiro, distribuição de kits de higiene e alimentação no local;
- (ii) a elaboração de um plano específico para atendimento de pessoas em situação de rua durante a epidemia de COVID-19 na cena de uso localizada na região da Luz, conhecida como ‘Cracolândia’, prevendo incremento nas estratégias de redução de danos para pessoas em uso abusivo de drogas e com doenças infectocontagiosas já adquiridas, devendo o plano e informações sobre as medidas que estão sendo tomadas serem apresentados em Juízo no prazo de 5 (cinco) dias, inclusive indicando fontes legislativas e bibliográficas relacionadas às medidas eleitas;
- (iii) que seja assegurado e intensificado o acesso à alimentação, equipamentos sanitários e de prevenção de doenças, ou qualquer outra medida destinada à minoração dos riscos provenientes da pandemia para a população em situação de rua localizada na Rua Helvétia e arredores.
- (iv) a distribuição de materiais informativos voltados à população em situação de rua da região da Luz, em linguagem clara, objetiva e acessível, de maneira a comunicar efetivamente todos os equipamentos, telefones e outros meios de contato, a fim de assegurar o pleno exercício do direito à informação e à saúde da população em situação de rua. (SÃO PAULO, 2020a, p. 22-23).

Nesse sentido, a terceira demanda é um litígio coletivo local, pois atinge pessoas em situação de rua que estão em circulação na região da Cracolândia. Não se trata de um processo estrutural, pois não está se propondo uma reorganização de estrutura governamental, de fato, apenas a reorganização de parte de uma política pública específica, dos equipamentos na região da “Cracolândia” que atendem a população em situação de rua usuária de drogas. Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a política pública se aplica às pessoas em situação de rua, ligados pela circunstância de fato de serem pessoas em situação de rua e estarem na região da “Cracolândia”.

A quarta demanda discute a política pública de alimentação escolar durante a pandemia. Com a suspensão das aulas, tanto a Prefeitura de São Paulo quanto o Estado passaram a conceder benefícios em dinheiro para a compra de alimentação dos alunos, entretanto, restringiram isso a um grupo limitado de alunos, no Município, aqueles que recebem bolsa família, e no Estado, os que recebem bolsa família e os que estão inscritos no Cadastro Único. A Defensoria Pública e o Ministério Público ajuizaram a ação alegando que essa restrição dos destinatários da política pública de alimentação escolar durante a pandemia era ilegal e que a alimentação escolar é parte do direito à educação, sendo direitos sociais, na forma do artigo 6º, tanto a educação quanto a alimentação. O benefício em dinheiro deveria ser fornecido, portanto, para todos os alunos da educação básica, conforme evidenciado pelos pedidos da petição inicial:

Ao final, A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO principal, confirmando-se a liminar deferida para obrigar os Requeridos a que estendam a alimentação escolar regulamentada pelos Decreto Estadual nº 64.891/2020, do Governador do Estado de São Paulo, Resolução Seduc nº 40, de 4/4/2020, do Secretária Estadual de Educação e a Instrução Normativa nº14/SME – DOC 02/04/2020, da Secretaria Municipal de Educação, para todos os alunos da educação básica das redes públicas estadual e municipal de São Paulo, independente de as famílias serem beneficiárias de programas de transferência de renda e/ou estarem formalmente inscritas em determinados cadastros, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Subsidiariamente, sejam os requeridos obrigados à oferta de alimentação escolar, regulamentada nos instrumentos normativos citados, a todos os alunos da educação básica da rede pública estadual e municipal que requeiram tal direito, compelindo-se as requeridas, neste caso, à abertura de canais remotos de solicitação, sob pena de multa diária no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais). (SÃO PAULO, 2020b, p. 40-41).

Dessa forma, a quarta demanda é um litígio coletivo irradiado: atinge todos os alunos e as alunas das escolas públicas de diferentes segmentos sociais. O fato de todos os alunos e alunas serem atingidos e justamente a argumentação da Defensoria e do Ministério Público, de que não é possível restringir os benefícios em dinheiro para compensar a merenda apenas aos cadastrados em benefícios sociais. Não se trata de um processo estrutural pois não está se propondo uma reorganização de estrutura governamental, de fato, apenas a reorganização de uma política pública específica. Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a política pública se aplica às alunas e aos alunos, ligados pela circunstância de fato de serem alunos e alunas da rede pública de ensino.

A quinta demanda discute o fechamento dos postos Poupatempo no Estado de São Paulo durante a pandemia e a consequente impossibilidade de pessoas vulneráveis, sem documentos de identificação, de obter tais documentos para se inscreverem em programas de

renda/benefícios durante a pandemia, como o auxílio emergencial. Nesse caso, o que está sendo discutido é o fechamento do Poupatempo, que, à semelhança da terceira demanda, com o Atende, é o equipamento público que efetiva a política pública de registro civil e documentação. Por trás da política pública que está sendo discutida no processo, é mencionada outra, de assistência social: o auxílio emergencial. O direito ao registro não é um direito social, mas como se torna evidente pelo caso, dá acesso a direitos sociais, como assistência social. O direito à renda básica familiar para todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social foi estabelecido como direito social através da Emenda Constitucional nº 114 de 2021. A Defensoria foca, nos pedidos, no funcionamento do equipamento (Poupatempo) para emissão de documentos:

- (i) a obrigação de fazer consistente na elaboração de um plano específico para atendimento durante a epidemia de COVID-19, de modo a garantir o acesso da população do Estado ao Poupatempo e ao IIRGD para que possam ser emitidos e regularizados os documentos de identidade, plano este que deve ser apresentado em 5 dias;
- (ii) a obrigação de fazer consistente na reabertura imediata de agências do Poupatempo e postos do IIRGD para atendimento a casos urgentes de pessoas que não possuam documentação;
- (iii) a obrigação de fazer consistente no estudo e execução de regularização emergencial de documentos para as populações vulneráveis nos serviços de assistência social, tais como CREAS e CRAS;
- (iv) a obrigação de fazer consistente na ampla divulgação e distribuição de materiais informativos voltados à população em situação de rua e demais populações vulneráveis, em linguagem clara, objetiva e acessível, de maneira a comunicar efetivamente o modo de funcionamento do Poupatempo e IIRGD durante o período de isolamento social causado pelo COVID-19. (SÃO PAULO, 2020c, p. 26).

Conforme o exposto, a quinta demanda é um litígio coletivo irradiado, pois embora dê destaque às populações vulneráveis e que tem mais probabilidade de não ter documentação, se aplica a qualquer pessoa sem documentação, de qualquer segmento social. Não se trata de um processo estrutural, pois não está se propondo uma reorganização de estrutura governamental, de como são emitidos os documentos, e sim um plano de atendimento específico para a pandemia. Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a política pública se aplica às pessoas sem documentação, ligadas pela circunstância de não terem documentação.

A demanda 6 discute as visitas aos encarcerados no Estado de São Paulo durante a pandemia. Com a imposição, por decreto, de isolamento social, as visitas foram suspensas. Entretanto, existe o direito da pessoa encarcerada ao convívio familiar e à não incomunicabilidade. Nesse sentido, a Defensoria argumentou por formas alternativas de visita, que não seriam presenciais, como instalação de telefones e vídeochamadas, e pela realização de um plano de retomada das visitas presenciais. No caso, as visitas são parte da política pública

do encarceramento que, por sua vez, é parte da política pública de segurança. Conforme redação do pedido da Defensoria:

- i) Instalação de telefones públicos nas unidades prisionais, assim como se determine ao estado de São Paulo que garanta a “visita virtual”, por meio de equipamentos audiovisuais de comunicação (celulares, tablets, computadores etc.), a fim de se obter de modo efetivo o contato com o mundo exterior de todas as pessoas presas no Estado de São Paulo, de modo que estas possam dispor, no mínimo, de 1 (uma) hora de contato, que poderá ser dividido entre os diversos meios de comunicação, e que se permita fracionar o período, para, com isso, garantir a manutenção da convivência familiar;
- ii) Apresentação de plano de retorno das visitas presenciais de familiares para o final do período de isolamento social, de maneira gradual – sem a necessidade de apontar datas específicas no cronograma-, elencando-se, contudo, no mínimo, a) a necessidade de melhor distribuição das visitas ao longo dos dias de semana, não se restringindo, aos finais de semana; b) distribuição de equipamentos de proteção individual para as pessoas que ingressarem nas unidades prisionais para visitação; c) disponibilização de local para que as visitantes possam se higienizar, lavando as mãos e utilizando álcool em gel; e d) a verificação de temperatura das pessoas que realizam a visita. (SÃO PAULO, 2020d, p. 32-33).

Dessa forma, a sexta demanda é um litígio coletivo irradiado, pois atinge toda a população encarcerada e seus familiares/amigos, de qualquer segmento social. Não se trata de um processo estrutural, pois não está se propondo uma reorganização de estrutura governamental, do cárcere, e sim um plano de visitas para a pandemia. Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a política pública se aplica às pessoas encarceradas, ligados pela circunstância de fato de estarem encarceradas.

A demanda 7 discute a gratuidade das refeições da rede de restaurantes populares “Bom Prato” para a população em situação de rua não acolhida por serviços socioassistenciais municipais. Essa gratuidade já tinha sido implementada pelo poder executivo, por meio da Resolução SEDS-15, de 26 de maio de 2020, tendo se encerrado em 30 de setembro de 2020. Nesse sentido, o Ministério Público, a Defensoria Pública do Estado e da União ingressaram com a ação para que fosse novamente implementada a gratuidade, considerando a manutenção da situação de calamidade pública (Decreto 64.879/2020), e a fase ainda intermediária do plano São Paulo. Nesse caso, o fornecimento de refeições é parte da política pública de assistência social à população socialmente vulnerável, e tanto alimentação quanto assistência social são direitos sociais na forma do artigo 6º da Constituição. O pedido dos autores evidencia o caráter de manutenção da política pública antes implementada:

- c.1) Manter a gratuidade para pessoas em situação de rua nas unidades dos Restaurantes Populares Bom Prato, nos moldes da Resolução SEDS nº 15, de 26 de maio de 2020, enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto 64.879, de 20 de março de 2020 e enquanto perdurara demanda, de forma comprovada pelos Municípios.

c.2) Manter a ampliação do funcionamento das unidades dos Restaurantes Bom Prato, e a prestação dos serviços, nos moldes do Decreto nº 64.897, de 31 de março de 2020 (complementado pela Resolução SEDS nº 8, de 1º-4-2020), enquanto perdurar a pandemia e enquanto houver demanda comprovada, a fim de garantir o mínimo existencial à população vulnerável, evitando-se o retrocesso. (SÃO PAULO, 2020e, p. 34).

Nesse sentido, trata-se de um litígio coletivo local, pois atinge a população de rua não acolhida por serviços socioassistenciais. Não se trata de um processo estrutural, pois não está se propondo uma reorganização de estrutura governamental, dos Restaurantes Bom Prato, e sim a manutenção de política pública criada pelo executivo. Na classificação tradicional dos interesses coletivos, se trata de um direito difuso, a política pública se aplica à população de rua não acolhida nos serviços socioassistenciais. É possível sintetizar a classificação de cada processo no seguinte Quadro 3:

Quadro 3 – Classificação das demandas de acordo com referencial teórico

Processo	Litígio coletivo global	Litígio coletivo local	Litígio coletivo irradiado	Processo estrutural	Individual Homogêneo	Coletivo	Difuso
1			X				X
2			X				X
3		X					X
4			X				X
5			X				X
6			X				X
7		X					X

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Dois aspectos são mais relevantes dessa classificação. Em primeiro lugar, todas as demandas, na classificação tradicional dos interesses metaindividuais se classificariam como direitos/interesses difusos, o que é comum às políticas públicas, já que os interesses difusos têm beneficiários indeterminados e decorrem de uma situação de fato. O segundo aspecto é que não há nenhuma demanda que possa ser classificada como processo estrutural, ou seja, nenhum pedido de reorganização da burocracia estatal para atingimento de um direito constitucional. Essa ausência indica também que os pedidos não demandam uma grande alteração do status quo.

De fato, se observa como em boa parte das demandas os pedidos se relacionam diretamente a políticas públicas que o Estado já tinha implementado, mas alterou, como nas demandas 1, 2, 3 e 7. Nas demandas 1 e 2 houve alteração de critérios para gratuidade no transporte público de idosos e de isenção do IPVA para deficientes, respectivamente, na demanda 3 houve fechamento de um equipamento público, o ATENDE, e mudança de local do novo equipamento implantado em seu lugar, e na demanda 7 houve a cessação da gratuidade estabelecida pelo poder executivo na rede de Restaurantes “Bom Prato” para pessoas em situação de rua não acolhidas antes da pandemia ter de fato sido controlada.

A quarta demanda diz respeito também a uma política pública já implementada, de substituição da merenda por benefício em dinheiro, mas o que é demandado é a expansão dos beneficiários da política pública para todos os alunos e alunas, e não apenas os cadastrados em programas de renda. Esse pedido é cumprido voluntariamente pela Prefeitura e pelo Estado, antes de qualquer decisão judicial.

A quinta demanda tem como pedido um regime emergencial de atendimento para o Poupatempo na pandemia, para garantir a emissão de documentos, principalmente para a população vulnerável. Essa é uma política pública que o Estado não tinha implementado, mas o faz voluntariamente, tanto que a demanda é extinta por ausência de interesse, demonstrando que o poder executivo entendeu a pertinência da política pública.

Por fim, a sexta demanda discute as visitas aos encarcerados durante a pandemia, a necessidade de visitas virtuais e criação de regime para retomada de visitas. Em relação ao regime de retomada, o poder público não tinha implementado essa medida, mas as visitas virtuais são implementadas pela Secretaria de Administração Penitenciária concomitantemente com o desenrolar da ação, e o que é discutido pela Defensoria é o tempo dessas visitas e problemas com elas, como de cadastro dos visitantes.

Resumindo, de 7 demandas, 4 discutiam políticas públicas que o Estado já tinha implementado e alterou de maneira prejudicial aos direitos dos vulneráveis (demandas 1, 2, 3 e 7), em 2 (demandas 4 e 5) o Estado não tinha implementado mas cumpre voluntariamente e apenas a sexta demanda tem um caráter maior de modificação do status quo em seus pedidos.

Uma das principais críticas à judicialização de políticas públicas afirma que essa judicialização é prejudicial, pois não é sensível às particularidades da execução de uma política pública, sendo simplista, e insensível à realidade do executivo:

Ainda que defensores atuem em casos importantes com esse tipo de estratégia, as consequências podem ser negativas, já que são tentativas isoladas para resolver problemas complexos com soluções simplistas que levam em consideração argumentos jurídicos, mas deixam de avaliar desafios

envolvidos com a implantação e as consequências geralmente imprevisíveis de certas políticas públicas. A realidade política é mais complexa do que a simples leitura jurídica supõe, e decisões judiciais por si sós são incapazes de corrigir o mundo. Isso não quer dizer que as instituições judiciais deveriam se abster de demandar direitos sociais. A contribuição delas pode ser essencial nesse campo, desde que conscientes do seu papel e de suas limitações. [...]. Ao estreitar contato com os responsáveis pela política pública, a Defensoria pode canalizar as demandas para que, em conjunto com outros atores, seja possível construir soluções políticas para problemas complexos, deixando a tentativa de imposição judicial como plano alternativo ou emergencial (MOREIRA, 2019, p. 145).

Nos casos da amostra, há um alinhamento entre o que é pedido e o que o Estado de fato já tinha implementado como política pública não cabendo essa crítica à judicialização. Ademais, mesmo nas políticas públicas que inovam, com exceção da demanda 6, o Estado reconhece a necessidade de tal política, implementando-as voluntariamente.

4.3 Relação Pandemia e elementos processuais ligados à tutela

O aspecto central da presente investigação é o uso pela Defensoria pública das ações civis públicas para discussão de políticas públicas durante a crise sanitária da COVID-19. Para abordar de maneira mais detida a relação da pandemia com a tutela pretendida pela Defensoria, seja ela definitiva ou antecipada, classifiquei os elementos processuais: objeto do processo,¹² causa de pedir remota, causa de pedir próxima,¹³ perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo e probabilidade do direito¹⁴ de acordo com a sua ligação com a pandemia: forte ou fraca.

Considerarei, a partir de um critério de frequência, fraca a ligação com a pandemia quando havia nenhuma ou apenas uma menção aos descritores “pandemia”, “COVID-19”,

¹² “O pedido e sua precisa especificação desempenham a importantíssima função de determinar o objeto do processo, conceituado este como a pretensão deduzida em juízo com o objetivo de obter um pronunciamento jurisdicional a seu respeito.” (DINAMARCO; BADARÓ; LOPES, 2020, p. 365).

¹³ “[...] a causa de pedir é constituída pelos fatos e fundamentos jurídicos do pedido. Como repetido pelos doutrinadores brasileiros, pelo menos na sua corrente majoritária, os fatos correspondem, tradicionalmente, à causa de pedir remota e os fundamentos jurídicos à causa de pedir próxima” (CHEKER, 2014, p. 40-41).

¹⁴ Perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*) e probabilidade do direito (*fumus boni juris*) são os requisitos da tutela de urgência, conforme redação do art. 300 do Código de Processo Civil: Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo: “A urgência de uma situação concreta como fator da legitimidade de todas essas medidas que não por outro motivo se chamam urgentes, caracteriza o que na linguagem destas se denomina *periculum in mora* e constitui o primeiro dos requisitos centrais dessa tutela diferenciada [...]. Probabilidade [do direito] é menos que certeza, e a certeza indispensável para a concessão da tutela jurisdicional principal (ou definitiva) é dispensada em relação a essas medidas. Se ocorrem idôneos elementos conducentes ao reconhecimento de que o autor pode ter o direito alegado, que ele é parte legítima e está amparado pelo interesse de agir etc., ou seja, conducentes à razoável previsão de que sua demanda principal poderá ser julgada procedente, eis aí o *fumus boni juris*.” (DINAMARCO; BADARÓ; LOPES, 2020, p. 523).

“coronavírus” no texto principal (excluindo notas de rodapé), e ligação forte se havia mais menções.

Cada um desses elementos foi analisado a partir de uma seção da petição inicial: o objeto do processo a partir dos pedidos, a causa de pedir próxima a partir da seção do direito (ou que assim correspondesse mas não tivesse esse título), a causa de pedir remota da seção dos fatos, o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo e probabilidade do direito da seção da tutela antecipada. No Quadro 4 a seguir resumimos a relação da pandemia com os elementos processuais da tutela dos processos analisados:

Quadro 4 – Elementos processuais de tutela e relação com a Pandemia

Processos	Objeto do Processo		Causa de pedir próxima		Causa de pedir remota		Perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo		Probabilidade do direito	
	Forte	Fraca	Forte	Fraca	Forte	Fraca	Forte	Fraca	Forte	Fraca
1		X		X		X		X		X
2		X		X		X		X		X
3	X		X		X		X			X
4	X		X		X			X		X
5	X		X		X		X			X
6	X		X		X		X			X
7	X		X		X		X			X

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Como é possível observar no Quadro 4, dois processos tiveram todos os elementos com ligação fraca com a pandemia, processo 1 e 2, 28, 6% do total de processos. Cinco processos, 71,4%, processos 3, 4, 5, 6 e 7 tiveram quatro elementos com ligação forte e um elemento com ligação fraca, (os quatro elementos com ligação forte foram objeto do processo, causa de pedir próxima, causa de pedir remota e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. O elemento com ligação fraca foi probabilidade do direito). Em uma análise mais detida, os processos 1 e 2 na petição inicial apresentam a pandemia apenas na seção “dos fatos”, uma única vez, e a pandemia não é central para nenhum dos elementos da tutela do processo.

No processo 1, o que se discute é o fim da isenção para idosos entre 60 e 64 anos nos transportes públicos, municipais e estaduais, em São Paulo. O trecho que trata da pandemia é o seguinte:

Assim, as pessoas idosas foram pegadas de surpresa, justamente elas que são grupo de risco neste **momento de pandemia**, que precisam do transporte para comparecer a consultas e exames médicos ou trabalhar, porque ou não conseguiram ainda se aposentar por não ter emprego formal ou recebem uma pequena aposentadoria. E isso em meio a uma **crise sem precedentes - crise sanitária e crise econômica** – na qual o número de desempregados aumenta e a inflação alcançou números mais altos que os anteriores. (SÃO PAULO, 2021a, p. 3, grifo do autor).

Há o termo pandemia, e a menção indireta, como “crise sem precedentes – crise sanitária e crise econômica”. A pandemia, no caso, de acordo com a argumentação da Defensoria Pública, agrava a situação de vulnerabilidade das pessoas idosas, por serem grupo de risco, e por terem menos recursos econômicos com a crise, ressaltando a necessidade da isenção. Entretanto, o foco da petição, seja no objeto da ação, na causa de pedir próxima e remota, são os dispositivos normativos que revogaram a isenção, Lei Municipal nº 17.542/2020 e Decreto Estadual 65.414/20, e a argumentação jurídica da existência de um direito adquirido à isenção sob a égide da legislação anterior, face uma alteração normativa inesperada.

O processo 2, que discute as novas hipóteses de isenção do IPVA para veículos de pessoas com deficiência e seus familiares têm características semelhantes ao processo 1. Segue o trecho que apresenta a pandemia: “Ressalte-se que isto ocorreu, ainda, num momento de **pandemia** com diversas restrições sanitárias e econômicas para as pessoas com deficiência, situação que tem impactado significativamente na renda das pessoas”. (SÃO PAULO, 2021b, p. 2).

Novamente, a pandemia é ressaltada de maneira argumentativa a partir da crise econômica gerada, agravando uma situação de vulnerabilidade. O restante contido nos fatos, assim como no processo 1, é que as pessoas teriam sido pegadas de surpresa pelas alterações. A argumentação jurídica, causa de pedir próxima, foca na questão da anterioridade tributária e falta de devido processo legal material na regulamentação da documentação para comprovação da isenção, que seria desproporcional e não razoável.

Se compararmos os trechos das petições iniciais que trazem a redação da probabilidade do direito, um dos requisitos da tutela antecipada, há a reprodução da argumentação jurídica defendida na causa de pedir próxima, sem nenhuma relação com a pandemia, em redação quase idêntica em ambos os processos:

Assim, é flagrante a probabilidade do direito que emana das teses ora sustentadas, não só à luz da Constituição Federal como da lei que estabelece a garantia do direito adquirido e do respeito ao ato jurídico perfeito. (SÃO PAULO, 2021a, p. 21).

Assim, é flagrante a probabilidade do direito que emana das teses ora sustentadas, não só à luz da Constituição Federal como da legislação e normas infralegais. (SÃO PAULO, 2021b, p. 21).

Algo semelhante ocorre com a redação do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo nas duas ações, há um foco na entrada em vigor das normativas combatidas, que são as motivadoras do ajuizamento da ação, e por isso trazidas na causa de pedir remota. Novamente também há uma semelhança na redação dos trechos referidos das duas ações:

A demora não desejada, mas esperada, pelo provimento final, penalizará a população carente e hipervulnerável de pessoas idosas entre 60 e 64 anos que tenham adquirido o direito à gratuidade da tarifa no transporte na vigência da Lei Municipal n.º 15.912/13 e do Decreto Estadual 60.595/14, que foram revogadas, e que terão ou já tiveram seus bilhetes únicos especiais bloqueados. [...]

O risco é evidente, já que a Lei Municipal 17.542/2020 e o Decreto Estadual 65.414/2020 já entraram em vigor, respectivamente, nos dias 22 de dezembro de 2020 e no dia 01 de janeiro de 2021, e os bilhetes únicos especiais dos idosos entre 60 e 64 anos serão bloqueados no dia 01 de fevereiro de 2021. (SÃO PAULO, 2021a, p. 21-22).

A demora não desejada, mas esperada, pelo provimento final, penalizará a população carente e hipervulnerável de pessoas com deficiência que terão dificuldade de arcar com pagamento do tributo por terem sido surpreendidos com a mudança de hipóteses de concessão da isenção tributária e, também, terão dificuldade para realizar o recadastramento no prazo legal nos termos da Portaria CAT 95/2020. [...]

O risco é evidente, já que o pagamento do IPVA já está sendo exigido desde 07 de janeiro de 2021 e o prazo para eventual defesa ou contestação ao lançamento é de 30 dias, ou seja, 30 de janeiro de 2021, conforme art. 44 da Lei 13.296/2008 (com alterações da Lei 17.302/20), que estabelece o tratamento tributário do IPVA. (SÃO PAULO, 2021b, p. 21-22).

O processo 3 tem todos os elementos de tutela com ligação forte com a pandemia, exceto a probabilidade do direito. Nesse processo, é discutido o fechamento de uma Unidade de Atendimento Diário Emergencial (Atende) na região conhecida como “cracolândia”, unidade destinada ao acolhimento de pessoas em situação de rua e em uso de substâncias psicoativas. A seção da petição “Dos fatos” é iniciada da seguinte maneira:

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou no dia 30/1/2020 que a COVID-19, doença causada pelo vírus SARS-CoV-2 (‘novo coronavírus’), constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Na mesma linha, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus, no dia 3/2/2020, por meio da Portaria n.º 188, do Ministério da Saúde. No último dia 11/3/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou a disseminação da COVID-19 no mundo como **pandemia**.

No Brasil, o primeiro caso da doença foi confirmado em 26/2/2020, tendo o Ministério da Saúde reconhecido a transmissão comunitária, ou seja, quando não é mais possível rastrear a origem da contaminação, em 13/3/2020 para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, e em 20/3/2020 para todo o país. Os prognósticos são terríveis em relação aos efeitos da epidemia no Brasil, considerando a vulnerabilidade de grande parte da população. Para ilustrar, estudo assinado por cinquenta pesquisadores da Imperial College, de Londres, estima que, caso não haja nenhuma intervenção, o número de mortos no Brasil provavelmente será em torno de 1,15 milhão; no outro extremo, com o cenário mais otimista possível, caso se consiga o isolamento de 75% da população, o número de mortes provavelmente será em torno de 44,2 mil:

O número de 1,15 milhão de mortos no Brasil é em um cenário em que nenhuma dessas medidas preventivas seja adotada para conter o avanço da doença no país. A quantidade de pessoas infectadas seria de 187,7 milhões de pessoas, entre as quais 6,2 milhões seriam hospitalizadas e 1,5 milhão seriam casos graves. O cenário mais otimista, com todas as precauções tomadas e isolamento de 75% da população, empresas e governo, o número de mortes por complicações da doença seria de 44,2 mil.

Com isolamento apenas de idosos, o estudo estima que o Brasil teria 120 milhões de pessoas infectadas, entre as quais 3,2 milhões seriam hospitalizadas, 702 mil teriam quadros clínicos graves e 529 mil morreriam por complicações da covid-19.

Considerando um isolamento parcial, que evita tanto eventos quanto aglomerações, o número de pessoas infectadas é de 122 milhões, com 627 mil mortes. (Revista Exame, consultada em 28/3/2020 em <https://exame.abril.com.br/ciencia/prevencao-contracoronavirus-pode-salvar-1-milhao-de-vidas-no-brasil/>)

As experiências internacionais demonstram o tamanho da gravidade da situação epidêmica. O número de pessoas com quadro grave de infecção por coronavírus (COVID-19) que necessitam de leito em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) superou em muito o número de leitos e aparelhos respiradores disponíveis em diversos países, sendo necessárias duras escolhas relacionadas ao acesso a leitos de UTI. São muitas as notícias que tais escolhas difíceis podem vir a ser necessárias no Brasil, a depender das proporções que a crise epidêmica tome no País, tendo sido publicado estudo da Universidade de Harvard que afirma que a falta de vagas em UTIs e de respiradores é um risco no Brasil.

Por ora, o Estado de São Paulo é o epicentro da difusão SARS-CoV-2 no Brasil. Logo após o reconhecimento da circulação do vírus de forma comunitária em todo o Estado, foram implantadas novas medidas para além das recomendações básicas de higiene descritas em protocolo do Ministério da Saúde – lavagem correta das mãos, limpeza e utilização de álcool em gel – considerando a alta potencialidade de alastramento rápido do vírus SARS-COV-2, na esteira do quanto observado na China, Itália e Espanha.

Nesse sentido, em âmbito Estadual, o Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública no Estado de São Paulo e foi seguido pelo Decreto nº 64.881, de 22/3/2020, que instituiu quarentena em todo território paulista, restringindo atividades de maneira a refrear o alastramento do vírus (art. 1º), mas resguardando a efetivação de atividades essenciais. O Decreto nº 64.920, de 6 de abril de 2020, estendeu a quarentena até 22/4/2020.

No Município de São Paulo, o Decreto nº. 59.283, de 16 de março de 2020, “declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus”. É fato notório, portanto, que a situação é grave e, como tal, exige medidas de saúde e assistência social que partam dessa premissa. Por outro lado, a gravidade do problema exige que o Poder Público não tome, neste momento, medidas que possam aprofundar problemas, conflitos e feridas sociais já existentes - os esforços devem ser de apaziguamento social e acolhimento, em especial das populações mais vulneráveis, não havendo sentido em medidas como a que se combate na presente ação. (SÃO PAULO, 2020a, p. 3-6, grifo do autor).

O que se observa é que os sete primeiros parágrafos contextualizam a gravidade da crise, mundialmente e no país, em seguida os parágrafos 8 a 10 descrevem a situação no Estado de São Paulo e os Decretos Estaduais e Municipais relacionados ao estado de calamidade pública/situação de emergência e quarentena. Por fim, há uma recomendação geral da Defensoria para as políticas públicas do estado, “esforços de apaziguamento e acolhimento” nas medidas de saúde e assistência social, que não estariam sendo respeitados nas medidas da ação. Essa mesma redação é observada no processo 5, páginas 4-7 (SÃO PAULO, 2020c). O processo 5 discute a necessidade de um regime de emissão de documentos de identificação especial durante a pandemia para população de rua e demais populações vulneráveis, considerando o fechamento das agências do Poupatempo. Esse processo tem ligação fraca com a pandemia na probabilidade do direito e ligação forte nas demais categorias.

A causa de pedir próxima, ou fundamentos jurídicos do pedido, do processo 3, traz duas normativas promulgadas em relação à COVID-19: a Lei Federal 13.979/2020 e a Portaria 337 de 24 de março de 2020 do Ministério da Cidadania:

Especificamente, em relação à epidemia de COVID-19, foi promulgada a Lei Federal nº. 13.979/2020, que em seu art. 3º, incisos I e II, prevê o isolamento (separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus) e a quarentena (restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus) como medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da COVID-19.

O art. 3º, §2º do mesmo diploma assegura às pessoas afetadas pelas medidas preventivas: I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento; II - o direito de receberem tratamento gratuito; III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

O Governo Federal, por meio da PORTARIA Nº 337, DE 24 DE MARÇO DE 2020, do Ministério da Cidadania, reconheceu a necessidade de elaboração de políticas públicas no âmbito da assistência social para garantir a vida das populações mais vulneráveis e das pessoas que com elas trabalham. (SÃO PAULO, 2020a, p. 19-20).

As normas colacionadas descrevem de maneira generalista os direitos das pessoas isoladas ou mantidas em quarentena e a necessidade de políticas públicas para proteção dos mais vulneráveis, e se relacionam ao pedido da ação que, em parte, é de impedir o fechamento da unidade de atendimento diário emergencial, Atende. No caso do processo 5, não há nenhuma menção a normas específicas da Pandemia, apenas ao período de pandemia na causa de pedir próxima.

A seção que traz os requisitos da tutela de urgência (probabilidade do direito e perigo de dano) também é muito semelhante nos processos 3 e 5:

Os requisitos para o deferimento do pedido da antecipação de tutela de urgência sem oitiva da parte contrária são insofismáveis no presente caso, considerando que a progressão da disseminação da doença da COVID-19 é geométrica e tem resultado em muitas mortes pelo mundo.

A probabilidade do direito é manifesta, haja vista que, conforme explanado, são diversas as normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao Réu o dever de fornecer o atendimento pleiteado.

Da mesma forma, mostra-se cristalino o perigo de dano, uma vez que a população em situação de rua da Cracolândia é extremamente vulnerável e a continuidade do atendimento imediato prestado no Atende 2, voltado à sobrevivência de tal população, é necessário ao enfrentamento da pandemia. Além disso, a operação está marcada para às 7h de amanhã, 08/04/2020, tendo sido decidida repentina e abruptamente de forma proposital.

Assim, aguardar decisão judicial final deste feito, pouca ou nenhuma utilidade trará a estas pessoas. (SÃO PAULO, 2020a, p. 21).

A probabilidade do direito é manifesta, haja vista que, conforme explanado acima, são diversas as normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao réu o dever de assegurar o direito à identificação pessoal da população em situação de rua.

Por sua vez, o perigo de dano ao resultado útil do processo deriva do fato que a progressão da disseminação da doença da COVID-19 é geométrica e tem resultado em diversas mortes pelo mundo. A população em situação de rua, devido ao seu quadro de vulnerabilidade, está gravemente sujeita à contaminação pelo COVID-19. Dessa forma, não assegurar à população em situação de rua formas de obtenção do auxílio emergencial instituído pela Lei n. 13.982/2020, sobretudo por meio da regularização dos documentos necessários para o seu requerimento, é medida que obsta o seu pleno acesso à assistência social.

Assim, aguardar decisão judicial final deste feito, pouca ou nenhuma utilidade trará a estas pessoas. (SÃO PAULO, 2020c, p. 25).

A probabilidade do direito não traz nenhuma remissão à pandemia, apenas em geral a normas constitucionais e infraconstitucionais que determinariam o dever de fornecer o atendimento (no caso do Atende) e de assegurar o direito à identificação pessoal da

população em situação de rua. Já o perigo de dano está diretamente relacionado à COVID, há a menção a “progressão da disseminação da doença COVID-19 é geométrica e tem resultado em muitas mortes pelo mundo” no processo 3 (SÃO PAULO, 2020a), e, no processo 5, “a progressão da disseminação da doença da COVID-19 é geométrica e tem resultado em diversas mortes pelo mundo.” (SÃO PAULO, 2020c, p. 25). Além disso, em comum também nos dois casos é o destaque da vulnerabilidade da população em situação de rua. No processo 3, outro fator do perigo de dano era a iminência do fechamento do equipamento público Atende.

Alguns fatores podem explicar as semelhanças apontadas entre o processo 3 e 5. Primeiramente, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos foi responsável pelo ajuizamento das duas ações, no caso do processo 5, em conjunto com o Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial. Além disso, as ações foram ajuizadas em datas próximas, o processo 3 foi ajuizado em 07/04/2020 e o processo 5 em 29/04/2020. As políticas públicas discutidas também tinham os mesmos destinatários, a população em situação de rua e, embora o processo 5 diga respeito a uma questão de emissão de documentos de identidade, e por isso a área da política pública seria registro civil, essa emissão está intimamente ligada com o acesso a recursos da assistência social, como o auxílio emergencial, ao qual a petição inicial faz referência constante.

Há também uma outra relação, ou “intertextualidade”, no processo 5, dessa vez com o processo 7, que também tem como destinatário da política pública a população em situação de rua. O processo 7 refere-se à manutenção da gratuidade das refeições servidas pelos restaurantes populares do Programa Bom Prato para a população em situação de rua não acolhida pelos serviços municipais de assistência social. Há a participação do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos e do Núcleo de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial da Defensoria. Nas petição inicial do processo 5, em uma exemplificação da dificuldade da vida da população em situação de rua, é dito “ [...] obter a renda necessária para o custeio de refeições oferecidas pelo Programa Bom Prato, por mais pequena que pareça o valor (R\$ 1,00, para o almoço e jantar e R\$ 0,50, para o café da manhã), passou a constituir uma tarefa hercúlea” (SÃO PAULO, 2020c, p. 14-15), em referência direta à situação fática que será alegada no Processo 7, ajuizado posteriormente ao processo 5, mostrando que já havia ciência da Defensoria Pública em relação ao problema. O processo 7 discute justamente a gratuidade das refeições e foi ajuizado meses depois, em 08/10/2020, enquanto o processo 5 foi ajuizado em 29/04/2020. Há trecho no processo 7 quase idêntico ao supracitado do processo 5 acerca da dificuldade de pagamento do custeio da refeição:

“[...] obter a renda necessária para o custeio da refeição oferecida pelo Programa Bom Prato, por mais pequena que pareça, constitui uma tarefa hercúlea.” (SÃO PAULO, 2020e, p. 13).

O processo 4 teve dois elementos com ligação fraca com a pandemia, o perigo de dano e a probabilidade do direito. Já o processo 7 teve todos os elementos processuais analisados nessa seção com ligação forte com a pandemia, exceto a probabilidade do direito. Outro fator comum entre os dois é que foram ajuizados em litisconsórcio da Defensoria Pública e Ministério Público (o processo 7 também contou com a Defensoria Pública da União no polo ativo, mas sua ilegitimidade foi reconhecida por efeito translativo em agravo de instrumento).

Diferentemente dos processos 5 e 3, a seção dos fatos que aborda a pandemia nos processos 4 e 7 é diferente uma da outra, entretanto, existem informações em comum sobre a pandemia e decretos e mesma ordem de encadeamento de ideias:

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou como pandemia a disseminação da contaminação pela COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus.

Em decorrência disso e com o aumento do número de casos no Brasil, foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), materializada na Portaria nº 188/2020 do Ministro de Estado da Saúde.

O Decreto Estadual nº 64.862/2020, do Governador do Estado de São Paulo, reconheceu tal situação e adotou medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio, dentre elas suspensão de aulas e eventos, evitando-se a aglomeração de pessoas, que foi alterado pelo Decreto Estadual nº 64.864/2020, para garantir que as aulas serão suspensas, observada, em qualquer hipótese, a segurança alimentar dos alunos.

O Decreto Municipal nº 59.283/2020, do Prefeito do Município de São Paulo, declara situação de emergência, em razão da pandemia do novo Coronavírus, e adota diversas medidas.

No dia 21 de março de 2020, foi publicado o Decreto Estadual nº 64.879, do Governador do Estado de São Paulo, que reconhece o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19. [...]

Sabe-se que, ao mesmo tempo, foi decretada quarentena no Estado de São Paulo, conforme Decreto Estadual nº 64.864/2020 e Deliberação 2, de 23-3-2020, do Comitê Administrativo Extraordinário COVID-19, de que trata o art. 3º do Decreto citado e Decreto Municipal nº 59.298/2020. Medidas estas que foram prorrogadas, por enquanto, até o dia 22 de abril do corrente ano.

A situação trazida pela pandemia é multifacetária, com reflexos graves não só na esfera da saúde, mas também nas áreas social, econômica, trabalhista, afetando a todos e, com especial severidade, crianças e adolescentes. (SÃO PAULO, 2020b, p. 6-7).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou no dia 30/01/2020 que a COVID-19, doença causada pelo vírus SARS-CoV-2 (‘novo coronavírus’), constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, tendo sido classificada como pandemia desde o dia 11/03/2020. Na mesma linha, o Ministério da Saúde do Brasil declarou

Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) no dia 03/02/2020, por meio da Portaria nº 188, tendo sido também declarado o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020. Em âmbito Estadual, o Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública no Estado de São Paulo e foi seguido pelo Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, que instituiu quarentena em todo território paulista, restringindo atividades de maneira a refrear o alastramento do vírus (art. 1º), mas resguardando a efetivação de atividades essenciais. Posteriormente, considerando a nova fase do combate à pandemia no Estado, foi publicado o Decreto nº 64.881/2020, que institui o Plano São Paulo.

Finalmente, no Município de São Paulo, o Decreto nº. 59.283, de 16 de março de 2020 ‘declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus’. (SÃO PAULO, 2020e, p. 4-5).

A ordem das informações que são repetidas nos dois trechos é: declaração OMS referente à Pandemia, declaração Ministério da Saúde de Emergência em Saúde de Importância Nacional, decretos estaduais e decreto municipal. O processo 7 segue dando mais detalhes da situação da Pandemia, trazendo informações de boletim epidemiológico recente e do Plano São Paulo.

O parágrafo destacado abaixo, do processo 7, tem redação semelhante à de parágrafos presentes nos processos 3 e 5, também destacados. Na presente análise já descrevemos esse parágrafo como uma recomendação geral da Defensoria, que não estaria sendo seguida nas políticas públicas judicializadas e, portanto, surgindo a necessidade de judicialização. O trecho demonstra a existência de uma tese geral da Defensoria Pública relativa à judicialização das políticas públicas na COVID-19 que supera a dinâmica de um único processo coletivo:

É fato notório, portanto, que a situação é grave e, como tal, exige medidas de saúde e assistência social que partam dessa premissa. Por outro lado, a gravidade da situação exige que o Poder Público tome, neste momento, medidas que possam limitar o agravamento dos problemas, conflitos e feridas sociais já existentes, empreendendo esforços para o apaziguamento social e acolhimento, em especial das populações mais vulneráveis. (SÃO PAULO, 2020e, p. 7-8).

É fato notório, portanto, que a situação é grave e, como tal, exige medidas de saúde e assistência social que partam dessa premissa. Por outro lado, a gravidade do problema exige que o Poder Público não tome, neste momento, medidas que possam aprofundar problemas, conflitos e feridas sociais já existentes - os esforços devem ser de apaziguamento social e acolhimento, em especial das populações mais vulneráveis, não havendo sentido em medidas como a que se combate na presente ação. (SÃO PAULO, 2020a, p. 5-6; SÃO PAULO, 2020c, p. 7).

Na causa de pedir próxima, os processos 4 e 7 mencionam normativas criadas para lidar com a crise da pandemia. O processo 4 traz a Lei 13.897/2020, que acrescenta artigo 21-A à lei que disciplina o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Lei

11.947/1999, permitindo a distribuição aos pais ou responsáveis de gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos nos termos da lei. O processo 7 menciona a Lei Federal 13.979/2020, que prevê o isolamento e quarentena de pessoas e objetos em seu artigo 3º, assegurando no artigo 3º, parágrafo §2º, os direitos das pessoas afetadas por medidas preventivas, e a Portaria nº 337, de 24 de março de 2020, do Ministério da Cidadania, que afirma a necessidade de elaborar políticas públicas de assistência social para preservação da vida das populações mais vulneráveis e pessoas com as quais elas trabalham. Essas são as mesmas normas mencionadas na causa de pedir próxima no processo 3, supracitado.

Em relação aos elementos da tutela antecipada (perigo de dano e probabilidade do direito), no processo 4 ambos têm ligação fraca com a pandemia. Não há nenhuma menção à pandemia no trecho que aborda a probabilidade do direito, e no trecho que define o perigo de demora, há uma menção à pandemia e uma menção indireta, afirmando ser um “momento tão peculiar e dramático” (SÃO PAULO, 2020b, p. 37):

No caso em análise, caso indeferida a antecipação do pedido formulado, considerando-se a demora natural de processamento da ação e das próprias medidas administrativas necessárias para concretização da ordem judicial, assumiríamos o grave risco de, em **momento tão peculiar e dramático**, negar o direito e suprimir, talvez, a última esperança de milhões de crianças e adolescentes em ter acesso ao mínimo necessário para a sobrevivência de qualquer pessoa: a alimentação!

A **pandemia** e a necessária suspensão das aulas impõem aos estudantes da rede pública, hoje, restrições alimentares que não podem aguardar o normal transcurso do processo para serem supridas, pena de se tornar absolutamente inútil o resultado final desta ação civil pública.

Reforça-se que nesse sentido decidiu recentemente o Tribunal de Justiça da Bahia, em decisão proferida pela 6ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, nos autos nº 8031870-11.2020.8.05.0001. (SÃO PAULO, 2020b, p. 37, grifo do autor).

Já o processo 7, tem o elemento probabilidade do direito com ligação fraca à pandemia, e o elemento perigo de dano com ligação forte:

A probabilidade do direito é manifesta, haja vista que, conforme explanado acima, são diversas as normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao réu o dever de assegurar o direito à alimentação adequada à população em situação de rua.

Por sua vez, o perigo de dano ao resultado útil do processo deriva do fato que a progressão da disseminação da doença da COVID-19 é geométrica e tem resultado em diversas mortes pelo mundo. A população em situação de rua, devido ao seu quadro de vulnerabilidade, está gravemente sujeita à contaminação pelo COVID-19. Dessa forma, não assegurar à população em situação de rua a manutenção da gratuidade do Programa Bom Prato, no quadro atual de pandemia, é medida que obsta o seu pleno acesso ao direito à alimentação adequada e, por via de consequência, pode colaborar

para enfraquecimento de seu sistema imunológico, ocasionando maiores riscos de infecção, hospitalização e, até mesmo, de óbito. Assim, aguardar decisão judicial final deste feito, pouca ou nenhuma utilidade trará a estas pessoas. (SÃO PAULO, 2020e, p. 33).

A redação dos requisitos da tutela de urgência do processo 7 é muito semelhante à dos processos 3 e 5. Essa semelhança pode ser explicada pelo fato de os processos terem em comum a população destinatária da política pública, que é a população em situação de rua; a presença do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, e terem sido ajuizados em 2020, em datas consecutivas, entre abril e outubro. É provável que a redação desse trecho tenha sido feita pelo Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos que posteriormente a replicou nos outros processos, já que no processo 3 é o único núcleo atuante da Defensoria, e este foi o primeiro ajuizado.

Uma característica singular do processo 4 é ter uma seção na parte “Do direito”, dedicada a justificar a possibilidade da intervenção do poder judiciário no caso, por estar ocorrendo uma violação a direitos fundamentais. O item da petição é “Legitimidade da intervenção do poder judiciário - papel de garantidor dos direitos fundamentais”:

Sabidamente, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, consagra o denominado princípio da inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário, prevendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Uma vez demonstradas a inconstitucionalidade e a ilegalidade da postura das requeridas e os prejuízos aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, afigura-se imperiosa a intervenção judicial, através do processamento da presente ação civil pública e procedência de seus pedidos.

Em casos tais, não há que se falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, uma vez que é justamente em decorrência de ato do Poder Executivo que está havendo ofensa aos direitos de crianças e adolescentes. No caso em comento, não se está discutindo a forma como a Administração Pública Estadual e Municipal optou por fornecer a alimentação escolar de maneira excepcional (crédito direto, oferta de cestas básicas, etc.). Discute-se exclusivamente a extensão deste fornecimento a todos os alunos matriculados nas respectivas redes públicas de ensino, pois a limitação estipulada é ilegal.

Como já apontamos, a restrição não é razoável e viola o direito à proteção integral da criança e ao adolescente, o direito à vida, saúde, educação e alimentação.

Diante de tal quadro de violações, não há como não admitir a intervenção do Judiciário, caso contrário, seu papel de garantidor dos direitos fundamentais e Guardião da Constituição Federal restaria irremediavelmente prejudicado.

Não se pode perder de vista que, inserida na Teoria da Separação dos Poderes, inclui-se como ferramenta de controle o chamado sistema de freios e contrapesos, segundo o qual são dadas aos Poderes certas possibilidades de intervenção nos demais, justamente com a finalidade de coibir abusos e garantir que a população colha os benefícios da formação de um Estado Social Democrático. Nesta medida, é legítima a atuação do Poder Judiciário para garantir que o Executivo cumpra as normas

constitucionais e legais, cuja edição remete ao poder do povo, através do exercício do Poder Legislativo, por meio de seus mandatários eleitos. Há mais de uma década o Supremo Tribunal Federal se posiciona neste sentido, expressando diversas vezes com eloquência que o controle dos gastos públicos e da prestação de serviços básicos por parte do Estado Social tem merecido a atuação positiva do Judiciário, porquanto os demais Poderes têm se mostrado incompetentes para garantir o cumprimento dos mandamentos constitucionais. [...]. (SÃO PAULO, 2020b, p. 28-29).

A argumentação trazida é que frente uma medida ilegal e inconstitucional do Executivo, no caso a restrição do fornecimento da alimentação durante a suspensão das aulas apenas a alunos cadastrados em bases de benefícios sociais como bolsa família ou CadÚnico, caberia a intervenção do Judiciário, que é responsável por garantir o cumprimento da constituição pelo poder executivo.

O processo 6 tem ligação forte da pandemia com todos os elementos processuais, exceto na probabilidade do direito. Na seção dos Fatos, destaca como a COVID-19 é especialmente perigosa no ambiente prisional, e que estão sendo tomadas poucas medidas para prevenir o contágio, além dos presos estarem sendo mantidos incomunicáveis. O objeto da ação é a regulamentação de visitas às pessoas encarceradas após suspensão das visitas presenciais pela pandemia:

É de notório conhecimento a grave crise de saúde pública atualmente enfrentada em todo o mundo por conta da pandemia do novo CORONAVÍRUS, especialmente preocupante no Brasil diante do aumento exponencial de casos e do atual colapso do sistema de saúde em diversas cidades do país¹.

Conforme será melhor desenvolvido adiante, o sistema prisional é um dos ambientes mais propícios para a propagação do vírus, quadro esse extremamente agravado no Brasil por conta da superlotação e das inaceitáveis condições de insalubridade existentes em diversos estabelecimentos penitenciários.

Tal fato deveria ensejar uma preocupação especial com esses locais, dado o potencial altíssimo de propagação do vírus em ambientes como esse. Por um lado, as pessoas presas, grande parte pertencente ao grupo de risco, ficam expostas a uma doença que pode causar sérias complicações respiratórias, em um ambiente especialmente insalubre, na maioria esmagadora das vezes sem nem mesmo equipe mínima de saúde ou possibilidade de pronto atendimento na rede pública de saúde, na maior parte das vezes por falta de escolta. Por outro, as unidades prisionais podem se tornar incubadoras do vírus, além de contribuírem para a sobrecarga dos sistemas de saúde das regiões nas quais se encontram.

No entanto, mesmo diante desse quadro, a Secretaria de Administração Penitenciária vem tomando tímidas medidas preventivas, claramente insuficientes diante da gravidade da situação, sendo a principal delas voltada a restringir o direito de visita das pessoas presas.

No dia 19 de março de 2020, a Secretaria expediu a Resolução SAP-40, voltada a disciplinar as visitas nas unidades prisionais paulistas. Conforme seu conteúdo, a partir do dia 21 de março estaria permitido o ingresso de apenas um visitante por preso, além de não serem permitidos visitantes

menores de idade ou que se enquadrassem no grupo de risco da COVID-19. Por fim, determinava a realização de procedimentos de triagem antes do ingresso dos visitantes, para aferir a presença de sintomas relacionados à doença.

Após essa medida, alguns casos foram levados ao Poder Judiciário a respeito do tema. Em um deles, um mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo (processo n. 1015074-20.2020.8.26.0053), teve liminar deferida pela juíza da 16ª Vara da Fazenda Pública da Capital, proibindo visitas em todas as unidades prisionais do Estado de São Paulo até o julgamento da demanda. Posteriormente, a Secretaria de Administração Penitenciária editou a Resolução SAP-60, de 24 de abril de 2020, anexa, suspendendo todas as visitas nas unidades prisionais paulistas por trinta dias.

Nesse período, destaca-se que esse Núcleo Especializado de Situação Carcerária enviou, no dia 6 de abril de 2020, ofício ao Secretário de Estado da Secretaria de Administração Penitenciária, anexo, recomendando a instalação de telefones públicos nas unidades prisionais e, enquanto tal medida não fosse efetivada, a intermediação do contato das pessoas presas com seus familiares através da equipe de serviço social de cada estabelecimento.

No dia 14 de abril de 2020, o Secretário da Administração Penitenciária enviou resposta informando que ‘a instalação de telefones públicos nas unidades prisionais é inviável, mormente no momento atual, em que todos os recursos disponíveis são necessários para suprir a demanda por insumos destinados ao combate e prevenção da disseminação do COVID-19 entre os custodiados e servidores do sistema penitenciário’, conforme documento anexo.

Mantem-se, assim, e sem perspectiva de solução, grave situação de total incomunicabilidade das pessoas presas, facilitando o rompimento de vínculos familiares, tão importantes para o adequado cumprimento da pena e para se alcançar seus objetivos formais.

Diante desse fato, entendendo tais medidas como violadoras de direitos fundamentais das pessoas presas e seus familiares, sem, contudo ter garantida a proporcionalidade diante da necessária adoção de medidas de contenção da pandemia no sistema prisional, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por intermédio do seu Núcleo Especializado de Situação Carcerária, vem propor a presente ação civil pública. (SÃO PAULO, 2020d, p. 2-4).

Diferentemente das outras petições iniciais, a petição inicial do processo 6 não tem uma sessão “Do direito”, como é o tradicional, trazendo duas sessões que fazem essa função: a seção 3: “O caos do sistema carcerário, o colapso a partir da pandemia do covid-19 e o estado de exceção inconstitucional de incomunicabilidade das pessoas presas- do direito à convivência familiar” e a seção 4: “Outras formas de se manter a convivência familiar na situação de pandemia” (SÃO PAULO, 2020d, p. 9 e 22). Nessas seções são trazidas diversas normativas emitidas na Pandemia: Provimento n. 2.545/2020 do TJSP (estabelece o sistema especial de trabalho em decorrência da pandemia), Recomendação n. 62 de 2020 do Conselho Nacional de Justiça, acerca da adoção de medidas para prevenir a propagação da COVID-19 no sistema prisional e socioeducativo, Portaria 188/2020 do

Ministério da Saúde (decreta Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional), Decreto 64.862/2020 do Estado de São Paulo (medidas temporárias e emergenciais de prevenção ao contágio pelo vírus), Decreto Município de São Paulo 59.283 (declara situação de emergência do município e estabelece medidas de enfrentamento à pandemia), Provimento n. 2.546/2020 do Tribunal de Justiça de São Paulo (medidas liberatórias no sistema socioeducativo), Resolução Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo 40/2020 (restrição visitas sistema penitenciário em decorrência da pandemia) e 60/2020 (suspensão visitas sistema penitenciário em decorrência da pandemia).

Nos elementos da tutela antecipada, como a maioria dos demais processos, a probabilidade do direito não faz referência à pandemia, e sim a normas mais gerais, nesse caso, de maneira pormenorizada, listando quais são essas normas, e não apenas que elas existem, como nos processos 3, 5 e 7:

A plausibilidade do direito invocado, o *fumus boni iuris*, é claro em virtude do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal), da vedação de penas cruéis (artigo 5º, XLVII, da Constituição Federal), da vedação da incomunicabilidade do preso mesmo durante vigência de Estado de Defesa (artigo 136, §3º, IV, da Constituição Federal). De maneira ainda mais concreta, o direito à visita é previsto no artigo 41, X, da Lei de Execução Penal e a Regra 58 das Regras de Mandela, recepcionadas no Estado de São Paulo por meio de sua Constituição Estadual. (SÃO PAULO, 2020d, p. 30).

Já o perigo de demora está fortemente relacionado à pandemia, às incertezas que o momento traz e os prejuízos da falta de contato para a saúde mental dos presos e familiares:

No que diz respeito ao *periculum in mora*, é evidente que, após mais de dois meses sem visitas e contatos com familiares, a cada semana que passa sob a proibição de visitas e a ausência de qualquer medida compensatória a ela relacionada, os efeitos da ausência de qualquer contato familiar sobre a saúde dos presos é cada vez mais deletéria e cruel para a própria saúde mental das pessoas presas e seus familiares. Importante lembrarmos que tal população já se encontra especialmente fragilizada diante da incerteza de viverem em um ambiente extremamente vulnerável ao avanço da pandemia, como tem demonstrado as cartas de desespero recebidas por familiares nas últimas semanas.

Em um completo arrepio à nossa ordem constitucional, a manutenção do quadro atual significa a continuidade de uma inaceitável violação aos elementos concretos mais basilares da dignidade das pessoas presas e de seus familiares enquanto seres humanos, sendo impedidos de manter um mínimo contato com seus entes queridos em um momento de grandes incertezas para todos nós.

Em razão disso, não é razoável impor às pessoas presas e seus familiares o perigo da demora. Como as lesões são evidentes, é preciso que a tutela seja adequada e efetiva. (SÃO PAULO, 2020d, p. 31).

Finalmente, um último aspecto relevante para a análise entre elementos da tutela e pandemia são os pedidos das ações civis públicas, mais especificamente, os pedidos principais, que estão diretamente relacionados ao objeto da tutela. O aspecto observado aqui é o da temporalidade, como é dada a limitação temporal dos pedidos, se estão restritos ou não ao período de pandemia, considerando que quanto mais forte for a relação entre a política pública discutida e a pandemia, maior a chance de haver a temporalidade restrita à situação de emergência, sendo uma política pública de emergência.

Os processos 1 e 2, que têm os elementos da tutela com ligações mais fracas com a pandemia, também não tem seus pedidos restritos à temporalidade da pandemia. No processo 1, o pedido é a manutenção da gratuidade nos transportes públicos urbanos para aqueles idosos que tivessem completado 60 anos na vigência do regime anterior, da Lei Municipal n.º 15.912/13 e do Decreto Estadual 60.595/14, suspendendo o bloqueio ou realizando o desbloqueio dos bilhetes únicos especiais já emitidos. A temporalidade, portanto, é dada pela validade do regime legal anterior. Já no processo 2, o pedido é condenar a ré a não cobrar IPVA no exercício financeiro de 2021 das pessoas com deficiência que possuíam isenção no regime legal anterior, assim como a obrigação de não exigir o recadastramento em 2021 das pessoas com deficiência já cadastradas, ou seja, a limitação é o exercício financeiro de 2021.

Os processos 3, 5 e 7 tem a restrição temporal da pandemia explicitada nos pedidos. Tanto o processo 3 quanto o 5 tem um item específico que pede a procedência dos pedidos elencados de forma a torná-los definitivos “enquanto durar a situação de emergência em razão da epidemia de coronavírus (COVID-19)” (SÃO PAULO, 2020a, 2020c). O processo 7 traz duas redações diferentes para a mesma limitação temporal da pandemia, uma o estado de calamidade pública determinado por Decreto Estadual, e outra a pandemia em si, como situação fática:

- c) Julgue procedente o pedido, para tornar definitivo o pedido de tutela antecipada formulado e, ao final, condene o Estado de São Paulo a:
 - c.1) Manter a gratuidade para pessoas em situação de rua nas unidades dos Restaurantes Populares Bom Prato, nos moldes da Resolução SEDS nº 15, de 26 de maio de 2020, enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto 64.879, de 20 de março de 2020 e enquanto perdurar a demanda, de forma comprovada pelos Municípios.
 - c.2) Manter a ampliação do funcionamento das unidades dos Restaurantes Bom Prato, e a prestação dos serviços, nos moldes do Decreto nº 64.897, de 31 de março de 2020 (complementado pela Resolução SEDS nº 8, de 1º-4-2020), enquanto perdurar a pandemia e enquanto houver demanda comprovada, a fim de garantir o mínimo existencial à população vulnerável, evitando-se o retrocesso. (SÃO PAULO, 2020e, p. 34-35).

O processo 4 não traz uma limitação temporal expressa nos pedidos, entretanto, está discutindo normativas que foram criadas na pandemia, para uma política pública de emergência, e que se limitam a essa situação excepcional, no caso o Decreto Estadual nº 64.891/2020, do Governador do Estado de São Paulo, a Resolução Seduc nº 40, de 4/4/2020, da Secretaria Estadual de Educação e a Instrução Normativa nº 14/SME – da Secretaria Municipal de Educação.

Por fim, o processo 6 se distingue dos demais por explicitamente indicar na petição inicial, embora não seja na seção dos pedidos, que as formas alternativas à visita presencial, em decorrência da pandemia, como a utilização de vídeo chamadas e realização de ligações telefônicas, deveriam ser mantidas mesmo após o fim da pandemia, afinal, há familiares e amigos com grandes dificuldades para realizar as visitas presenciais: “[...] aliás, tais formas devem subsistir para além do período pandêmico - em conjunto com a visita presencial- a fim de se ampliar a possibilidade de contato das pessoas presas com as pessoas de seu convívio familiar e comunitário”. (SÃO PAULO, 2020d, p. 23).

Em síntese, analisando os elementos processuais de tutela do conjunto de processos e sua relação com a pandemia, como é possível observar no Quadro 3, a maioria dos processos tiveram a maioria dos elementos com uma ligação forte, demonstrando que as ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria no período analisado discutiam questões diretamente relacionadas à pandemia. Apenas 2 processos – Processo 1 e 2 – tiveram ligação fraca na maioria dos elementos processuais de tutela. Esses casos poderiam ser ações civis públicas ajuizadas em qualquer outro momento, nesse sentido, a pandemia aparece como um fato subsidiário.

Ademais, é interessante notar que a probabilidade do direito foi o elemento de tutela que teve relação fraca com a pandemia em todos os processos. O elemento probabilidade do direito normalmente traz normas para sustentar a probabilidade, e o que se percebe é que há uma ausência de normas relacionadas diretamente à pandemia, a Defensoria optou por não as utilizar, embora na causa de pedir próxima, que também tem conteúdo normativo, haja utilizado, como no Processo 6.

Por fim, um outro aspecto relevante a partir da observação do conjunto de processos analisados é a indicação de uma tese da Defensoria sobre o ajuizamento de ações acerca das políticas públicas durante a crise da COVID-19. Conforme já mencionado, há um parágrafo presente nos processos 3, 5 e 7 que destaca a necessidade do Poder Público tomar medidas

de “apaziguamento social e acolhimento”, especialmente para populações mais vulneráveis, e o ajuizamento das ações decorreria da ausência dessa consideração por parte do Estado.¹⁵

¹⁵ “É fato notório, portanto, que a situação é grave e, como tal, exige medidas de saúde e assistência social que partam dessa premissa. Por outro lado, a gravidade da situação exige que o Poder Público tome, neste momento, medidas que possam limitar o agravamento dos problemas, conflitos e feridas sociais já existentes, empreendendo esforços para o apaziguamento social e acolhimento, em especial das populações mais vulneráveis”. (SÃO PAULO, 2020e, p. 7-8).

“É fato notório, portanto, que a situação é grave e, como tal, exige medidas de saúde e assistência social que partam dessa premissa. Por outro lado, a gravidade do problema exige que o Poder Público não tome, neste momento, medidas que possam aprofundar problemas, conflitos e feridas sociais já existentes - os esforços devem ser de apaziguamento social e acolhimento, em especial das populações mais vulneráveis, não havendo sentido em medidas como a que se combate na presente ação”. (SÃO PAULO, 2020a, p. 5-6; SÃO PAULO, 2020c, p. 7).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa enfrentado por meio dessa dissertação é: Como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se utilizou das ações civis públicas para discussão de políticas públicas durante a crise sanitária gerada pela COVID-19? Para responder a essa questão, pesquisei as ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública entre março de 2020 e março de 2021 no juízo da Fazenda Pública, tendo como réus a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo. O marco inicial do recorte temporal foi escolhido pela imposição das primeiras medidas de quarentena pelo governo do Estado de São Paulo. Para ter acesso a todas as ações propostas pela Defensoria Pública no período, consultei no Diário da Justiça Eletrônico o Caderno 3 – Judicial – 1ª Instância-Capital, na seção “Relação dos Feitos Cíveis Distribuídos às Varas do Foro Central- Fazenda Pública/Acidentes” de cada dia em que houve publicação no intervalo escolhido (resultando em uma análise de 233 dias). A partir de então fiz o download das seções do Diário Oficial e conferi página por página se havia, de acordo com a classificação interna do tribunal, publicações com **ação civil pública cível** ou **ação coletiva** e a Defensoria como requerente. A amostra final foi de 7 ações civis públicas.

Para melhor explorar a pergunta de pesquisa, dois aspectos centrais foram investigados de maneira teórica, a judicialização de políticas públicas através da Ação Civil Pública e a criação e estrutura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Acerca da judicialização de políticas públicas, importa destacar que as políticas públicas estão destinadas, primordialmente, à efetivação de direitos humanos e sociais, tornando-se mais relevantes na esfera nacional a partir da Constituição de 1988 (BUCCI, 2006). Diferentemente dos direitos civis e políticos, os direitos sociais dependem de políticas públicas para serem efetivados, tais políticas reconhecem o status quo de exclusão de parte da população e vão ter como objetivo a implementação de uma justiça distributiva (SADEK, 2013). A Constituição de 88, ao incorporar ao seu texto direitos sociais e fortalecer o Judiciário como poder criou um ambiente favorável à judicialização de políticas públicas. A Lei da Ação Civil Pública, ao consolidar os direitos coletivos, também atuou nesse sentido.

Os críticos à possibilidade de judicialização de políticas públicas afirmam que o Judiciário não teria a capacidade de avaliar a complexidade das políticas públicas e ofereceria soluções simplistas, pensadas por um viés legalista, de difícil ou impossível implementação, ou seja, o judiciário ofereceria uma intervenção recortada a apenas parte das questões envolvidas na política pública. Não é isso que se verifica na amostra analisada, uma vez que, a maioria das demandas buscava a restituição de um direito que era garantido e tinha sido retirado durante a

pandemia, não havia a necessidade de uma solução ser criada pela Defensoria e imposta pelo judiciário, a resolução da questão se dava pelo retorno da política pública como antes estabelecida pelo próprio Poder Executivo.

De 7 demandas, 4 discutiam políticas públicas que o Estado já tinha implementado e alterou de maneira prejudicial aos direitos dos vulneráveis (demandas 1, 2, 3 e 7), em 2 (demandas 4 e 5) o Estado não tinha implementado a política pública mas cumpre voluntariamente essa implementação, indicando entender a relevância dos direitos sociais envolvidos e a necessidade da política pública. Apenas uma (6) demanda tem um caráter maior de modificação do status quo em seus pedidos, incluindo o fato de seus pedidos não se limitarem temporalmente à pandemia. Em resumo, nos casos analisados, a atuação da Defensoria se concentrou em um retorno ao status anterior em que os direitos da população mais vulnerável estavam garantidos através de determinada política pública.

Ainda, acerca da judicialização de políticas públicas, existia uma tese da Defensoria acerca do ajuizamento de ações discutindo políticas públicas durante a crise da COVID-19. Há um parágrafo presente em três processos (3, 5 e 7) que destaca a necessidade das medidas tomadas pelo Poder Público terem a natureza de “apaziguamento social e acolhimento”, especialmente para as populações mais vulneráveis. Nesse sentido, a Defensoria só estaria ajuizando as ações pela ausência dessa postura por parte do Estado, e a tese funcionaria como justificativa para o ajuizamento.

O marco da Constituição de 1988 também é central para a história das defensorias, tal texto foi a primeira normativa que previu a implementação dessas em território nacional, em seu artigo 134. Apesar da previsão constitucional, a Defensoria Pública de São Paulo foi criada apenas 18 anos mais tarde, pela Lei Complementar Estadual n. 988, de janeiro de 2006. O modelo da Defensoria Pública de São Paulo é de abertura à participação e ao controle social, uma instituição democrática com mecanismos específicos que garantem que as demandas de grupos e movimentos sociais que atuam com a população alvo da Defensoria cheguem até ela (MOREIRA, 2019). Exemplo desses mecanismos institucionais e de controle social, segundo ao autor, são a ouvidoria externa independente e o ciclo de conferências da Defensoria Pública.

Em termos de estrutura, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se divide em: a) órgãos de Administração Superior; b) órgãos de Administração; c) órgãos de Execução e de Atuação; d) órgãos Auxiliares (artigo 11, Lei Complementar 988/2006). Para essa dissertação, focamos nos órgãos de Execução e de Atuação. Os/As Defensores/as Públicos/as do Estado são os órgãos de execução e atuação da Defensoria Pública, cabendo a eles/elas o desempenho das funções institucionais da Defensoria. Além dos defensores, existem também os Núcleos

Especializados, que têm natureza permanente e devem prestar suporte e auxílio ao desempenho das atividades dos Defensores (artigo 52, Lei Complementar 988/2006) (SÃO PAULO, 2006).

Todas as ações analisadas foram propostas por Núcleos Especializados da Defensoria, por vezes, em conjunto. Na amostra, estavam presentes os seguintes núcleos: Cidadania e Direitos Humanos, Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude e Situação Carcerária, representando 66,7% dos núcleos existentes da Defensoria. O núcleo envolvido no maior número de demandas foi o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, em 3 demandas.

Os Núcleos Especializados não são obrigados a ingressar com ações para todas as demandas recebidas, e focam na resolução de problemas sociais macro e com recorte específico (VIEIRA; RADOMYSLER, 2015), favorecendo uma atuação estratégica através do processo coletivo, o que pode explicar o motivo de todas as demandas analisadas empiricamente terem sido propostas por Núcleos Especializados. Ainda, o artigo 3º, II da Deliberação CSDP 38 de 2007 define como uma das atribuições dos Núcleos Especializados: “propor medidas judiciais e extrajudiciais, para tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, e acompanhá-las, agindo isolada ou conjuntamente com os Defensores Públicos, sem prejuízo da atuação do Defensor natural” (CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, não paginado).

Outro ponto observado empiricamente, e que tem relação com a estrutura e formação da Defensoria, é a presença da manifestação dos destinatários das políticas públicas, os usuários da Defensoria, nas ações civis públicas. Um exemplo é a juntada de cartas e mensagens eletrônicas de mães que estavam sem conseguir o benefício da alimentação para seus filhos. A Defensoria foi estruturada para ser uma instituição democrática, que dê voz às demandas da população mais vulnerável, e garanta a participação social na Instituição. Mostrar os atendimentos, cartas e mensagens dos usuários da defensoria serve como argumentação jurídica acerca da necessidade daquela política pública e da situação de vulnerabilidade dos usuários da defensoria, ao mesmo tempo em que demonstra como as demandas dos usuários orientam a atuação da Defensoria Pública, o que era uma demanda individual, de diversas pessoas, acerca do benefício da alimentação, tornou-se uma ação civil pública.

Ao analisar os elementos processuais de tutela (objeto do processo, causa de pedir próxima, causa de pedir remota, perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo e probabilidade do direito) e sua relação com a pandemia, análise desenvolvida na seção 4.2, é possível afirmar que a maioria dos elementos processuais de tutela do conjunto dos processos

tem uma ligação forte com a pandemia, demonstrando que as ações civis públicas analisadas discutiam questões diretamente relacionadas à pandemia.

Importante ressaltar que durante a Pandemia, a Defensoria teve uma redução quantitativa sensível nas atividades de assistência jurídica, operando para demandas emergenciais, incluindo uma redução no número de ações coletivas propostas, tendo sido propostas 137 em 2020 e 82 em 2021, o que dá coerência ao achado empírico, de que as ações propostas estariam discutindo o que existia de mais urgente e que estava conectado diretamente à Pandemia. O Relatório da Ouvidoria Geral da Defensoria, de junho de 2020, apontou que as alterações no atendimento da Defensoria devido à pandemia estavam restringindo o acesso à justiça da população alvo. A ouvidoria registrou inclusive que a lista das hipóteses de atendimento de casos urgentes era insuficiente, por não refletir as principais questões agravadas durante a pandemia, como necessidade de alimentos para crianças, demanda por benefícios sociais, tutelas coletivas preventivas relacionadas à moradia em situação irregular, ameaça à vida, saúde, carcerária, infracional e outras (SÃO PAULO, 2020c). Essa percepção de um déficit na consecução da missão do acesso à justiça durante a Pandemia não passou despercebida pelos e pelas profissionais das Defensorias do Brasil, que reconheceram o impacto da pandemia no acesso à justiça e como seu atendimento não estava satisfatório (LOTTA *et al.*, 2020a, 2020b).

Em relação à possibilidade de novos estudos, considerando a pergunta de pesquisa, um desenho possível seria a utilização do método de entrevista para investigar a dimensão estratégica e o planejamento dos Defensores para ajuizamento de ações civis públicas durante esse período, verificar quais aspectos observados nas ações foram intencionais, e ainda, dividir entre quais aspectos fazem parte da litigância coletiva normal da Defensoria e quais são específicos apenas da pandemia. Também seria possível, com o mesmo desenho de pesquisa, aumentar o intervalo de tempo para verificar se os achados se confirmam, incluindo o restante do ano de 2021 e 2022. Um estudo relevante, mas que não diz respeito à pergunta de pesquisa, seria abranger as ações coletivas propostas pela Defensoria de São Paulo de forma geral, não apenas na vara da Fazenda Pública, para descrever a litigância coletiva da Defensoria de maneira completa. Considerando os números de propositura de ações, inferiores sempre a 200 ações ao ano, é um empreendimento possível, especialmente se enfrentado em grupo.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo *et al.* Why the “haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the Brazilian litigation setting. **Direito Público**, Brasília, DF, v. 16, n. 88, p. 11-33, jul./ago. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3503>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BIERRENBACH, Flavio. **Projeto de Lei nº 3.034, de 1984**. Disciplina as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, previstas no parágrafo primeiro do artigo 14 da lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 ou a valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1984. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/209036>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 152, de 30 de setembro de 2019**. Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar propostas voltadas para o aprimoramento da atuação do Poder Judiciário nas ações de tutela de direitos coletivos e difusos. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3039>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. 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**: seção 1, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 12 ago. 2022.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.853, 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**: seção, Brasília, DF, 25 out. 1989a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.913, 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**: seção, Brasília, DF, 11 dez. 1989b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17913.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078, 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, das Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção, Brasília, DF, 27 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Avaliação de risco no cenário da covid-19: semana 17. **Avaliação de Risco**, Brasília, DF, n. 69, p. 1-217, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/avaliacao-de-risco-para-covid-19/avaliacao-de-risco-no-cenario-da-covid-19-se-17-2022>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 4.984, 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, assim como a qualquer outro

interesse difuso, e dá outras providencias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1985.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225688>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943 DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar Ação Civil Pública (art. 5º, inc. ii, da lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da lei n. 11.448/2007). Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP. Intimado: Presidente da República e outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 7 de maio de 2015a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 733.433 MG**. Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Recorrente: Município de Belo Horizonte. Recorrido: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, 4 de novembro de 2015b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10669457>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CALDEIRA, Violeta Sarti. **Política, direito e representação de interesses coletivos pela via judicial**: vinte anos de Ação Civil Pública. 2009. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/4064>. Acesso em: 2 set. 2023.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Participação social**: inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do estado de São Paulo. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS. **Tutela judicial dos interesses metaindividuais**: ações coletivas. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: http://www.cebepej.org.br/pdf/acoes_coletivas.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

CHAYES, Abram. The role of the judge in the public law litigation. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 31-68.

CHEKER, Monique. **Reflexões sobre a causa de pedir**: no direito processual brasileiro. Brasília, DF: ESMPU, 2014.

CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Deliberação CSDP nº 38, de 4 de maio de 2007.** Estabelece normas gerais para os regimentos internos dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2007. Disponível em: <https://apadep.org.br/2019/08/25/deliberacao-csdp-no-038-de-04-de-maio-de-2007-consolidada/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Deliberação CSDP nº 89, de 8 de agosto de 2008.** Regulamenta as hipóteses de denegação de atendimento pela Defensoria Pública, concernentes a interesses individuais. São Paulo: Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://apadep.org.br/2019/08/26/deliberacao-csdp-no-89-de-08-de-agosto-de-2008-consolidada/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Deliberação CSDP nº 139, de 6 de novembro de 2009.** Regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das Defensorias de Tutela Coletiva no âmbito das Regionais da Defensoria Pública do Estado, de acordo com o art. 47 da LC nº 988/06, bem como os artigos 5º, inciso II e § 6º, e 8º, caput, da Lei nº 7.347/85; disciplina, junto aos órgãos de execução, a instauração de procedimento administrativo de tutela coletiva para defesa extrajudicial e judicial de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, e dá outras providências. São Paulo: Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2009. Disponível em: [https://apadep.org.br/2019/08/26/deliberacao-csdp-no-139-de-06-de-novembro-de-2009-consolidada/#:~:text=bi%C3%AAnio%202022%2D2024-,Delibera%C3%A7%C3%A3o%20CSDP%20n%C2%BA%20139%2C%20de%2006%20de%20novembro%20de%202009,\(Consolidada\)&text=Regulamenta%20a%20distribui%C3%A7%C3%A3o%2C%20organiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20funcionamento,de%20acordo%20com%20o%20art..](https://apadep.org.br/2019/08/26/deliberacao-csdp-no-139-de-06-de-novembro-de-2009-consolidada/#:~:text=bi%C3%AAnio%202022%2D2024-,Delibera%C3%A7%C3%A3o%20CSDP%20n%C2%BA%20139%2C%20de%2006%20de%20novembro%20de%202009,(Consolidada)&text=Regulamenta%20a%20distribui%C3%A7%C3%A3o%2C%20organiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20funcionamento,de%20acordo%20com%20o%20art..) Acesso em: 2 jan. 2023.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público.** Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 397-419.

COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa:** ação de improbidade administrativa, ação civil pública, ação popular. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas: relatório Brasil. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público.** Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 359-380.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 43-78.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

ESTEVEES, Diogo *et al.* **Pesquisa nacional da Defensoria Pública 2022**. Brasília, DF: DPU, 2022.

FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 119-173.

FLEURY. **Projeto de Lei nº 5.704, de 2005**. Altera o Art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=321716>. Acesso em: 2 ago. 2022.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Niterói, v. 6, n. 3, p. 152-181, set. 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos.

Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, v. 79, p. 283-307, 1984. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67016>. Acesso em: 10 nov. 2022.

HALL, Mark. A.; WRIGHT, Ronald. F. Systematic content analysis of judicial opinions.

California Law Review, California, v. 96, n. 1, p. 63-122, 2008.

LEMES, Maurício Buosi; SEVERI, Fabiana Cristina. Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma análise com base nos ciclos de conferências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 197-216, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p197. Acesso em: 20 ago. 2022.

LOTTA, Gabriela S. *et al.* **A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais das Defensorias**

Públicas: nota técnica 1ª fase. São Paulo: NEB/FGV, 2020a. *E-book*. Disponível em:

<https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel06defensoria-covid-19-v4-1.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

LOTTA, Gabriela S. *et al.* **A pandemia de COVID-19 e os(as) profissionais das**

Defensorias Públicas: nota técnica 2ª fase. São Paulo: NEB/FGV, 2020b. *E-book*.

Disponível em: <https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/11/relatorioprofissionais-da-defensoria-2-rodada-7.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

MENDES, Conrado Hubner; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ARANTES, Rogério Bastos (org.). **Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. São Paulo:

Sociedade Brasileira de Direito Público, 2017. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/07-acoes-coletivas-no-brasil-cnj-relatorio-final-pos-nota-tecnica.pdf>.

Acesso em: 2 set. 2023.

MIRANDA, Andrea Pimentel de. **Quem tem medo do Processo Coletivo? As disputas e escolhas políticas no CPC/2015 para o tratamento da litigiosidade repetitiva no Brasil.** São Paulo: Almedina, 2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A proteção jurídica dos interesses coletivos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 139, p. 1-10, 1980. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v139.1980.43129>.

MOREIRA, Thiago M. Queiroz. Defensoria Pública e judicialização: expectativas e desenvolvimento histórico. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 123-149.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Nota pública da pastoral carcerária sobre as conferências da Defensoria Pública de São Paulo.** São Paulo, 20 ago. 2015. Disponível em: <https://carceraria.org.br/noticias/nota-publica-da-pastoral-carceraria-sobre-as-conferencias-da-defensoria-publica-de-sao-paulo>. Acesso em: 10 set. 2022.

PEREIRA, Marcos. **Projeto de Lei nº 4.778, de 2020.** Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1959373. Acesso em: 10 dez. 2022.

PRIMEIRO caso confirmado de Covid-19 no Brasil ocorreu em SP e completa seis meses nesta quarta. **G1 SP**, São Paulo, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/26/primeiro-caso-confirmado-de-covid-19-no-brasil-ocorreu-em-sp-e-completa-seis-meses-nesta-quarta.ghtml>. Acesso em: 2 set. 2022.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SALLES, Carlos Alberto de. Processo civil de interesse público. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público.** Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 193-224.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial:** manual de aplicação. Brasília, DF: Enap, 2021. (Coleção Metodologias de Pesquisa).

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020.** Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. São Paulo: Governo do Estado, 2020c. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862-13.03.2020.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020.** Dispõe sobre a adoção de medidas adicionais, de caráter temporário e emergencial, de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências correlatas. São Paulo: Governo do Estado, 2020d. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64864-16.03.2020.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020.** Reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19, que atinge o Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. São Paulo: Governo do Estado, 2020a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64879-20.03.2020.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020.** Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. São Paulo: Governo do Estado, 2020b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública de São Paulo. Ouvidoria-Geral. **Relatório de atendimentos da ouvidoria durante a pandemia.** São Paulo: Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo, 2020c. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.gov.br/documents/20122/4d50df4f-e0ed-488c-2b73-549d09533a01>. Acesso em: 10 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Pesquisa nacional 2020:** análise por unidade federativa. São Paulo: DPE-SP, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-do-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado. **Defensoria Pública de SP mantém atendimento à distância.** São Paulo, 13 maio 2020b. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/defensoria-publica-de-sp-mantem-atendimento-a-distancia/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado. **Defensoria Pública realiza atendimento remoto durante o período de quarentena.** São Paulo, 24 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/defensoria-publica-realiza-atendimento-remoto-durante-o-periodo-de-quarentena/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006.** Organiza a Defensoria Pública do Estado, institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. São Paulo: Governo do Estado, 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1003968-27.2021.8.26.0053.** Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Prefeitura Municipal de São Paulo. Juiz: Otavio Tioiti Tokuda, 25 de janeiro 2021a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000J1ZP0000&processo.foro=53&processo.numero=1003968-27.2021.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1004428-14.2021.8.26.0053**. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerida: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Juíza: Gilsa Elena Rios, 27 de janeiro 2021b. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000J2HC0000&processo.foro=53&processo.numero=1004428-14.2021.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1018446-74.2020.8.26.0053**. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Prefeitura Municipal de São Paulo. Juíza: Celina Kiyomi Toyoshima, 7 de abril 2020a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000HBKZ0000&processo.foro=53&processo.numero=1018446-74.2020.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1018713-46.2020.8.26.0053**. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Juiz: Adriano Marcos Laroca, 8 de março 2020b. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000HBXM0000&processo.foro=53&processo.numero=1018713-46.2020.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1021785-41.2020.8.26.0053**. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Juiz: Randolpho Ferraz de Campos, 29 de abril 2020c. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000HFN70000&processo.foro=53&processo.numero=1021785-41.2020.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1024682-42.2020.8.26.0053**. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Juiz: Marcelo Stabel de Carvalho Hannoun, 19 de maio 2020d. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000HJ740000&processo.foro=53&processo.numero=1024682-42.2020.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1049641-77.2020.8.26.0053**. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo/1ª Vara da Fazenda Pública, 8 de outubro 2020e. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000IEMS0000&processo.foro=53&processo.numero=1049641-77.2020.8.26.0053>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Ações Coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva: Produto 3: Relatório Final da Pesquisa e apresentação das principais conclusões e resultados ao CNJ no âmbito da 2o Edição da série Justiça Pesquisa no Eixo II – Direitos e Garantias Fundamentais Campo temático 10. 2. ed. [S. l.]:SBDP, 2017. (“JUSTIÇA PESQUISA” Relatório Analítico Propositivo). Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/07-acoes-coletivas-no-brasil-cnj-relatorio-final-pos-nota-tecnica.pdf>. Acesso em: 8 set. 2022.

TEIXEIRA, Paulo. **Projeto de Lei nº 1.641, de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806>. Acesso em: 10 out. 2022.

TEIXEIRA, Paulo. **Projeto de Lei nº 4.441, de 2020**. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>. Acesso em: 10 out. 2022.

VIEIRA, Bruna; MARQUES, Patrícia. Filha da primeira vítima de Covid no Brasil perdeu os avós e dois tios com a doença após a morte da mãe. **G1 São Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/19/filha-da-primeira-vitima-de-covid-no-brasil-perdeu-os-avos-e-dois-tios-com-a-doenca-apos-a-morte-da-mae.ghtml>. Acesso em: 2 set. 2022.

VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 455-478, jul./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201520>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/KymPM5hJMKT6TpvRKwWSKkM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *In*: BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Direito hoje**. Porto Alegre, 18 out. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 10 set. 2022.

VITORELLI, Edilson. Os desastres do Rio Doce e de Brumadinho: introdução à teoria dos litígios coletivos. *In*: VITORELLI, Edilson; ZANETI JÚNIOR, Hermes (coord.). **Casebook de processo coletivo**: estudos de processo a partir de casos: volume 1: tutela jurisdicional coletiva. São Paulo: Almedina, 2020. p. 19- 43.

ZANATTA, Rafael. Tutela coletiva e coletivização da proteção de dados pessoais. *In*: PALHARES, Felipe. **Temas atuais de proteção de dados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Cap. 13.

ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.