

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

TAÍSA BITTENCOURT LEAL QUEIROZ

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
E A TUTELA COLETIVA DOS DIREITOS SOCIAIS

Niterói/RJ

2013

TAÍSA BITTENCOURT LEAL QUEIROZ

**A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
E A TUTELA COLETIVA DOS DIREITOS SOCIAIS**

Dissertação de mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense - PPGDC/UFF, para cumprimento de requisito a obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Professor **Claudio Pereira Souza Neto**

Co-orientador: Professor **Rodrigo de Souza Costa**

Niterói/RJ

2013

QUEIROZ, Taísa Bittencourt Leal

A Defensoria Pública da União e a tutela coletiva dos direitos sociais /Taísa Bittencourt Leal Queiroz, UFF/ Faculdade de Direito – Niterói, 2013 f.

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, 2013

1. Defensoria Pública da União 2. Tutela coletiva 3. Direitos sociais

TAÍSA BITTENCOURT LEAL QUEIROZ

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
E A TUTELA COLETIVA DOS DIREITOS SOCIAIS

Dissertação de mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense - PPGDC/UFF, para cumprimento de requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional.

Aprovada em ___ de _____ de 2013.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Claudio Pereira Souza Neto
Universidade Federal Fluminense

Professor Dr. Rodrigo de Souza Costa
Universidade Federal Fluminense

Professora Dra. Adriana Vidal de Oliveira
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Niterói/RJ

2013

*A Bruno e Rafael, meus amores,
pelo incentivo e compreensão.*

Agradecimentos

São muitas as pessoas a que devo meus sinceros agradecimentos. Faltasse uma delas, provavelmente este trabalho não teria se concretizado. Em primeiro lugar, sem dúvida, agradeço a minha família, que muito me incentivou a prosseguir nesta caminhada. Em segundo lugar, agradeço a todos os colegas mestrandos da Primeira Turma do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, pelas experiências, dúvidas e conhecimentos compartilhados, lembrando, em especial, das amigas Jeane Moreira, Juliana Mendonça e Raquel Almeida, que, com sua presença, alegraram o percurso, suavizando o árido terreno das incontáveis leituras.

Agradeço, ainda, ao corpo docente deste programa, em especial aos Professores Claudio Pereira, Rodrigo Costa, Helena Elias, Wanise Cabral, Gustavo Sampaio, Eduardo Wal e ao Coordenador do Programa Professor Rogério Dultra, pela generosidade com que nos receberam nesta Casa e orientaram durante esta caminhada; ao Professor Ministro Luiz Fux por me admitir em suas brilhantes aulas de Direito Processual Civil no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; à competente equipe de funcionários da secretaria, em especial, a amiga Ana Arantes, por sua preciosa atenção aos infinitos detalhes administrativos que fizeram parte deste processo; e aos colegas da Segunda Turma, em especial, a amiga Renata Barbosa, sempre atenta e disposta a oferecer ajuda.

Por fim, agradeço o apoio das colegas de trabalho Rosenir Knox e Claudia Abreu e às ricas contribuições prestadas pelos Defensores Públicos Federais Fabrícia Bittencourt, André Ordacgy, Fernanda Hahn, Marcus Vinícius Rodrigues Lima e Alessandra Casali Flores.

“De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. (CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryan, 2002)

RESUMO

O presente estudo objetiva refletir sobre o papel da Defensoria Pública da União (“DPU”) como instrumento de efetivação coletiva dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal. Inicialmente, são analisados aspectos históricos e normativos, relativos à criação e regulamentação constitucional e infraconstitucional da instituição, sua estrutura organizacional e as esferas de atuação do Defensor Público Federal. Em seguida, passa-se ao estudo da tutela coletiva de direitos sociais, iniciando-o por uma breve análise histórica da evolução das normas definidoras de direitos sociais no constitucionalismo brasileiro, seguida da verificação da necessidade de sua efetivação e, posteriormente, de análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no tocante a inércia estatal na efetivação desses direitos nos últimos cinco anos. Após, analisam-se aspectos da processualística constitucional e infraconstitucional relativos à efetivação de direitos sociais sob a perspectiva coletiva, comentando os principais instrumentos processuais empregados para o fortalecimento desses direitos, bem como as polêmicas envolvendo a atuação da Defensoria Pública na esfera coletiva, como o conflito interinstitucional estabelecido na questão da legitimidade para a propositura de ação civil pública e a questão da limitação da eficácia da coisa julgada nas ações civis públicas. Por fim, são analisados casos concretos nos quais a atuação da Defensoria Pública da União contribuiu para o processo de efetivação das promessas constitucionais.

Palavras-chave: Defensoria Pública, tutela coletiva, direitos sociais, efetividade.

ABSTRACT

This study aims to analyze the role of the *Defensoria Pública da União* (“DPU”) as an instrument to collectively put into practice the social rights prescribed by the Brazilian Constitution. First, this study will analyze the historical and normative aspects of the creation and regulation of the institution in the Constitution and infra-constitutional laws. In addition, this study will discuss its organizational structure and the spheres of action of the Federal Public Defender. Next, this study will pass to the study of collective protection of social rights, starting it with a brief historical analysis of the development of standards defining social rights in the Brazilian constitutionalism, followed by the verification of the need of adoption these rights and later analysis of jurisprudence of the Supreme Court regarding the state inaction in enforcing these rights in the past five years. After, this study will analyze aspects of constitutional and infra-constitutional processualistic for strengthening social rights under the collective perspective, commenting the main procedural instruments, as well as the controversies regarding the role of the Defensoria Pública as a mechanism of collective protection of the social rights, discussing the existing conflict regarding the actual legal authority to prosecute class actions and the issue of the limited effectiveness of res judicata in public class actions. Finally, we analyze specific cases in which the role of the Defensoria Pública da União contributed to the process of making effective certain constitutional provisions.

Keywords: Defensoria Pública da União, collective protection, social rights, effectiveness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

PARTE I – DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

1. A INSTITUIÇÃO
2. HISTORICIDADE NORMATIVA
 - 2.1 Plano constitucional
 - 2.2 Plano infraconstitucional
3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
4. ESFERAS DE ATUAÇÃO DO DEFENSOR PÚBLICO FEDERAL
5. OFÍCIOS DE DIREITOS HUMANOS E TUTELA COLETIVA DA DPU

PARTE II – DIREITOS SOCIAIS E TUTELA COLETIVA

6. A PROTEÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO
7. A INÉRCIA ESTATAL COMO PRINCIPAL OBSTÁCULO A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO POR OMISSÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
 - 7.1 A natureza controvertida da responsabilidade extracontratual do Estado por omissão – breves considerações sobre as divergências doutrinárias
 - 7.2 Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no tocante a responsabilidade estatal por omissão na prestação dos direitos sociais à saúde, educação e segurança no período de 2007 a 2012
8. ASPECTOS DA PROCESSUALÍSTICA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO COLETIVA DE DIREITOS
 - 8.1 Antecedentes históricos da tutela coletiva no Brasil
 - 8.2 A tutela coletiva a partir da Constituição de 1988
 - 8.3 A ação civil pública como instrumento de efetivação de direitos sociais
 - 8.3.1 O conflito interinstitucional pela legitimidade para a propositura de ações civis públicas: Ministério Público x Defensoria Pública
 - 8.3.2 A limitação da eficácia da coisa julgada nas ações civis públicas
 - 8.4 O incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no Projeto de Código de Processo Civil como novo instrumento de tutela coletiva de direitos sociais

PARTE III – ATUAÇÃO COLETIVA DA DPU EM CASOS CONCRETOS

9. METODOLOGIA

10. DIREITO À EDUCAÇÃO

10.1 Exame Nacional do Ensino Médio e a exposição indevida de dados de candidatos

10.2 Vestibular da UnB e exigência de inscrição no Cadastro Único

11. DIREITO À SAÚDE

11.1 Caos nas emergências dos hospitais públicos da cidade do Rio de Janeiro

11.2 Leite medicamentoso PKU a vítimas da fenilcetonúria

11.3 Medicamentos a vítimas da fibra cancerígena do amianto

11.4 Epidemia de dengue

11.5 Projeto de erradicação do escalpelamento por embarcação

11.6 Projeto de assistência jurídica a hansenianos

12. DIREITO AO TRABALHO

12.1 Caso Collins: trabalho escravo de bolivianos na indústria têxtil paulista

12.2 Concurso da Empresa de Pesquisa Energética e prazo exíguo para inscrição de hipossuficientes

12.3 Concurso do Ministério Público da União e preterimento de aprovados

13. DIREITO À MORADIA

13.1 Termo de cooperação para conciliação junto à Caixa Econômica Federal

13.2 Lei 10.931/04 e exigência de depósito de valores incontroverso e controverso

14. DIREITO À SEGURANÇA

14.1 Retirada do Exército do Morro da Providência

14.2 Departamento de Investigação sobre Narcóticos da Polícia Civil do Estado de São Paulo (Denarc) e usurpação de função da Polícia Federal diante da condução injustificada de presos por tráfico internacional de entorpecentes

15. DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

15.1 Deficiência do serviço de perícia no INSS e corte indevido de benefício de auxílio-doença a segurados

15.2 Seguro-desemprego e ineficiência do serviço público de processamento

16. CONSIDERAÇÕES FINAIS