



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2018.0000462247

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2086146-83.2018.8.26.0000, da Comarca de Guarulhos, em que é agravante DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores VICENTE DE ABREU AMADEI (Presidente) e ALIENDE RIBEIRO.

São Paulo, 21 de junho de 2018.

Rubens Rihl  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Agravo n. 2086146-83.2018.8.26.0000  
 Agravante: DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Agravada: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Interessado: MUNICÍPIO DE GUARULHOS  
 Comarca: GUARULHOS  
 Voto: 24652

*AGRAVO DE INSTRUMENTO – INTERVENÇÃO DEFENSORIA PÚBLICA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Decisão que indeferiu o pedido de ingresso da Defensoria pública em Ação Civil Pública de autoria do Ministério Público – Decisão que deve ser reformada – Finalidade institucional da Defensoria Pública que se volta à proteção de grupos hipossuficientes – Art. 5º, Lei 7.347/85 c/c art. 134 da CF/88 – ADI 3943/DF – Hipótese dos autos em que a Ação Civil Pública apresenta elevada complexidade – Demanda que envolve direito ambiental, urbanístico e de moradia – Interesse da coletividade que justifica a intervenção da Defensoria Pública – Princípio da máxima efetividade das demandas coletivas – Multiplicidade de demandas fundadas no mesmo levantamento do Ministério das Cidades que evidencia a existência de grande número de pessoas afetadas – Intervenção da Defensoria Pública que se mostra oportuna para a adequada condução do feito – Decisão reformada - Recurso provido.*

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO contra a r. decisão de fls. 369/371 que, nos autos da Ação Civil Pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra o MUNICÍPIO DE GUARULHOS, indeferiu o pedido de intervenção no feito formulado pela Defensoria Pública.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alega a agravante, em síntese, que na hipótese, verifica-se o afastamento da hipótese do art. 554, §1º do NCPD, como fundamento principal da denegação da participação da DPE. Contudo, a legitimidade da Defensoria não decorre (somente) do art. 554 do NCPD. Sua intervenção em ações coletivas em defesa dos vulneráveis decorre diretamente do texto constitucional, conforme previsto no art. 134 da CF.

Assevera, ainda, que a CRFB, a Lei da Ação Civil Pública, a LC 80/94 conferem a legitimidade pretendida. Possibilitam a participação da DPE no processo coletivo em defesa da coletividade necessitada. E que, o art. 554, §1º do NCPD, por outro lado, faz mais: impõe a intimação da DPE para intervir nesses casos, quando o provimento puder implicar na remoção de grande número de pessoas hipossuficientes. É, também, o que ocorre na espécie - tanto que a DPE tomou conhecimento deste feito e dos demais tramitando na 2VFP de Guarulhos pois foi intimada nos termos do art. 554, §1º, de ofício, pelo MM. Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Guarulhos nas Ações que lá tramitam.

Defende, também, que com a apresentação espontânea da DPE, não mais se deve analisar o ingresso a partir da obrigatoriedade - pois suprida a intimação preconizada pelo art. 554, §1º com o ingresso espontâneo. O que se deve verificar é a possibilidade de intervenção, que está na raiz da legitimidade da DPE para a interveniência no caso - e esta é inegável, pois com raiz expressa na Constituição.

Afirma, ainda, que a legislação dá legitimidade coletiva à DPE quando a atuação puder beneficiar grupo de pessoas



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

hipossuficientes (LC 80/94, art. 4º, VII), o que é bem diferente da demonstração de que cada pessoa favorecida, necessariamente, seja hipossuficiente - o que, portanto, é inexigível, já que sem lastro legal. Ademais, o próprio laudo apresentado, nas fotografias (apesar da má qualidade), deixa verificar que se trata de núcleos habitacionais simples, aglomerados, típicos de comunidades de baixa renda. É fato notório e, portanto, independente de prova, que nessas circunstâncias de moradia se encontram pessoas de baixa renda, sem alternativa de seu exercício em outros locais em que haja adequação da moradia em todos os seus aspectos.

Destaca, por fim, que há clara contraposição de pretensões coletivas: de um lado, a ideia difusa ambiental e urbanística, tutelada pelo MPSP e, de outro, a pretensão concreta da coletividade da área de ver resguardado seu direito à moradia. E que na espécie, optando pela tutela ambiental/urbanística, o Ministério Público não é representante adequado dos moradores da área, tanto que pede liminarmente e sem sua oitiva - não os tendo sequer incluído no próprio processo - a sua remoção, antes mesmo da tentativa de regularização da área.

Ante o exposto, requer: (1) seja o presente recurso conhecido e processado, independentemente do pagamento de custas; (2) a concessão da antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional em grau recursal, para aceitar a intervenção da DPESP na lide, reconhecendo sua legitimidade para atuar em nome próprio, inclusive com o fim de intimar o d. Juízo a quo a devolver os prazos processuais para as manifestações cabíveis (v.g., acerca da produção probatória, quesitos e etc.); ou com a suspensão da eficácia da decisão liminar e da marcha processual, até o



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

juízo de fundo do presente agravo; (3) e, posteriormente, seja o presente provido, com reforma definitiva das r. decisões recorridas, a fim de acolher o pleito de intervenção da DPESP no caso, reconhecendo sua legitimidade para atuar em nome próprio, inclusive com o fim de intimar o d. Juízo a quo a devolver os prazos processuais para as manifestações cabíveis (v.g., acerca da produção probatória, quesitos e etc.), realizando novamente os atos processuais que não contaram com a participação da DPE, reputando nulos aqueles assim levados a cabo.

Recurso recebido e processado com a atribuição do efeito pleiteado (fls. 25/28).

Contraminuta juntada às fls. 35/42.

Parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 46/53.

As partes não se opuseram ao julgamento virtual do recurso.

É, em síntese, o relatório.

É caso de provimento do recurso.

O mérito do presente recurso, qual seja, possibilidade de intervenção da Defensoria Pública em Ação Civil Pública ajuizada por outro legitimado, possui íntima relação com o papel da Defensoria Pública no ordenamento brasileiro e a sua legitimação para demandas coletivas.

Pois bem.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Quanto ao papel da Defensoria Pública, parece restar bem claro que, a partir da ordem jurídica instaurada pela CF/88 a Defensoria Pública assume o relevantíssimo papel de prestação de assessoria jurídica e consequente concretização do acesso à justiça aos hipossuficientes.<sup>1</sup> O que fica evidenciado a partir da leitura do art. 134, desde sua redação original, vejamos:

*Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)*

Com a evolução do nosso ordenamento e a compreensão de que o papel da defensoria pública não poderia ficar adstrito à defesa dos necessitados de forma individual. Isso se deu, entre outros fatores, pela necessidade de tratamento molecularizado de certas mazelas sofridas pelas populações mais necessitadas, como se dá em questões relativas a políticas públicas.

Assim, em resposta a necessidade de ampliação da atuação da Defensoria diversas alterações legislativas foram realizadas para, por exemplo, consolidar o entendimento jurisprudencial já existente<sup>2</sup> - REsp 555.111/RJ, rel. Min. Castro Filho, j. 05.09.2006; REsp 672.871/RS, rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 06.12.2005; - quanto à legitimidade da defensoria para ingressar com Ações Civis Públicas que tivessem relação com sua finalidade institucional.

<sup>1</sup> CONCEIÇÃO, Paulo Henrique Veloso da. O papel da defensoria pública na concretização do acesso à justiça: superando antigos dogmas do individualismo. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIV. pp. 489/518.

<sup>2</sup> ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos controvertidos da Ação Civil Pública*. 3 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 149.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, podemos ver o art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei 11.448/07:

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

A nova redação do Art. 134 da CF, após a Emenda 80/2014:

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

No mesmo sentido, o art. 1º da Lei Complementar nº 80/94, com redação dada pela Lei Complementar nº 132/09:

*Art. 1º - A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E, por fim, o art. 185 do CPC/15:

*Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.*

Não bastasse as diversas previsões no ordenamento jurídico nacional no sentido de reconhecer um papel na tutela de interesses coletivos (*lato sensu*) à Defensoria Pública, o STF, no julgamento da ADI 3943, promovida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, reconheceu a legitimidade da defensoria pública para atuar, inclusive em demandas que versem sobre interesses difusos, nos termos que seguem:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRICTO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE*





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.* (ADI 3943, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015)

Vale destacar que, durante o julgamento da referida ADI a Relatora Min. Carmen Lúcia, ao se referir ao papel da Defensoria traz interessante trecho, que julgo pertinente colacionar:

*“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”.*

Assim, pelo exposto até o presente momento, o que se vê é que além da existência de previsão legal relativa à legitimidade da



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

defensoria pública para o ajuizamento de ACP, vê-se, como no trecho acima destacado, a absoluta pertinência e relevância da participação da Defensoria Pública nesses conflitos que demandam um tratamento molecularizado, visto que se tratam de problemas que afetam toda uma coletividade.

Nesse ponto é que a legitimidade da defensoria pública para ajuizar Ações Civis Públicas toca o objeto do presente recurso. Pois, como se viu não só a legitimidade é reconhecida, mas a relevância da sua participação em demandas dessa natureza é destacada.

A presente demanda que tem como objetivo a regularização do uso e da ocupação do solo, com a remoção dos ocupantes e reparação dos danos ambientais, tangencia, como dito alhures, o direito à moradia, direito urbanístico e o direito ao meio ambiente. E, notadamente, quanto ao primeiro deles a Defensoria possui destacada atuação. Tanto é que, o Código de Processo Civil de 2015 passou a prever que:

*Art. 554, §1º - No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.*

Não se discute que o caso dos autos é diverso, uma vez que, à toda evidência, não se trata de Ação Possessória. No entanto, não se pode negar a similitude das situações, visto que, ao fim e ao



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

cabo, as consequências da procedência da presente demanda, ao menos sob o ponto de vista da remoção dos moradores, se aproximam sobremaneira de uma Ação Possessória Coletiva. Devendo, portanto, serem adotadas providências similares em ambas situações.

E, sobre esse ponto, duas questões merecem destaque. A primeira delas diz respeito à afirmação do magistrado de primeiro grau no sentido de que não haveria no polo passivo do presente feito "grande numero de pessoas". Contudo, não me parece a posição mais adequada.

Inicialmente, porque conforme indicado na exordial, a área indicada abrange "cerca de 150 construções, com aproximadamente 600 moradores, que ocupam o setor de margem de córrego, com alto risco de solapamento de margem". E, nos parece que a presença de 600 moradores na área afetada já seria suficiente para caracterizar um "grande número de pessoas". Além disso, mesmo que assim não fosse, a existência de uma multiplicidade de Ações Cíveis Públicas com pretensões idênticas e fundadas no mesmo levantamento do Ministério das Cidades que evidencia a existência de grande número de pessoas afetadas. Pois, assim considerados, passam à casa dos milhares, o que torna ainda mais indicada a participação da Defensoria Pública no presente feito.

A segunda questão que deve ser destacada é que, no caso em tela, o ingresso da Defensoria Pública não se dá como litisconsorte ulterior ativo, hipótese para a qual se exige a concordância do autor originário. Em verdade, a Defensoria Pública pugna seu ingresso no presente feito como "*custos vulnerabilis*" – para adotar



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a expressão empregada pelo Agravante. Assim, além de não se vislumbrar qualquer óbice legal à referida intervenção, o que se tem é a indicação do ordenamento jurídico em diversas oportunidades da pertinência e relevância da participação da Defensoria Pública em demandas dessa natureza.

Assim, por todo o exposto, a decisão agravada deve ser integralmente revista, para admitir o ingresso da Defensoria Pública no feito, nos mesmos moldes do art. 554, §1º do CPC/15, reabrindo-se, portanto, os prazos processuais que eventualmente tenham escoado no período compreendido entre o pedido de ingresso da defensoria e a presente decisão.

Ressalto, em remate, que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando claras as razões pelas quais chegou ao resultado. A leitura do acórdão permite ver cristalinamente o porquê do decisum, sendo, pois, o que basta para o respeito às normas de garantia do Estado de Direito, entre elas a do dever de motivação (CF, art. 93, IX).

De qualquer modo, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considero prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (AgRg nos EDcl no REsp 966229/RS, Ministro OG FERNANDES, Sexta Turma, j. 05/02/2013, DJe 18/02/2013).

Deixo consignado, por derradeiro, que eventuais recursos que



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sejam apresentados em decorrência deste julgado estarão sujeitos a julgamento virtual. No caso de discordância, deverá ela ser manifestada no momento de apresentação do novo recurso.

Dáí, porque, pelo meu voto, dá-se provimento ao recurso.

RUBENS RIHL

Relator