



Felipe Dezorzi Borges

A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Felipe de Paula

Brasília

2010

RESUMO

BORGES, F. D. 2010. A Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública. – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

O presente estudo visa à análise da legitimidade constitucional dada à Defensoria Pública ante as premissas democrático-constitucionais albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXIV do art.5º., da Constituição Federal de 1988, a prescindir de autorização infralegal expressa para atuar na defesa e orientação dos interesses e direitos de todas as categorias de hipossuficientes, a abranger o cidadão hipossuficiente, o grupo vulnerável, a coletividade de pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno acesso à justiça.

Palavras-chave: Defensoria Pública – Cidadania Ativa – Acesso à Justiça – Legitimidade Constitucional – Necessitados Coletivos.

Sumário

1. Introdução	4
2. Democracia e Sociedade	6
3. Acesso à Justiça e Cidadania Ativa	10
4. A Defensoria Pública	14
4.1. <i>A História da Defensoria Pública</i>	14
4.2. <i>A Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988</i>	19
5. A Assistência Jurídica Integral e o Necessitado	24
5.1. <i>A Assistência Jurídica Integral, a Assistência Judiciária e a Gratuidade de Justiça</i>	24
5.2. <i>O Necessitado</i>	26
6. Os necessitados no plano coletivo	31
7. A Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública	36
7.1. <i>Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública para Ação Civil Pública</i>	37
7.2. <i>Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública para o Mandado de Segurança Coletivo</i>	45
7.3. <i>Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública à iniciativa do Controle Concentrado de Constitucionalidade: a omissão da figura do Defensor Público-Geral Federal no rol dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal</i>	48
8. Conclusão	55
9. Referências Bibliográficas	57

1. INTRODUÇÃO

Os paradigmas clássicos do direito nacional têm passado por mudanças sensíveis em virtude de um movimento proativo e silencioso de centenas de cidadãos brasileiros que procuram concretizar seus direitos outorgados pelo Estado Democrático.

Essa modificação de postura vem sendo sentida por todas as Defensorias Públicas do país, tanto no âmbito Estadual quanto Federal, quando da prestação da assistência jurídica integral para conduzir as pretensões individuais e coletivas dessa parcela significativa da população nacional à realização do acesso à justiça.

Por sua vez, a efetivação desse acesso à justiça está diretamente relacionada à renovação de um sistema pelo qual a Defensoria Pública realmente possa reivindicar os direitos e dar vazão a esse movimento ativo amparado no ideal de concretização de direitos.

Isso ocorre porque a prestação da assistência jurídica integral pela Defensoria Pública enfrenta, desde o seu nascedouro, entraves políticos e jurídicos embasados na ausência de previsão infralegal a (des)autorizar a legitimidade da Defensoria Pública à adoção de medidas jurisdicionais tendentes a conduzir problemas e gerir reivindicações daqueles interesses individuais e coletivos, não apenas dos pobres, mas do indivíduo ou grupos de pessoas vulneráveis, contra litigantes organizados.

A despeito da postura equivocada adotada por alguns segmentos políticos e instituições jurídicas contrárias à ampliação da legitimidade da Defensoria Pública para a defesa natural do seu objeto institucional, as linhas que se seguirão têm por fim demonstrar que o constituinte nacional deferiu à Defensoria Pública uma *legitimidade constitucional*, então amparada em premissas democrático-constitucionais albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXIV do art.5º. da Constituição Federal de 1988, a prescindir de autorização infralegal expressa para atuar na defesa e orientação dos interesses e direitos de todas as categorias de hipossuficientes, o que inclui o cidadão hipossuficiente, o grupo vulnerável, a coletividade de pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno acesso à justiça.

Aludida justificativa perpassa pelos fundamentos do Estado Democrático, além dos contornos históricos e legais da assistência jurídica integral e da Defensoria Pública, a formatar a base da prestação do serviço jurídico assistencial deferido pelo Estado à população mais vulnerável do segmento social por uma instituição pública criada justamente com essa

finalidade. Não se descarta, outrossim, para a necessidade de releitura da rubrica *necessitado* no jargão jurídico-nacional diante da evolução do direito e do surgimento de interesses transindividuais dos cidadãos hipossuficientes, o que redundaria, por si só, na premência de dotar a Defensoria Pública de instrumentos jurisdicionais aptos a sustentar a tutela coletiva daqueles interesses à revelia de previsão legal, ante a força normativa da própria Constituição Federal.

Para tanto, discute-se o propósito da recente inclusão da Defensoria Pública como ente legitimado ativo da Ação Civil Pública, a despeito do uso autorizado desse instrumento processual coletivo antes mesmo da previsão legal. Justifica-se, ainda, a releitura de preceitos constitucionais e infraconstitucionais a autorizar a impetração do Mandado de Segurança Coletivo pela Defensoria Pública, bem como se pretende assentar a necessidade de preenchimento do vácuo representativo existente no art. 103 da Constituição Federal quando não prevê a figura do Defensor Público-Geral Federal como legitimado ao Controle Concentrado de Constitucionalidade.

Essas questões estão vinculadas à defesa de direitos que envolvem o cidadão ou grupos de pessoas vulneráveis; do mesmo modo, demandam uma *representatividade adequada* para agir no benefício da coletividade, a exigir uma ação governamental positiva através de uma instituição que melhor represente aqueles interesses, uma vez desencadeada a situação de fato legitimante.

Essas considerações, além de perpassarem pelo tecido jurídico-constitucional, também representam a evolução por que tem cruzado o direito, o qual procura dotar os cidadãos vulneráveis de novos mecanismos de representatividade. E, como se verá ao final, essa questão traz à baila a quebra de toda uma cultura jurídica até então amparada na aplicação mecânica das regras jurídicas que sempre descurou para a possibilidade de uma postura ativa da sociedade, através de órgão próprio, notadamente a Defensoria Pública, na busca dos seus direitos constitucionalmente assegurados e do efetivo acesso à justiça.

De nada adiantaria a mera titularidade de direitos se ao cidadão vulnerável não fosse garantida representatividade adequada quando da reivindicação dessas pretensões. De nada adiantaria, tampouco, deferir à Defensoria Pública a representatividade adequada para a defesa e orientação dos necessitados, se não armá-la de mecanismos aptos à reivindicação processual de direitos individuais e transindividuais de todas as categorias de hipossuficientes.

2. DEMOCRACIA E SOCIEDADE

Os primeiros sinais da institucionalização da Democracia surgiram na Grécia Antiga, no século VI A.C.. Na democracia¹ grega, o poder supremo pertencia ao *demos* (composto por grupos de baixo poder econômico, principalmente pequenos camponeses e artesões) que o exercia diretamente. A democracia representava a antítese da oligarquia² e propugnava o reconhecimento de que as instituições de governo deveriam ser utilizadas a serviço dos cidadãos.

Resumidamente, a democracia grega consistiu na atribuição ao povo, em primeiro lugar, do poder de eleger os governantes e de tomar diretamente em assembleia (a Ekklesia) as grandes decisões políticas: adoção de novas leis, declaração de guerra, conclusão de tratados de paz ou de aliança. A base de toda a democracia grega era a soberania popular ativa.

Atualmente, o termo *democracia* é utilizado dos modos mais distintos imagináveis e inclusive frequentemente em sentidos opostos.³ De todo modo, a definição literal da democracia continua circunscrita aos signos *governo do povo* ou *governo em que o povo exerce a soberania*⁴ e guarda em si conotação dirigida à libertação da participação de todos os integrantes do Estado na realização da sua política, em plena condição de igualdade.

Essa compreensão da democracia também viabilizou a internalização de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos, permitindo o fortalecimento do Estado democrático, através da ampliação e do reforço do universo dos direitos fundamentais assegurados.

A partir da democratização dos Estados foi possível avançar significativamente na proteção dos direitos, notadamente os Direitos Humanos (Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura - 1989); Convenção sobre os Direitos da Criança (1990); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1992); Pacto Internacional dos Direitos

¹ Etimologia: *démokratía*, de *dêmos* 'povo' + **kratía* 'força, poder' (do verbo grego *kratéo* 'ser forte, poderoso'). Antônio HOUAISS; Mauro de Salles VILLAR. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 935.

² Na oligarquia, o poder político supremo está nas mãos de um pequeno grupo de pessoas, pertencentes ao mesmo partido, classe ou família.

³ ROSSATO, Ricardo; ROSSATO, Elisiane Rubin; ROSSATO, Ermélio. *As Bases da Sociologia*. Santa Maria: Biblios, 2006, p.165.

⁴ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, op. cit., p. 935.

Econômicos, Sociais e Culturais (1992); Convenção Americana de Direitos Humanos (1992); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1995), dentre outros.

Atualmente, a democracia encontra-se entre aqueles direitos denominados de quarta geração (direitos de natureza política), resultando da globalização dos direitos e de sua universalização no plano institucional. Considerando a sua titularidade, os direitos da primeira geração (direitos civis e políticos – as liberdades negativas) pertencem ao indivíduo, os da segunda (direitos econômicos, sociais e culturais – liberdades positivas) ao grupo, os da terceira (direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente) à comunidade e os da quarta ao gênero humano.⁵

Em verdade, os direitos em si considerados como *conjunto de valores históricos básicos e fundamentais*, que dizem respeito à vida digna jurídica, política, psíquica, física e afetiva dos seres e de seu habitat, tanto os do presente quanto os do porvir; eles surgem sempre como condição fundante da vida, impondo aos agentes político-jurídico-sociais a tarefa de agirem no sentido de permitir que a todos seja consignada a possibilidade de usufruí-los em benefício próprio e comum, ao mesmo tempo. Como os direitos se dirigem a todos, há um comprometimento comum com a dignidade de todos⁶.

Buscando distinguir os diferentes níveis de democracia, surgem os conceitos de democracia formal e de democracia substancial. A democracia formal é caracterizada pelos comportamentos universais, através dos quais podem ser tomadas decisões de conteúdo diverso. Chama-se substancial a democracia quando faz referência principalmente a ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com destaque para o igualitarismo. A democracia formal é mais um governo do povo, enquanto a democracia substancial é um governo para o povo, com a efetiva participação popular.

A fim de exemplificar, Norberto BOBBIO ressalta:

como a democracia formal pode favorecer uma minoria restrita de detentores do poder econômico e portanto não ser um poder para o povo, embora seja um Governo do povo, assim uma ditadura política pode favorecer em períodos de transformação revolucionária, quando não existem condições para o exercício de uma Democracia formal, a classe mais numerosa dos cidadãos, e ser, portanto, um Governo para o povo, embora não seja um governo do povo.⁷

⁵ ROSSATO, Ricardo; ROSSATO, Elisiane Rubin; ROSSATO, Ermélio. Op. Cit, p.165.

⁶ MORAIS, José Luis Bolzan de. *Direitos Humanos “Globais (universais)” de todos, em todos os lugares*. Apud PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 523.

⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. 1. Brasília: UnB, 1992, p. 328.

Com efeito, há vinte e cinco séculos, para governar as democracias devem refletir, pensar, prever, mas também escutar o povo, adaptar-se a suas exigências e escolher entre suas reivindicações. Antigas ou modernas, elas repousam sobre o mesmo princípio antropológico intangível que constitui ao mesmo tempo sua força e sua fragilidade, sua grandeza e sua mediocridade e que explica tanto as esperanças que elas fazem nascer como as decepções que engendram⁸.

De qualquer modo, é a democracia que desenvolve uma nova consciência cidadã por meio de uma reorganização do saber e do pleno uso das atribuições mentais dos cidadãos⁹. Com efeito, adverte Paulo Bonavides:

É essa, indubitavelmente, a grande tragédia jurídica dos povos do Terceiro Mundo. Têm a teoria mas não têm a prática. E a prática para vingar diante da ofensiva letal dos neoliberais precisa de reforma ou renovação dos modelos teóricos¹⁰.

Para alcançar a efetividade da democracia, é imprescindível realizar uma profunda reforma de pensamento, através da formação de cidadãos capazes de enfrentar os problemas de sua época, freando o enfraquecimento democrático.

O desenvolvimento dessa nova forma de democracia somente será possível com uma reorganização do saber. Segundo Edgar MORIN, *essa é uma reforma vital para os cidadãos do novo milênio, que permitiria o pleno uso de suas aptidões mentais e constituiria não, certamente, a única condição, mas uma condição sine qua non para sairmos de nossa barbárie*¹¹.

Logo, é imprescindível alcançar uma efetiva democratização, garantindo o grande anseio de Hannah Arendt: *o direito de ter direitos* e tornando, desta forma, o homem cada vez mais humano¹².

De qualquer modo, a história da Democracia nos oferece os significados *governo* e *povo*; mas se isso resulta em algo como *governo do povo* é justamente a questão: ou, melhor, já nem é mais a questão. Consoante questiona Friedrich MÜLLER, o que estamos discutindo aqui – um sistema democrático (não no sentido da teoria sistêmica), pergunta-se, antes de

⁸ GOYARD-FABRE, Simone. O que é democracia? São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 348.

⁹ MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 103-104.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 9-10.

¹¹ MORIN, Edgar. Op. Cit, p. 104.

¹² BRANDÃO, Adelino. Os direitos humanos – antologia de textos históricos. São Paulo: Landy, 2001, p. 40.

tudo, diante de expressões como governo *do* povo, *pelo* povo, *para* o povo e *em nome* do povo, onde deverá ficar o povo em meio a tanto governo?¹³

À evidência, a resposta à indagação encontra-se na própria sociedade civil.

Isso porque a concretização de direitos outorgados pelo Estado Democrático decorre de uma postura proativa da cidadania, dirigida à modificação da cultura política e jurídica, cujo movimento emana de uma postura consciente de seus direitos, então conduzida à realização do acesso à justiça.

Leciona Jürgen Habermas:

O poder do Estado só adquire uma figura institucional fixa na organização das funções das administrações públicas. Peso e abrangência do aparelho do Estado dependem da medida em que a sociedade se serve do medium do direito para influir conscientemente em seus processos de reprodução. Tal dinâmica da auto-influência é acelerada através dos direitos de participação que fundamentam pretensões ao preenchimento de pressupostos sociais, culturais e ecológicos para um aproveitamento simétrico de direitos particulares de liberdade e de participação política.¹⁴

Nesse quadro, o Estado existe para atender ao bem comum e, conseqüentemente, satisfazer direitos. Em última análise, existe para garantir a igualdade material entre os componentes do corpo social. Seja abstendo-se ou não, há um dever do Estado em atuar positivamente na realização dos direitos de liberdade de primeira geração, assim como dos novos direitos (segunda geração).¹⁵

Para tanto, o Estado brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, converteu todos os direitos da Declaração da ONU em direitos legais no Brasil e instituiu uma série de mecanismos processuais que buscam dar a eles eficácia.¹⁶ Assim sendo, a Constituição Cidadã deu expressão constitucional dirigente a uma série de compromissos, demandas sociais e garantias (na maior parte judicial) para dar azo ao Estado Democrático e de Direito, com fundamento na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF).

¹³ MÜLLER, Friedrich. “Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?” In PIOVESAN, Flávia (coord.). Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional. São Paulo: Max Limonad, 2002, p 567.

¹⁴ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Brasileiro, V.I, 1997, p. 171.

¹⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, v. 164, p. 9-28.

¹⁶ CITTADINO, Gisele. Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes. In: Luiz Werneck Vianna. (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, v. 1: Editora da UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 25.

3. ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA ATIVA

Voltada à modificação de uma cultura política e jurídica nacional, até então liberal e positivista, a Constituição Federal de 1988 impôs o *ativismo social e jurídico*, de modo que não deve surpreender a mobilização da sociedade pela concretização de direitos individuais ou coletivos e, por conseguinte, realizar a premissa do Estado Democrático e de Direito.

O cidadão está exigindo direitos em números cada vez maiores, não apenas para causas rotineiras, mas também para reivindicar direitos novos, não tradicionais, seja como autor ou como réu.¹⁷

Vive-se, hoje, a alteração de paradigmas. A movimentação proativa de uma sociedade em amadurecimento, quanto aos seus *direitos*, tem demandado respostas imediatas do Estado, a desestabilizar o antigo *estado* jurídico-cultural. Radicalismos desse movimento devem ser entendidos como produto de transformação de uma nova ordem jurídica.

Na conclusão de Gisele Cittadino:

Uma cidadania ativa não pode, portanto, supor a ausência de uma vinculação normativa entre o Estado de Direito e democracia. Ao contrário, quando os cidadãos veem a si próprios não apenas como os destinatários, mas também como os autores do seu direito, eles se reconhecem como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica.¹⁸

Por conseguinte, a realização dos direitos corresponde ao incremento democrático-social dado pela Constituição Federal e está diretamente relacionada à transformação do *acesso à justiça*, ou seja, à renovação de um sistema pelo qual as pessoas efetivamente reivindicam seus direitos ou resolvem seus litígios.

Acesso à Justiça é requisito básico, portanto, de todo um sistema jurídico moderno que garanta direitos e proclame a sua efetividade. Logo, esse movimento, cujo foco está em concretizar a Constituição através da valoração de seus compromissos sociais, não deve encontrar barreiras na forma de reivindicação desses direitos, notadamente a falta de mecanismos de assistência jurídica ou a carência de representação adequada, sob pena de minar a evolução do processo democrático e o exercício de cidadania.

¹⁷CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 47.

¹⁸CITTADINO, Gisele. Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia. Revista da Faculdade de Direito de Campos, 2004, p. 110.

A ilação decorre da lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth¹⁹, os quais assentam as *três ondas renovatórias* para a resolução do problema de acesso à justiça, assim sintetizadas:

- a) primeira onda renovatória: Assistência Judiciária para os pobres;
- b) segunda onda: representação jurídica para os interesses difusos e;
- c) terceira onda: relacionada ao enfoque de acesso à justiça ou modo de ser do processo.

Dos mesmos autores anota-se que:

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do welfare state têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. 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.²⁰

A história, por sua vez, revela uma sucessão de sistemas de assistência jurídica gratuita para garantir a efetividade dos direitos, dentre os quais cito:

- *sistema judicare*: a assistência é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei e é prestada por advogado pago pelo Estado. Esse sistema confia aos assistidos a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja, nem permite que o profissional o auxilie a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos. Auxilia apenas a identificação de problemas familiares aos assistidos;²¹

- *representação por advogado particular indicado e remunerados pelo Estado*: a assistência é outorgada a advogados particulares remunerados pelo Estado, que prestam um serviço tipicamente público, em prol de parcela hipossuficiente da população. Esse sistema compromete a assistência prestada, já que vincula o patrono à causa com viés paternalista. É bem possível que os indivíduos sejam ignorados ou recebam ajuda de segunda classe;²²

- *representação por Defensor Público*: a assistência judiciária é estabelecida como um direito e é custeado pelo Estado em sua integralidade. Trata-se de um misto do *sistema judicare*, mas prestado por servidores especialistas do próprio Estado. O indivíduo é tratado como objeto da prestação jurisdicional e é criada uma categoria de profissionais hábeis para atuar por aqueles que não suportam os encargos judiciários. Não privilegia apenas disputas

¹⁹CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Op. Cit., p.31.

²⁰Idem, Ibidem, p.11.

²¹Idem, Ibidem, p.38.

²²Idem, Ibidem, p.41.

individuais, pois identifica os interesses e problemas da comunidade, inclusive aportando soluções transindividuais. Esse sistema é comprometido com o aporte público, de modo que a restrição de recursos e o número reduzido de representantes prejudica a prestação da assistência buscada pelo cidadão, então sujeito a instabilidades da política pública.

Esse último sistema de assistência é bastante simétrico àquele proposto por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, quando assentam que a instituição do *advogado público* melhor representaria os interesses que, até agora, têm sido descuidados. Isso por que:

Há um desequilíbrio na advocacia, que em muitos casos só pode ser corrigido por advogados pagos pelo governo, para defender os interesses não representados dos consumidores, do meio ambiente, dos idosos e de outros interesses não organizados. É preciso que um advogado público fale por esses interesses se pretendermos que eles sejam ouvidos.²³

Essa mesma proposta unifica uma solução quando da *representação judiciária dos interesses coletivos*, para dar azo à segunda onda renovatória do Acesso à Justiça.

Sem embargo da possibilidade de impulso individual, a resolução de questões coletivas apresenta-se, na atualidade, como melhor resposta aos direitos de massa, via tutela difusa ou coletiva, o que, de certo modo, diante de sua força transindividual, traveste o caráter regulatório da medida judicial buscada.

Essa tutela difusa ou coletiva – então representada processualmente pela *Lei da Ação Popular* (Lei 4.717, de 1965), pela *Lei da Ação Civil Pública* (Lei 7.347, de 1985), pelo *Código de Defesa do Consumidor* (Lei 8.078, de 1990), pelo *Mandado de Segurança Coletivo* (Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009, e inciso LXX do art. 5º da Constituição Federal de 1988), - a despeito de não vincular diretamente um grupo específico da sociedade, edita um padrão de conduta para guiar um comportamento futuro.²⁴

Questões de política judiciária, então aliada à possibilidade de explosão da litigiosidade, favorecem o encaminhamento dos conflitos via tutela coletiva de direitos. Do mesmo modo, como adverte Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, essas ações coletivas implicam:

(a) ampliação do acesso à justiça, de modo que os interesses da coletividade, como meio ambiente, não fiquem relegados ao esquecimento; ou que causas de valor individual menos significantes, mas que reunidas representam vultosas quantias, como os direitos dos consumidores, possam ser apreciadas pelo Judiciário; (...) (d) que as ações coletivas possam ser instrumento

²³ Idem, ibidem, p.54.

²⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Novas Funções Judiciais No Estado Moderno*. Revista dos Tribunais, v. 614, n. 1, p. 14-22, 1986.

efetivo para o equilíbrio das partes no processo, atenuando as desigualdades e combatendo as injustiças em todos os nossos países ibero-americanos.²⁵

Nesse ínterim, as tutelas coletivas, especialmente representadas no cenário nacional pela utilização, em escala, das Ações Cíveis Públicas, trazem ínsito ao instrumento processual a ampliação do acesso à justiça; logo, expressão da cidadania ativa.

Essa questão, até então sem espaço na concepção tradicional de processo civil, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, está se fundindo com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação poderá assegurar a realização dos “direitos públicos” relativos a interesses difusos. E concluem ainda que, *entre outras coisas, nós aprendemos, agora, que esses novos direitos frequentemente exigem novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis.*²⁶

Em face disso, as tutelas coletivas surgem como propostas hábeis a dar vazão a esse movimento ativo amparado no ideal de efetivação dos *novos direitos*, agora à disposição das pessoas que antes os desconheciam e, assim, não os reclamavam diante de empecilhos das demandas individuais.

Mesmo assim, direitos que envolvem grupos de pessoas vulneráveis demandam uma *representatividade adequada*²⁷ para agir no benefício da coletividade, a exigir uma ação governamental positiva através de instituições que melhor representem aqueles interesses.

A institucionalização específica do serviço público de assistência judiciária, a cargo de órgão público, notadamente a Defensoria Pública, especializado em conduzir problemas e gerir reivindicações de interesses individuais e coletivos, não apenas dos pobres, mas do indivíduo ou grupos de pessoas vulneráveis, contra litigantes organizados, ratifica, sob o pálio do Estado, a realização do Estado Democrático, ante a defesa dos direitos reivindicáveis pelos cidadãos, garantindo o efetivo acesso à justiça.

²⁵ LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). *Tutela coletiva: vinte anos da Lei da Ação Cível Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Quinze anos do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 46-47.

²⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Op. Cit., p.49-51, 69.

²⁷ Idem, Ibidem, p.50.

4. A DEFENSORIA PÚBLICA

4.1. A História da Defensoria Pública

A criação da Defensoria Pública está diretamente relacionada à evolução histórica do modelo de assistência jurídica gratuita prestada pelo Estado aos necessitados. A partir do momento em que o Estado é instado a garantir o acesso à justiça via concessão de benefícios de isenção de taxas e custas judiciárias, surge também um *múnus público* que visa a garantir a orientação e defesa jurídica da população carente.

A prestação de um serviço jurídico, público e gratuito à parcela necessitada da população demandou, na história republicana do Brasil, a necessidade de estruturação de um órgão estatal com função e atributos próprios para prestar adequadamente a assistência jurídica integral.

Muito embora a menção expressa à Defensoria Pública tenha constado, primeiramente, na Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro de 1975 (no âmbito Estadual) e na Constituição Federal de 1988 (em âmbito federal), pode-se observar uma preocupação legislativa constante em institucionalizar um órgão público apto à prestação de serviços jurídicos gratuitos.

Consoante adverte José Fontenelle Teixeira da Silva:

Em nosso País, as origens mais remotas da Defensoria Pública estão nas Ordenações Filipinas, que vigoram, no Brasil, até finais de 1916, por força da Lei de 2º de outubro de 1823. De fato, no Livro III, Título 84, § 10. aquelas ordenações prescreviam, aos dizeres da época, o que, hoje, denominamos afirmação de pobreza, verbis: “§ 10 – Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma Del Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como se pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo”.

Um salto no tempo vai nos fazer passar por variadas e assistemáticas iniciativas legais que tinham por objetivo garantir aos pobres o acesso à Justiça, e nos levar ao Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, no ano de 1870, ocasião em que Nabuco de Araújo, então Presidente do Instituto, deu decisivo impulso à causa da Justiça para os Pobres. Criou-se, então, a praxe de alguns membros do Instituto dar consultas jurídicas às pessoas pobres e defendê-las em Juízo. Nesse particular, o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros parece haver-se inspirado na experiência da antiga Atenas, onde, anualmente, 10 advogados eram nomeados para defender os pobres diante dos tribunais cíveis e criminais. Esta iniciativa não se mostrou suficiente. Nabuco de Araújo verberava e, de seu veemente discurso, extraímos este pequeno trecho: “Se não se pode tudo, faz-se o que é possível.

No estado actual da nossa legislação, e atendendo às despesas que uma demanda custa, pode-se dizer, sem medo de errar, que a igualdade perante a lei não é não uma palavra vã. Que importa ter direito, se não é possível mantê-lo? Se um outro pode vir privar-nos delle? Que importa ter uma reclamação justa, se não podemos apresentá-la e segui-la por falta de dinheiro? A lei é, pois, para quem tem dinheiro, para quem pode suportar as despesas das demandas”.²⁸

Essa preocupação em institucionalizar um serviço de assistência jurídica pública leva o Distrito Federal (então cidade do Rio de Janeiro) a, em 5 de maio de 1897, expedir um Decreto instituindo oficialmente o serviço de *Assistência Judiciária*²⁹, primeiro embrião da Defensoria Pública.

A Constituição Federal de 1934 acabou cunhando a expressão *Assistência Judiciária* em seu art. 113, n. 32, e deu tratamento constitucional ao instituto para imputar ao Estado, diga-se, a União e os Estados, a prestação da *Assistência Judiciária aos necessitados*, bem como a obrigação de criar *órgãos essenciais* para esse fim.

Segundo José Carlos Barbosa Moreira³⁰, a norma de 1934 tratava de um conjunto de duas ordens de providências: isenção de emolumentos, custas, taxas e selos e a criação imposta à União e aos Estados, de *órgãos especiais* para assistir aos necessitados. Cuidava de duas dimensões realmente distintas, quais sejam, a dispensa do pagamento das custas judiciárias e a prestação gratuita de serviços jurídicos, respectivamente, a *Justiça Gratuita* e a *Assistência Judiciária*.

Atendendo à premissa constitucional, o Estado de São Paulo, seguido por outras unidades da federação, criou um serviço governamental de assistência judiciária em 1935, denominado *Departamento de Assistência Social*, através do Decreto Estadual 7.078, então regulamentado pela Lei Estadual 2.497/1935, a qual organizou o serviço de assistência judiciária naquele estado³¹. Contudo somente em 2006 organizou propriamente a Defensoria Pública, através da Lei Complementar 988/2006.

Já o Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939) cuidou do tema no parágrafo único do art. 68, inserido no capítulo II (DO BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA) do Título VII - que tratava das *despesas judiciais*-, ao aferir que

²⁸DA SILVA, José Fontenelle Teixeira. Defensoria pública no Brasil – Minuta Histórica. Disponível em: <HTTP://www.jfontenelle.net >. Acesso em: 14/02/2010.

²⁹Disponível em: <http://www.dpge.rj.gov.br/Portal/conteudo.php?id_conteudo=21>. Acesso em 14/02/2010.

³⁰MOREIRA, José Carlos Barbosa. O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, n.3, ano VI, Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 197.

³¹SCHUBSKY, Cássio. Advocacia Pública – apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Centro de Estudos da PGE/SP, 2008.

a *assistência judiciária* seria prestada por advogado escolhido pela parte; caso não o fazendo, seria indicado (defensor) pela assistência judiciária e, na falta desta, nomeado pelo juiz.

Nota-se que a rubrica *assistência judiciária* aparece institucionalizada no Código, a remeter a *órgãos especiais* conforme mencionado pela Constituição vigente à época (CF/1934). Mas, a despeito de o Legislador da época indicar a estatização de um serviço de assistência judiciária gratuita, a defesa técnica dos necessitados dava-se via dever “honorífico” a cargo dos que exerciam a profissão de advogado³².

Percebe-se, pois, que, sob a Constituição Democrática de 1934 e o Código de Processo Civil de 1939, qualquer envolvimento do Estado em prestar serviço jurídico gratuito cingia-se à indicação de profissional liberal que atuava *pro bono*, situação que comprometia a estatização de um serviço de assistência jurídica integral, gratuita e pública, em contrariedade com o dever de constituição de um órgão próprio para aquele mister.

Nesse mesmo sentido, aliás, o Código de Processo Penal de 1941, em seus artigos 263 e 32, adotou regras segundo as quais, em não tendo o acusado ou o autor da ação penal privada condições de contratar advogado, o juiz lhe nomearia um.³³

Apesar do silêncio da Constituição Federal outorgada durante o Estado Novo de 1937, a Constituição Federal de 1946 repetiu no art. 141, § 35, inserido no Capítulo II (Dos Direitos e das Garantias Individuais), o modelo democrático e social de 1934, reiterando o dever de o Poder Público conceder a *assistência judiciária* aos necessitados, deferindo o benefício da *justiça gratuita*, sem, no entanto, mencionar a necessidade de criação de *órgãos especiais*.

Aludida questão encontrou assento na Lei 1.060/1050³⁴, que regulou a *concessão de assistência judiciária aos necessitados*³⁵. Estabeleceram os §§ 1º e 2º do art. 5º que, uma vez deferido o benefício da *assistência judiciária* (diga-se *Justiça Gratuita*, haja vista a equivocada menção ao instituto), o juiz determinaria ao *serviço de assistência judiciária* a

³²MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit. p. 199.

³³OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. A Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça. Revista da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n.16, ano 12: Rio de Janeiro, 2000, p.329.

³⁴Conteúdo simétrico foi repetido na Lei 4.215/1963 – Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil-, tendo a Assistência Judiciária como dever profissional de cunho subjetivo.

³⁵À época, o legislador não buscou distinguir tecnicamente os institutos da Assistência Judiciária do benefício da Justiça Gratuita (ou Gratuidade de Justiça), muito embora, hodiernamente, defenda-se a distinção doutrinária daquela, como remissão à prestação de serviço jurídico, gratuito e especializado, desta última, a qual autoriza a isenção de taxas e custas judiciárias. Segundo Pontes de Miranda: "Assistência Judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A Assistência Judiciária é organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo" (Comentários ao Código de Processo Civil - de 1939 - Tomo I, p. 460. Apud Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle Teixeira da Silva. Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984, p.93/94).

indicação de advogado a patrocinar a causa do necessitado, nos mesmos moldes do que constava do art. 68 do Código de Processo Civil de 1939. A diferenciação com os textos anteriores está na menção expressa de que aludido *serviço de assistência judiciária* era *organizado e mantido pelo Estado*, a sinalizar a ratificação do dever estatal a formatar uma instituição pública responsável por garantir a assistência judiciária àqueles desprovidos de recursos.

Entretanto, a prestação da assistência judiciária não excluía o patrocínio da causa através de advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil, haja vista que, pelos termos do §2º do art.5º. da Lei 1.060/50, assegurava-se que, se no Estado da Federação não existisse *serviço de assistência judiciária*, por ele mantido, a indicação (de Defensor) caberia à OAB, por suas Seções Estaduais, ou Subseções Municipais.

Não obstante, coube aos Estados-membros criarem órgãos governamentais específicos para a prestação da Assistência (v.g.: Minas Gerais – 1947, São Paulo – 1947, antigo Distrito Federal – 1948, antigo Estado do Rio de Janeiro – 1954, Pernambuco – 1954, antigo Estado da Guanabara – 1958, Rio Grande do Sul - 1965).³⁶

Veja-se que, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 2.188/1954 concebeu os primeiros cargos com a denominação de *Defensor Público*, então vinculados à Procuradoria Geral de Justiça. Logo em seguida, o art. 1º da Lei nº 3.434 de 1958, dispôs sobre o Código do Ministério Público do Distrito Federal e incluiu o cargo de Defensor Público como órgão do Ministério Público do Distrito Federal.

Nessa época, “Assistência Judiciária” era a denominação da Instituição, “Defensores Públicos”, os ocupantes de seus cargos, e “Defensorias Públicas”, seus órgãos de atuação.³⁷

Em 1962, a Lei nº 5.111, denominada Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária, regulou, também no antigo Estado do Rio de Janeiro, o "Quadro do Ministério Público" que, à época, era constituído de duas letras: "A" e "B". A letra "A" correspondia ao Ministério Público, em sentido estrito; a letra "B" correspondia à Assistência Judiciária, a cargo de Defensor Público.³⁸

Com o advento da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969, respectivamente, os artigos 150, §32 e 153, §32, transferiram para a legislação ordinária a responsabilidade de delinear um paradigma para a assistência judiciária no Brasil, pois não

³⁶ OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. Op. Cit., p.330.

³⁷ Idem, Ibidem, p.333.

³⁸ SILVA, José Fontenelle Teixeira da. História da Defensoria Pública/RJ: Disponível em: <HTTP://www.jfontenelle.net >. Acesso em: 14/02/2010.

revelaram, como nas Constituições de 1934 e 1946, se a *ajuda* haveria de ser prestada pelo Estado ou não.³⁹ Mas, sob a égide da Lei 1.060/50, em que firmado posteriormente o dever de o Estado prestar a Assistência Judiciária, aludidas normas constitucionais encontraram seus preceitos.

Por sua vez, a União, através do art. 34 do Decreto-lei 1.003/1969, instituiu a Assistência Judiciária Oficial em favor da defesa das praças das Forças Armadas nos processos criminais, então a cargo de advogado de ofício (embrião da atual Defensoria Pública da União).

A Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1975, seguindo a evolução legislativa daquele Estado, inovou o cenário constitucional de época para conceber, em seu texto, a *Assistência Judiciária* como órgão do Estado, então incumbido da postulação e da defesa dos direitos dos juridicamente necessitados. Em capítulo intitulado “Assistência Judiciária”, ficou estabelecida a integração da Assistência Judiciária como estrutura política do Estado, cujo Chefe institucional era o Procurador-Geral da Justiça, e o ingresso na carreira dar-se-ia mediante concurso público de provas e títulos.⁴⁰

Somente em 1977, com a Lei Complementar 06 do Estado do Rio de Janeiro, organizou-se a assistência judiciária daquele estado, institucionalizando a Defensoria Pública como órgão, apartando suas atribuições e subordinação do Chefe do Ministério Público, haja vista a criação do cargo de Defensor Público-Geral do Estado, a despeito de a Lei Orgânica do Ministério Público de 1981 (art. 22, XIII, da Lei Complementar 40/1981), ainda imputar aos seus membros o dever de prestar assistência judiciária aos necessitados subsidiariamente.

Resta claro, desse contexto, um movimento político e social com vistas a aprimorar a prestação da Assistência Judiciária através de órgão próprio de atuação em favor dos necessitados, buscando, inicialmente, garantir a execução de direitos e garantias individuais aos que postulam prestações jurisdicionais sob o encargo do Ministério Público, ou seja, sob proteção estatal.

Esse modelo de Defensoria Pública e Assistência Judiciária adotada pela Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1975 encontrou enquadramento simétrico na Carta Constitucional de 1988, a qual erigiu a Defensoria Pública à função Essencial à Justiça (art. 134), na mesma oportunidade em que deu nova roupagem à assistência jurídica e ratificou sob o Estado o dever de prestar a *assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos* (art. 5º, LXXIV).

³⁹ OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. Op. Cit., p.332.

⁴⁰ Idem, Ibidem.

O relevo desse avanço decorre, ainda, da institucionalização, em âmbito federal, da Defensoria Pública da União, tão somente organizada a partir de 1994 pela Lei Complementar 80/1994.

À evidência, a Constituição Federal de 1988 fecha um ciclo histórico inaugurado com a República. Institucionaliza-se a Defensoria Pública para fomentar e dar efetividade ao dever do Estado de oferecer a assistência judiciária gratuita à parcela necessitada da população.

4.2. A Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988

A Defensoria Pública inseriu-se na Constituição Federal de 1988 junto ao capítulo IV, das Funções Essenciais à Justiça. Do mesmo modo que o Ministério Público (Seção I), a Advocacia Pública (Seção II) e a Advocacia (Seção III), a Defensoria Pública constitui instituição que contribui para o regular funcionamento da Justiça.

Conforme dita o art. 134 da Constituição Federal:

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.

Logo, o constituinte originário deferiu grau de relevância à Defensoria Pública tendendo-a, à semelhança do Ministério Público, instituição fundamental à Justiça e, ainda, essencial à função jurisdicional do Estado.

Cumprindo observar que a Constituição de 1988, ao organizar o Poder Estatal, não se limitou, como o fizeram as anteriores, às descentralizações tradicionais entre os complexos orgânicos denominados de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, instituindo um quarto complexo orgânico que, embora não conformando um quarto Poder, recebeu a seu cargo a *função essencial* de provedoria da justiça perante todos os demais Poderes de Estado.⁴¹

Desse modo, o texto constitucional assentou o múnus público histórico a ser exercido pela Defensoria Pública, notadamente a assistência jurídica dos necessitados, dando azo ao dever do Estado em prestar orientação jurídica e a defesa daqueles cujos recursos são insuficientes para afastar obstáculos inerentes à proteção de direitos.

Consoante dita Ana Rita V. Albuquerque:

⁴¹NETO, Diogo Figueiredo Moreira. A Defensoria Pública na Construção do Estado de Justiça. Revista da Defensoria Pública, n. 7. Rio de Janeiro, 1995, p.22.

Frise-se que a instituição da Defensoria Pública ao receber a atribuição constitucional de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, não desempenha função “auxiliar” no sentido orgânico, mas sim que sua função é essencial no sentido de ser tão imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito quanto qualquer das demais do título IV, e por isso a expressão constitucional se refere a “todos os Poderes do Estado, enquanto diga respeito à realização do valor da Justiça por qualquer deles”⁴²

Veja-se que a Defensoria Pública exerce uma função estatal que decorre do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988; portanto, o dever de prestar a *assistência judiciária integral* e gratuita será exercida em todos os graus, do que decorre a orientação jurídica (judiciária ou extrajudiciária).

Nesse ponto, conforme asseverou Ada Pellegrini Grinover:

O art. 134 da CF não coloca limites às atribuições da Defensoria Pública. O legislador constitucional não usou o termo exclusivamente, como fez, por exemplo, quando atribuiu ao Ministério Público a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (art. 129, I). Desse modo, as atribuições da Defensoria Pública podem ser ampliadas por lei, como, aliás, já ocorreu com o exercício da curadoria especial, mesmo em relação a pessoas não economicamente necessitados, e não sua tarefa exclusiva.⁴³

Essas conclusões derivam da própria formação do Estado Liberal consolidada pela Revolução Francesa de 1789. A garantia de defesa passou a incorporar em definitivo os direitos essenciais do cidadão, com fundamento básico no Estado⁴⁴, motivo pelo qual o art. 134 da Constituição Federal de 1988 confere à Defensoria Pública a função típica de defesa e proteção de direitos dos necessitados, cuja legitimação judicial e extrajudicial ampla visa a garantir a efetividade da proteção.⁴⁵

À evidência, as premissas esboçadas no art. 134 da Constituição Federal de 1988 expressam as primeiras linhas para dar efetividade ao Estado Democrático e de Direito, ante a existência de um órgão público cuja atribuição cinge-se à defesa *lato sensu* dos interesses e direitos dos necessitados.

Consoante adverte Paulo Galliez:

(...) a Defensoria Pública se impõe como instituição essencial do Estado de Direito, a fim de enfrentar o desenvolvimento desigual entre as classes

⁴² ALBUQUERQUE, Ana Rita V. Acesso à Justiça: Defensoria Pública e a Assistência Jurídica Gratuita (alguns obstáculos). Revista de Direito da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n. 16, ano 12, Rio de Janeiro, 2000, p.19.

⁴³ GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. Revista de Processo 165. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008, p.307.

⁴⁴ GALLIEZ, Paulo. A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001, p.7.

⁴⁵ Essa situação, por sinal, representa incongruências, pois leva a União Federal, por um lado, deferir a autonomia a autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária à Defensoria Pública Estadual; de outro, nada referir quanto à Defensoria Pública da União, então vinculada ao Ministério da Justiça.

sociais, valendo a advertência de Octávio Ianni de que o desenvolvimento desigual e combinado não é uma teoria do acaso, mas um modo particular de funcionamento das leis do capitalismo nas sociedades atrasadas e dependentes.⁴⁶

Por essas razões, a legitimação constitucional deferida pelo Estado à Defensoria Pública constitui a essência do mandato processual, diferentemente do mandato privado firmado à advocacia privada para o qual é imprescindível a participação individual do outorgante. Denota-se, de plano, que a função da Defensoria Pública é diversa daquela desempenhada pela Advocacia. Não se confunde a figura do Defensor Público com o papel do Advogado.

Segue essa premissa o artigo 44, inciso XI Lei Complementar 80/94, o qual dita que *é prerrogativa do membro da Defensoria Pública da União representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais*. A legislação complementar assenta o múnus público para a orientação jurídica e defesa dos interesses (coletivos e individuais) dos cidadãos necessitados independentemente de mandato.

Não surpreende tenha o constituinte autorizado à Defensoria Pública a *orientação* dos necessitados quanto à análise de pretensões e possibilidade efetiva de prevenção à realização de litígios, de modo a favorecer a administração da justiça. E um dos grandes benefícios que isto acarreta é justamente desafogar o aparelho judiciário, evitando a propositura de inúmeras ações judiciais, por meio da celebração de acordos firmados sob a intervenção do Defensor Público, depois de esclarecidas as partes de seus direitos e deveres e das prováveis consequências da demanda judicial.⁴⁷

Na mesma medida, o acompanhamento jurídico, seja no âmbito individual ou coletivo, ratifica a participação efetiva da Defensoria Pública como função jurisdicional do Estado, já que atua como instrumento efetivo a realização de uma resposta social àqueles que comumente deixam de recorrer ao Poder Judiciário em face da sua complexidade. É de fundamental importância o acompanhamento, sem desconsiderar, portanto, a imprescindibilidade de orientação para prevenir litígios e encaminhar problemas⁴⁸, autorizando, finalmente, a participação democrática do cidadão através da Defensoria Pública.

⁴⁶GALLIEZ, Paulo. Op. Cit., p.9.

⁴⁷OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. A Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça. Revista da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n.16, ano 12: Rio de Janeiro, 2000, p.343.

⁴⁸TORRES, Jasson Ayres. O acesso à justiça e soluções alternativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.51.

A atividade consultiva realizada pela Defensoria Pública em favor dos *necessitados* apresenta um caráter preventivo e colima a evitar a injuricidade decorrente da eclosão ou da permanência de qualquer agressão à ordem jurídica, seja em razão de ação, seja de omissão verificada em âmbito público ou privado. Por outro lado, a atividade postulatória consiste na provocação da atuação de qualquer dos poderes do Estado, em especial o Judiciário, com vistas à correção de injuricidades.⁴⁹

Segundo dita Maria Beatriz Bogado Bastos de Oliveira:

Assim, está claro que as funções da Defensoria Pública não se limitam à assistência judicial (representação do assistido em juízo), mas, como já era entendido desde o advento da nossa Lei Maior, também, engloba a assistência jurídica integral, o que obviamente alarga de maneira notável o âmbito da assistência, que também passou a compreender, além da defesa judicial, o aconselhamento, a consultoria, a informação jurídica e a assistência aos carentes em matéria de atos jurídicos extrajudiciais (...).⁵⁰

É possível, diante disso, depreender a *orientação jurídica integral* sob o pálio da atribuição da Defensoria Pública, o que compreende atuação nas esferas judicial e extrajudicial, nos mesmos moldes do art.179 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro:

Art. 179 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa, em todos os graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos necessitados, na forma da lei. (*grifei*)

Por conseguinte, esse âmago de funções e atribuições democráticas está diretamente relacionado à defesa da ordem jurídica e social, bem como do regime democrático do Estado de Direito e dos interesses sociais, dentre esses, individuais e coletivos.

A semelhança com as atribuições institucionais do Ministério Público (art. 127 da CF) e as funções jurisdicionais defendidas pela Defensoria Pública não surpreendem, pois se trata de organismos essenciais à defesa da função jurisdicional do Estado.

Como visto alhures, o próprio nascedouro da Defensoria Pública sob o seio do Ministério Público é reflexo de suas atribuições constitucionais como garantidora da *ordem pública e social*, ante a legitimação de orientar e defender direitos de parcela significativa da população, prevenindo demandas, esclarecendo direitos e atuando judicialmente em causas que envolvam interesse dos *necessitados*.

⁴⁹JUNKES, Sérgio Luiz. Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social. Florianópolis, Juruá: 2005, p.82.

⁵⁰OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. Op. Cit., p.342.

Essa relação, obviamente, não pretende estabelecer comparativos entre essas relevantes instituições, mas, sim, ratificar a legitimação constitucional da Defensoria Pública como instrumento do regime democrático à orientação integral e gratuita, à postulação e defesa judicial e extrajudicial dos interesses individuais e coletivos dos necessitados.

5. A ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E O NECESSITADO

5.1. A Assistência Jurídica Integral, a Assistência Judiciária e a Gratuidade de Justiça

A sociedade civil sempre *aceitou* o fato de muitas pessoas necessitadas não recorrem ao Poder Judiciário, pois, por se tratar de algo dispendioso, nem todos teriam condições econômico-financeiras para contratar um advogado e suportar o custo de uma demanda.⁵¹ Trata-se, em verdade, de uma falácia, pois justificaria uma omissão estatal com base na ausência de suporte financeiro, como se o Direito à Justiça tivesse de depender exclusivamente das possibilidades econômicas de cada um.

À evidência, é dever do Estado garantir a todos o Direito à Justiça. Trata-se de um direito fundamental que exsurge da leitura do art. 5º da Constituição Federal de 1988, notadamente do *caput* (liberdade), e incisos XXXV, LIII, LIV, LV, LVII, LXXIV, LXXVIII, dentre outros. Da leitura desse aparato constitucional, tem-se, ademais, que o acesso à justiça será pleno se o Estado garantir a paridade de armas entre os contendores; logo, a busca da realização de um direito constitucionalmente garantido perpassa pelo equilíbrio da relação jurídica processual e pela representação adequada da parte em lide.

Consoante adverte Araken de Assis:

É natural que, evitando tornar a garantia judiciária inútil à maioria da população, e ao menos para os desprovidos de fortuna e recurso, a ordem jurídica estabeleça mecanismos de apoio e socorro aos menos favorecidos. Antes de colocar os necessitados em situação material de igualdade, no processo, urge fornecer-lhes meios mínimos para ingressar na Justiça, sem embargo da ulterior necessidade de recurso e armas técnicas, promovendo o equilíbrio concreto.⁵²

É nesse sentido que a carta constitucional de 1988 assegura a *assistência jurídica integral*, conforme previsto no art.5º., LXXIV, *verbis*:

o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

A norma constitucional traz ínsito o resultado de um ciclo tendente a reverter a visão estritamente econômica para o processo, uma vez que resume a evolução dos institutos da

⁵¹TORRES, Jasson Ayres. Op. Cit. p.50-51.

⁵²ASSIS, Araken de. Doutrina e Prática do Processo Civil Contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.75.

assistência judiciária e da *gratuidade de justiça* como mecanismos de defesa e orientação em prol do cidadão necessitado.

Mais ampla que a *assistência judiciária*, que envolve a prestação de serviços de assessoria jurídica e defesa judicial, e mais abrangente que a *gratuidade de justiça*, a qual isenta o beneficiário do pagamento de custas e taxas judiciárias, a *Assistência Jurídica Integral* envolve uma gama maior de garantias a ser prestada pelo Estado, inclusive extrajudiciárias, cujo mote está em assegurar o equilíbrio das relações jurídicas, a paridade de armas, garantindo o pleno acesso do hipossuficiente ao Judiciário e o exercício de seus direitos constitucionais. A relação entre essas dimensões de assistência (assistência jurídica integral, assistência judiciária, justiça gratuita) está diretamente relacionada ao dever de o Estado democratizar o acesso à justiça e dar tratamento isonômico aos cidadãos.

Consoante adverte Barbosa Moreira:

A grande novidade trazida pela Carta de 1988 consiste em que, para ambas as ordens de providências, o campo de atuação já não se delimita em função do atributo “judiciário”, mas passa a compreender tudo que seja “jurídico”. A mudança do adjetivo qualificador da “assistência”, reforçada pelo acréscimo do “integral”, importa notável ampliação do universo que se quer cobrir. Os necessitados fazem jus agora à dispensa de pagamentos e à prestação de serviços não apenas na esfera judicial, mas em todo o campo dos atos jurídicos.⁵³

Para tanto, o Estado, inicialmente, abriu mão de parcela de recursos financeiros provenientes de custas de taxas judiciárias. Instituiu o benefício da *justiça gratuita*, isentando de pagamento o cidadão que não detenha recursos para fazer frente a um processo judicial. Posteriormente, criou núcleos de Assistência Judiciária e a Defensoria Pública para prestarem serviços jurídicos gratuitos, concedendo, assim, a *assistência judiciária gratuita* em favor daquele que não tivesse condições de custear o pagamento dos encargos com advogado.

Logo, o Estado deferiu ao cidadão vulnerável mecanismos para garantir o acesso judiciário integral, amparado em institutos de origem comuns, assimétricos⁵⁴, mas complementares, tendentes a remover ou atenuar os obstáculos habitualmente encontrados pelas pessoas vulneráveis para garantir o Direito ao Acesso Justiça.

⁵³MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit., p. 205.

⁵⁴A diferenciação entre assistência judiciária e justiça gratuita foi acolhida pela doutrina de Pontes de Miranda, segundo o qual: Assistência Judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A Assistência Judiciária é organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo (Pontes de Miranda, Comentários ao Código de Processo Civil - de 1939 - Tomo I, p. 460. Apud *Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado*. Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle Teixeira da Silva. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984, p.93-94).

5.2. O Necessitado

A prestação dessa *assistência integral* restou inicialmente cunhada, segundo art. 113, n. 32 da Constituição Federal de 1934 e art. 141, § 35, da Constituição Federal de 1946, em prol dos cidadãos ditos *necessitados*, figura presumidamente desprovida de *armas* para o embate equilibrado no processo.

Mas os textos constitucionais de então⁵⁵ não definiram o que seria *necessitado*. Somente com o advento do art. 68 do CPC de 1939 pode-se aferir, na letra da lei, o titular do benefício da assistência jurídica, qual seja, a *parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família*.

A conceituação de *necessitado*, no âmbito de um estatuto processual, dirige a assistência jurídica para dentro do processo, então instrumento da realização do direito material, na mesma medida em que delimita a extensão do benefício e da assistência, nada referindo quanto às necessidades extrajudiciárias relacionadas à defesa de direitos.

Disso pouco destoou posteriormente a Lei 1.060/50, haja vista que, no art. 2º, entendeu tratar-se de *necessitado*, para o benefício da *justiça gratuita*, os nacionais ou estrangeiros residentes no país, cuja situação econômica não lhes permitiria pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

O acréscimo, por seu turno, deu-se quanto à referência à isenção de pagamento dos *honorários advocatícios*, fortalecendo a dispensabilidade de encargos para o processo, além de regulamentar a assistência em uma legislação própria. Assim, não surpreende a inexistência de alterações substanciais nos textos ordinários e constitucionais que se sucederam, mantendo a titularidade do benefício em favor do cidadão objeto da Lei 1.060/50, que ainda vige.

Portanto, a redação dada pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 inova quando acolhe a evolução das dimensões de assistência jurídica e compromete o Estado com a *assistência jurídica integral e gratuita* em favor do cidadão que *comprovar* insuficiência de recursos, qual seja, o *necessitado*, segundo o texto recepcionado da Lei 1.060/50⁵⁶.

⁵⁵ O mesmo, diga-se, quanto às normas do art. 150, § 32, da Constituição Federal de 1967 e art. 153 da Emenda Constitucional 1/1969.

⁵⁶ STJ, Resp 710.624-SP, 4ª Turma, relator Jorge Scartezini, DJ 29/08/2005.

Por outro lado, a Constituição Cidadã deu nova roupagem ao titular dessa assistência, abandonando a expressão *necessitado*, até então referida nas Constituições Federais anteriores, para adotar um fato de referência (*insuficiência de recursos*) para qualificar a pessoa hipossuficiente objeto da *assistência jurídica integral*, sem se descuidar, porém, para a definição acolhida pela Lei 1.060/50.

A controvérsia, por outro lado, cinge-se à necessidade de *demonstração documental* ou não da falta de recursos para o fim de enquadrar-se como sujeito *necessitado* e titular da *assistência judiciária*, situação aliás responsável por deturpar a titularidade do benefício, até então focada, pelos termos da lei, em favor do cidadão *hipossuficiente para o processo*, e não apenas à pessoa economicamente pobre ou miserável.

Logo, não espanta o entendimento esposado pela Ministra Fátima Nancy Andrichi do Superior Tribunal de Justiça. Nos Autos do Resp 555.111/RJ⁵⁷, aquele Superior Tribunal firmou que o conceito jurídico de *necessitado*, contido no parágrafo único do artigo 2.º, da Lei n.º 1.060/50, é mais amplo do que o de *pobre* ou *miserável*, não estando vinculado a determinado limite de valor de renda mensal ou de patrimônio e, sim, à impossibilidade de pagamento das despesas processuais sem prejuízo do próprio sustento ou da família.

Essa lição, ademais, não subverte a leitura do artigo 2.º, da Lei n.º 1.060/50, cujo mote sempre esteve dirigido em prol do *necessitado para o processo* e não necessariamente para o assistido carente e humilde.

Nada obstante, a mera indicação da carência de recursos para o processo ou insuficiência financeira sempre foi a regra; demonstrar documentalmente a necessidade, a exceção.

⁵⁷STJ, Resp 555.111 (2003/0116360-9), Rel. Min. Castro Filho, Terceira turma, DJ 18/12/2006. Ementa: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO NO JULGADO. INEXISTÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA COLETIVA DOS CONSUMIDORES. CONTRATOS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL ATRELADOS A MOEDA ESTRANGEIRA. MAXIDESVALORIZAÇÃO DO REAL FRENTE AO DÓLAR NORTE-AMERICANO. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE ATIVA DO ÓRGÃO ESPECIALIZADO VINCULADO À DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO. I – O NUDECON, órgão especializado, vinculado à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, tem legitimidade ativa para propor ação civil pública objetivando a defesa dos interesses da coletividade de consumidores que assumiram contratos de arrendamento mercantil, para aquisição de veículos automotores, com cláusula de indexação monetária atrelada à variação cambial. II - No que se refere à defesa dos interesses do consumidor por meio de ações coletivas, a intenção do legislador pátrio foi ampliar o campo da legitimação ativa, conforme se depreende do artigo 82 e incisos do CDC, bem assim do artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, ao dispor, expressamente, que incumbe ao “Estado promover, na forma da lei, a defesa do consumidor”. III – Reconhecida a relevância social, ainda que se trate de direitos essencialmente individuais, vislumbra-se o interesse da sociedade na solução coletiva do litígio, seja como forma de atender às políticas judiciárias no sentido de se propiciar a defesa plena do consumidor, com a consequente facilitação ao acesso à Justiça, seja para garantir a segurança jurídica em tema de extrema relevância, evitando-se a existência de decisões conflitantes. Recurso especial provido.

Sob o auspício do Código de Processo Civil de 1939, o candidato ao benefício da Justiça Gratuita deveria *mencionar*, na petição, o rendimento ou vencimentos que percebia e os seus encargos pessoais e de família (art. 72), sendo punida a declaração falsa. De outro giro, caso o pedido de assistência fosse formulado *no curso* da lide, suspendia-se o feito, podendo o juiz, à vista das circunstâncias, conceder, de plano, a isenção, oportunidade em que a petição era autuada em *apartado*, apensando-se os respectivos autos aos da causa principal, instaurando-se um incidente (art. 73). Neste último caso, a solicitação seria apresentada ao juiz competente para a *causa*, com o atestado de pobreza expedido, independentemente de selos ou emolumentos, pelo serviço de assistência social, onde houvesse, ou pela autoridade policial do distrito ou circunscrição em que residisse o solicitante (art. 74).

Nesse mesmo sentido laborou a redação original do art. 4º da Lei 1.060/50, até ulterior modificação pela Lei 7.510/1986, a qual afastou a necessidade de *indicação* dos rendimentos do requerente, autorizando a *simples afirmação*, na própria petição inicial, de que a parte não estaria em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. Como alhures, a impugnação do direito à assistência judiciária é dada em autos apartados (§2º, com redação dada pela Lei nº 7.510/1986), valendo como prova da *necessidade* a apresentação da carteira de trabalho e previdência social (§ 3º, incluído pela Lei nº 6.654, de 1979).

Ademais, a lógica da desnecessidade da demonstração documental da hipossuficiência para o processo, pelos termos da Lei 1.060/50, decorre do próprio Direito à Justiça. Como mencionado anteriormente, a garantia de dirigir-se ao Poder Judiciário de forma plena não está condicionada à capacidade econômica do cidadão, tampouco decorre de suas posses, pois é dever do Estado assegurar a todos o livre Acesso à Justiça.

Dessa feita, a *assistência* que dimanava da Lei 1.060/50 visa a assegurar ao indivíduo uma prerrogativa que lhe é inerente pelo fato de ser cidadão. Ocorre que a leitura desmedida do texto de 1950 pode levar a entender que, de regra, o acesso à justiça é oneroso, quando, em verdade, aquele que se julgar sem recursos para o exercício desse direito deverá solicitar ao Estado a dispensa de encargos para poder acessar à justiça. O mesmo diga-se quanto à necessidade de prover o cidadão de armas técnicas para o processo, o que se dá hoje através da Defensoria Pública, evitando-se desequilíbrios que a *insuficiência de recursos* poderia repercutir na resolução da pretensão jurídica (judicial ou extrajudicial).

Veja-se que o Estado assumiu o dever de prestar a jurisdição e, com isso, incorporou o ônus de atender o seu cidadão, de modo que aqueles que dispõem de recursos para sustentar

os encargos do processo e custear advogado, o farão como forma de justiça social e compensação histórica. Nesse sentido refere Rogério Tucci:

(...) ideal seria a plena gratuidade das atividades públicas, pois o pagamento por tais serviços, na verdade, já representa um duplo encargo, haja vista o adimplemento obrigatório dos tributos. No entanto, como esse estágio ainda se mostra longe de ser atingido, outra alternativa não resta senão consolidar a citada isenção para aqueles que não dispõem de suficientes recursos e que se sintam lesados em seus direitos.⁵⁸

Disso decorre que a mera afirmação presume o *necessitado*, garante a *assistência jurídica integral e gratuita* (art. 5º, LXXIV) e o acesso à justiça.

Não obstante, essa questão (desnecessidade de demonstração da *necessidade*) ainda demanda embates no cenário jurídico, haja vista existirem entendimentos jurisprudenciais e doutrinários que defendem a necessidade da *comprovação documental* da *necessidade*, muito embora partam de pressuposto falso como visto alhures.

Equivocam-se, ainda, aqueles que preferem o deferimento de assistência jurídica integral, tão somente, em prol da pessoa pobre⁵⁹ ou miserável, pois, além de pronunciar menos do que diz a legislação específica, corrompe uma garantia constitucional que visa salvaguardar os cidadãos que encontram obstáculos para prover as despesas de processos relacionados a defesa de seus direitos.

Ademais, consoante adverte Barbosa Moreira:

Nada faz crer que o legislador constituinte, ao elaborar um diploma profundamente marcado pela preocupação com o social, haja querido dar marcha-a-ré em processo evolutivo como o de que se cuida. De qualquer maneira, a supor-se que a lei houvesse concedido um plus aos necessitados, nem por isso se teria de concluir por sua incompatibilidade com a Constituição, que não estaria sendo contrariada, como seria, por exemplo, se a lei negasse a assistência, em alguns casos, apesar da comprovação.⁶⁰

É nesse contexto que se insere o Estado, que se obriga, através da atuação da Defensoria Pública, a prestar a assistência jurídica integral e gratuita em favor do cidadão, cuja insuficiência de recursos não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

⁵⁸TUCCI, Rogério. Apud, ROBOREDO, Carlos Eduardo Freira. A Defensoria Pública e a Requisição Gratuita dos Serviços Cartorários Extrajudiciais. Revista de Direito da Defensoria Pública. Rio de Janeiro. 1992, n.6, p.145/161.

⁵⁹Arthur Mendes Lobo entende que o instituto da gratuidade de justiça garantiria tão só o acesso ao judiciário aos cidadãos e pessoas jurídicas que estivessem, respectivamente, em situação de pobreza e em risco de insolvência, o que demandaria a comprovação documental da necessidade (LOBO, Arthur Mendes, *Aspectos polêmicos da assistência judiciária gratuita*. Revista de Processo 161, ano 33. Revista dos Tribunais, julho/2008, p.245).

⁶⁰MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit., p. 206.

Assim, o verdadeiro alcance da expressão *assistência jurídica integral e gratuita*, deferida pela Constituição Federal, dá ao cidadão mais que o benefício de gratuidade previsto na Lei 1.060/50.⁶¹

Faz-se mister reverter a crença de que a Assistência Jurídica é uma caridade oficial, um favor público ou uma condescendência do Estado, já que o direito à igualdade não se reduz ao texto legal e nem pode ser concebido como um favor legal, mas, sim, como expressão do processo de libertação humana, sendo oponível ao próprio Estado.⁶²

Tem-se, portanto, um dever de assistência jurídica, integral e gratuita reservada à Defensoria Pública, em prol do *necessitado* custeada e fornecida pelo Estado (art. 3º.- A, § 5º, Lei Complementar 80/1964, com redação dada pela Lei Complementar 132/2009) para o fim de franquear o Acesso à Justiça à luz do art. 5º, LXXIV e art. 134, ambos da Constituição Federal de 1988.

Enfim, a prestação gratuita dos serviços jurídicos aos necessitados através da Defensoria Pública é uma das garantias reconhecidas à efetividade dos princípios ou normas constitucionais de Acesso à Justiça e de igualdade entre as partes, constituindo-se, pois, em um direito subjetivo do cidadão.⁶³

⁶¹ ALVES, Cleber Francisco; e PIMENTA, Marília Gonçalves. *Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.107.

⁶² ALBUQUERQUE, Ana Rita V. Op. Cit., p.20.

⁶³ Idem, Ibidem, p.19.

6. OS *NECESSITADOS* NO PLANO COLETIVO

Nas linhas já lançadas, observou-se a visão tradicional da rubrica *necessitado* no cenário jurídico nacional, então objeto da garantia constitucional da *assistência jurídica integral*.

Essa visão clássica, por seu turno, não tolhe a visão macro da proteção que visa o Estado a assegurar quando da sua aplicação à tutela de direitos ou interesses difusos e coletivos, de modo a conferir nova roupagem ao conceito, por intermédio de uma releitura aberta e flexível, que propicie a adequada proteção dos interesses transindividuais.

Como visto alhures, os textos constitucionais anteriores à Constituição Federal de 1988 não definiram o que seria *necessitado*, tendo, de outro lado, o art. 68 do CPC de 1939 dado os primeiros sinais do titular do beneficiário da assistência jurídica.

Essa visão individualizada do conflito influenciou os estatutos processuais que se seguiram, apartada da dimensão transindividual aferível a partir da litigiosidade de massa e dos direitos metaindividuais e individuais homogêneos, então objeto da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor e da Ação Popular.

Nesse passo, é natural o rumo inicialmente acolhido pela legislação nacional, notadamente através da Lei 1.060/50, a qual dirige a extensão da assistência à defesa de direitos e pretensões exclusivamente individuais.

Essa, aliás, a nota do art. 2º da Lei 1.060/50, quando delimita a figura de *necessitado*, para o benefício da Justiça Gratuita, como sendo os nacionais ou estrangeiros residentes no país, cuja situação econômica não lhes permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Ainda em vigor, a Lei 1.060/50 guarda silogismo bastante diverso daquele aferido pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, o qual, muito embora possibilite a menção direta àquela legislação, no sentido de dar complementaridade a sua garantia, conferiu amplitude à assistência, haja vista não delimitar em seu texto o titular da garantia de assistência jurídica integral.

Logo, a Constituição Federal de 1988, além de acolher a evolução das dimensões de assistência jurídica do Estado, quando se compromete com a *assistência jurídica integral e gratuita* em favor do cidadão *necessitado*, segundo o texto recepcionado da Lei 1.060/50,

possibilita o redimensionamento da cobertura e da abrangência daquela garantia, de modo a estender a proteção aos direitos individuais e coletivos dos *necessitados*.

Nesse sentido, a rubrica *necessitado* – dada pela Lei 1.060/50 –, e a prescrição *aos que comprovarem insuficiência de recursos* – informada pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 – compreende um microsistema de proteção integral, cujo alcance não se limita à garantia de direitos individuais, mas também abarca a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em favor de todos aqueles socialmente vulneráveis.

Essas circunstâncias têm por objeto realizar o Acesso à Justiça, o que se revela, hodiernamente, através da *assistência jurídica integral*, de modo que a leitura do termo *necessitado* abrange, no ponto, não apenas a pessoa física economicamente fragilizada, mas, também, aqueles *necessitados* no plano coletivo, então considerada a vulnerabilidade de defesa de direitos transindividuais e a fragilidade organizacional na defesa das pretensões coletivas.

É certo que existem *necessitados* no plano econômico, mas também existem *necessitados* do ponto de vista organizacional. Consoante adverte Ada Pellegrini Grinover:

Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc.⁶⁴

A questão, à evidência, segundo a mesma autora, está vinculada à própria estruturação da sociedade de massa. Identificável uma nova categoria de hipossuficientes, qual seja, a dos carentes organizacionais, ligada à vulnerabilidade das pessoas em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea.⁶⁵

Em face desse postulado, a exegese do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal abrange o grupo ou uma coletividade de pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno Acesso à Justiça. A Constituição Federal traz ínsita a leitura suso mencionado, haja vista não caber ao Estado indagar se há ricos ou pobres, mas garantir a defesa dos *necessitados* no plano individual, bem como na dimensão coletiva, não sendo crível deixar-se à margem do direito a defesa de lesões transindividuais que afetam pessoas *necessitadas* mesmo que não individualmente identificáveis.

⁶⁴GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. Cit., 2008, p.308.

⁶⁵GRINOVER, Ada Pellegrini. Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor. O processo em evolução. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996, p.116-117.

Outrossim, a necessidade coletiva, nessas ações coletivas, resulta do próprio objeto da demanda, bastando que haja indícios de que parte ou boa parte dos assistidos sejam necessitados.⁶⁶

Rodolfo Camargo Mancuso segue esse mesmo postulado quando afirma que o conceito de necessitado não pode, em pleno século XXI, prender-se a mesma leitura reducionista da era da Lei 1.060/50, cujo texto reporta-se a uma época e sociedade distante da realidade atual. *Verbis*:

Necessitado, por sua vez, não pode mais ser compreendido unicamente como o hipossuficiente econômico. Esta visão míope, obsoleta, é baseada na ordem constitucional anterior e no modelo praticado pela advocacia, absolutamente impróprio para a Defensoria Pública.⁶⁷

Não se diga que essa adequação imprescinde da comprovação da hipossuficiência. À evidência, a necessidade coletiva é o próprio objeto da pretensão coletiva, de modo que não seria pertinente exigir-se demonstração cabal da necessidade de recursos, sob pena, inclusive, de vetar o Acesso à Justiça dessa parcela da população.

A medida, aliás, é demanda da realização do pleno acesso à justiça e meio de tutela de direitos de uma potencial massa de necessitados, cujas pretensões transindividuais, prejudicadas ou oriundas de relações massificadas, deixariam de ser resguardadas coletivamente pelo Estado, caso excluídas do conceito de necessitado e da abrangência da assistência jurídica integral.

A necessidade de criação de instrumentos para tutela de um número maior de pessoas não destoaria da necessidade de reinterpretação ou releitura de institutos já concebidos pela legislação, situação recrudescida pelo fato de tratar-se de normas que criam direitos e sintetizam garantias.

Assim sendo, a tônica da assistência jurídica integral não se subsume à visão individualista. A evolução da sociedade e suas relações interpessoais, atualmente, exigem do aplicador do direito ater-se à existência da visão macro da *assistência jurídica integral e gratuita*, abarcando a proteção de bens e direitos coletivos, notadamente, o meio ambiente, as relações de consumo, as relações econômicas etc., em favor do *necessitado*, então considerado tanto na sua dimensão individual como coletiva.

⁶⁶GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. Cit., 2008, p.308.

⁶⁷MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ministério Público e Defensoria Pública na prevenção dos mega-conflitos. Revista de Processo 164: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008, p.162.

Importa concluir que *necessitado*, objeto da assistência jurídica integral, não são apenas os economicamente pobres, mas todos aqueles que necessitam de tutela jurídica e que podem emergir em nossas rápidas transformações sociais.⁶⁸

É o que se observa da análise do anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual, notadamente o art. 20, que trata da legitimação para a ação coletiva ativa quando refere no inciso IV, que:

Art. 20. Legitimação. São legitimados concorrentemente à ação coletiva ativa: (...)

IV – a Defensoria Pública, para a defesa dos interesses ou direitos difusos e coletivos, quando a coletividade ou os membros do grupo, categoria ou classe forem necessitados do ponto de vista organizacional, e dos individuais homogêneos, quando os membros do grupo, categoria ou classe forem, ao menos em parte, hipossuficientes;

Não surpreende a preocupação ditada pelo anteprojeto para ratificar a figura da hipossuficiência coletiva, representada pelos necessitados do ponto de vista organizacional e/ou presumidamente hipossuficientes. Nesse sentido insere-se a tônica do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. Garante-se a proteção individual e coletiva dos hipossuficientes, assim considerados aqueles que apresentam notória vulnerabilidade jurídica para o processo.

Em voga, ademais, a imputação da representatividade dos interesses desses necessitados pela Defensoria Pública, a denotar a legitimidade adequada dos interesses dessa parcela do grupo, categoria ou classe de pessoas a figurar como interessados na relação jurídica processual coletiva.

Trata-se, ainda, de reflexo manifesto daquilo que se consagrou como garantias ou direitos de terceira geração, pelos termos assim sintetizados pelo Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade, consoante proclama autorizado magistério

⁶⁸GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências do direito processual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p.247.

doutrinário (Celso Lafer, “Desafios: ética e política”, p. 239, 1995, Siciliano).⁶⁹

Sob esse aspecto, a assistência jurídica integral também consubstancia a *necessidade coletiva*, cuja orientação jurídica de massa e defesa coletivizada, em todos os graus, incumbe à Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da Constituição Federal.

⁶⁹STF, MS 22164-0/SP, rel. Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17/11/1995.

7. A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

Diante do grau de relevância atribuído à Defensoria Pública pelo art.134 da Constituição Federal de 1988, cumpre-lhe, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o mister da orientação jurídica e defesa dos interesses, em todos os graus, daqueles reconhecidamente necessitados, na forma do art. 5º., LXXIV, da CF.

Deriva da carta de 1988 a *legitimação constitucional* da Defensoria Pública à orientação (leia-se: análise preventiva do litígio) e defesa dos interesses ou direitos individuais, difusos e coletivos dos *necessitados*, assim considerados o indivíduo vulnerável e a coletividade hipossuficiente do ponto de vista organizacional. No ponto, inclua-se a legitimação à defesa dos interesses ou direitos individuais homogêneos, quando os membros do grupo, categoria ou classe forem, ao menos em parte, *necessitados*⁷⁰.

A legitimidade constitucional da Defensoria Pública decorre da lesão ou ameaça de lesão a direito individual ou transindividual tutelado a essa categoria de cidadão.

Ao contrário do que é previsto para o Ministério Público, pelo art. 129 da Constituição Federal de 1988, aludida Carta não delimitou as funções institucionais da Defensoria Pública, tampouco estabeleceu expressamente as hipóteses de atuação, de modo que a sua legitimação pode ser ampliada por lei⁷¹ e/ou derivar da *legitimação constitucional* ventilada no art. 134 da Carta.

Logo, uma situação de fato, amparada na necessidade de defesa, em concreto, dos interesses ou direitos individuais, difusos e coletivos dos *necessitados*, por si, defere a *situação legitimante* apta a motivar a atuação da Defensoria Pública, ante o suporte constitucional, mesmo que ausente previsão infralegal para tanto. A ideia de *situação legitimante* surge a partir de direitos e/ou interesses jurídicos lesionados ou ameaçados de lesão, considerando a representatividade adequada àqueles que possam empreender a defesa do interesse jurídico tutelado.

Veja-se que a visão dada pelo art. 6º. do Código de Processo Civil, segundo o qual ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, *salvo quando autorizado por lei*, remete a uma ótica obsoleta, baseada na ordem Constitucional e Jurídica de 1973, cujo modelo de proteção ao direito individualmente considerado não mais condiz com a

⁷⁰ Ver art. 20, inc. IV, do projeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual.

⁷¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. Cit., 2008, p.307.

complexidade das relações coletivas demandadas pela sociedade de massa e a litigiosidade contida na atualidade.

Isso porque o Constituinte de 1988 deferiu uma série de *legitimações constitucionais* para o exercício de tutelas, notadamente a tutela coletiva. Vejamos:

- da leitura do art. 129, III, da Constituição Federal de 1988, depreende a legitimidade do Ministério Público para promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

- o art. 5º, inc. LXXIII, por sua vez, legitimou o cidadão à propositura da Ação Popular;

- o art. 8º, III, autorizou os sindicatos à defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, o que, conjugado ao art. 5º, LXX, letra *b*, autoriza a impetração do Mandado de Segurança Coletivo; o mesmo diploma (art. 5º, LXX, da CF/1988), franqueia à associação (alínea *b*) e ao partido político (alínea *a*) a propositura do *mandamus*.

Nesse contexto insere-se a legitimidade da Defensoria Pública (art. 134 da Constituição Federal), cujo mote está em garantir a defesa jurisdicional, em todos os graus, dos necessitados (art. 5º, LXXIV) e a efetivação do seu Acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/1988).

A Constituição Federal, no ponto, não delimita a legitimidade da Defensoria Pública à tutela *individual* dos necessitados; ao contrário, revela o âmbito e objeto de atuação, cujos contornos constitucionais autorizam a adoção de uma postura ativa diante de direitos e interesses individuais e coletivos, amparados em uma *situação legitimante* à defesa dessas tutelas.

Portanto, a dependência de autorização infralegal para o fim de demandar no interesse de tutela coletiva dos necessitados não compactua com a cláusula aberta na Constituição Federal (art. 134 da Constituição Federal) que está a representar verdadeira outorga à defesa da dimensão social propugnada em seu texto.

7.1- Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública

As recentes alterações legislativas, notadamente a Lei 11.448/2007, que incluiu a Defensoria Pública como parte legitimada ativa para a Ação Civil Pública no inciso II do art. 5º. da Lei 7.347/1985, muito embora represente uma evolução institucional significativa, nada mais fez do que ratificar aquela *legitimação constitucional*, já consagrada nos Tribunais.

Obviamente, o reconhecimento legislativo da legitimidade das Defensorias Públicas para a propositura de Ação Civil Pública é medida imprescindível à solidificação de uma postura institucional que decorre da defesa da ordem social.

Nada obstante, essa leitura, eminentemente legiferante, não restringe a premissa constitucional, tão somente, para autorizar a atuação ativa da Defensoria Pública calcada exclusivamente em prévia e expressa autorização legislativa.

Essa ilação afronta o texto constitucional, o qual, não delimitou os contornos de atuação jurisdicional da Defensoria Pública, mas, em verdade, outorgou a *legitimação constitucional* diante da ocorrência de uma *situação legitimante*.

Assim sendo, mesmo persistindo a omissão na Lei 7.347/1985 quanto à legitimidade da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública, tal não representaria, por si só, a denegação da admissibilidade da ação pelo órgão ante sua legitimação constitucional. A mora legislativa não implicaria desconsideração à legitimação constitucional.

Veja-se, ademais, que o direito moderno, de matriz constitucional e processual, vem apontando na direção do Acesso à Justiça, da ratificação da legitimação constitucional e da instrumentalidade do processo.

Eventual limitação à legitimação da Defensoria Pública diante dos interesses sociais e coletivos, e individuais homogêneos, diante de questões estritamente legislativas, implica flagrante retrocesso ao serviço jurisdicional e afronta direta à Constituição Federal que, ante a outorga da legitimação constitucional à Defensoria Pública, visou impulsionar o acesso qualificado dos *necessitados* ao Poder Judiciário, a representatividade adequada e a redução quantitativa de demandas.

Assim sendo, a denegação da legitimidade constitucional da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública equivaleria à denegação absoluta da justiça.

Em face dessas considerações, a *situação legitimante*, embora, como regra geral, esteja associada à titularidade do direito material, pode ser norteadada também por outros critérios.⁷² Isso porque responder interesses coletivos com base em esquemas de processo civil clássico, criados para resolver tutelas individuais, não seria bastante para a resolução da litigiosidade de massa.

Consoante adverte Ada Pellegrini Grinover:

Mas a tendência é sem dúvida no sentido da abertura dos esquemas da legitimação a amplos segmentos da sociedade e a seus representantes: a

⁷² MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. O acesso à Justiça e as condições da ação. *Revista de Processo* 174, ano 34. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2009, p.334.

pessoa física, as formações sociais, os entes públicos vocacionados para a defesa dos direitos transindividuais, outros entes públicos a quem compete a tutela dos mais diversos bens referíveis à qualidade de vida – incluindo as pessoas jurídicas de direito coletivo. (...) Mais uma vez reportamo-nos à lição de Mauro Cappelletti, que considerou insuficiente para a efetiva tutela dos direitos transindividuais a escolha de um único legitimado (pessoa física, associações, Ministério Público, agências públicas) e que já indicava, com base nas experiências então existentes, a via mais eficaz, como sendo a de ‘soluzioni composte, articolate, flessibili’, sempre sob o controle de órgãos públicos.⁷³

À evidência, a legitimação dada pela Constituição Federal à Defensoria Pública remete à *representação adequada* (aferível, via de regra, para o caso, ante critérios de relevância social⁷⁴) do interesse a ser tutelado. As premissas democráticas albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXVIII do art.5º., da Constituição Federal de 1988, asseguram o Acesso à Justiça qualificado em favor dos *necessitados* por via de representação de pertinência à atuação institucional, uma vez violado um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo.

Paradigma desse postulado está no fato de que, mesmo antes da edição da Lei 11.488/2007, a Defensoria Pública já vinha ajuizando demandas coletivas com substrato, tanto no art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor em combinação com o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública, quanto diante de uma *situação legitimante* decorrente da *representatividade adequada* dada pela Constituição Federal à Defensoria Pública na defesa dos interesses coletivos dos necessitados.

Para tanto, pode-se citar:

- a Ação Civil Pública 2007.51.01.020475-5, ajuizada pela Defensoria Pública da União, em trâmite na Justiça Federal do Rio de Janeiro, em que se objetivou o restabelecimento do fornecimento do leite medicamentoso PKU tipos 1, 2 e 3, a todos os pacientes do Estado do Rio de Janeiro, cadastrados ou não na APAE-RJ;

- a Ação Civil Pública 2007.51.01.017751-0, ajuizada pela Defensoria Pública da União, em trâmite na Justiça Federal do Rio de Janeiro, em que se objetivou a regularização dos setores de emergência de seis hospitais públicos na cidade do Rio de Janeiro em momento crítico, prévio ao evento do Pan-americano 2007, em favor de toda a população carioca;

- Os processos judiciais 2006.61.00.027802-9, 2007.61.00.000433-5, 2997.61.00.001723-8, 2007.61.00.001722-6, 2007.61.00.03010-3/2007.61.00.002795-6, ajuizados pela Defensoria Pública da União, em trâmite na Seção Judiciária de São Paulo, que

⁷³ GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas nos países da civil Law. Revista de Processo 157. Revista dos Tribunais, 2008, p.154.

⁷⁴ Idem, Ibidem.

tratam da isenção de taxas de inscrição em concurso público para provimento dos mais diversos cargos públicos de âmbito federal em favor de candidatos hipossuficientes;

- A Ação Civil Pública 008.04.001696-7, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, que trata da necessidade de construção de unidade de atendimentos a adolescentes infratores em face daquele Estado da federação;

Nas ações mencionadas, o Poder Judiciário reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública, mesmo inexistindo previsão legislativa na Lei da Ação Civil Pública, o que é bastante para expressar que a atuação institucional da Defensoria Pública, na defesa de interesses coletivos, teve por substrato uma *situação legitimante* garantidora da ampliação do Acesso à Justiça de parcela vulnerável da população. É, ainda, reflexo da efetividade das normas constitucionais.⁷⁵

Observa-se, no ponto, a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupo de pessoas então *necessitadas* sob o ponto de vista organizacional, objeto do campo de atuação da Defensoria Pública. Trata-se, como visto alhures, de faceta da *assistência jurídica integral* albergada pelo inciso LXXIV do art. 5º. da Constituição Federal de 1988, sob abrigo da Defensoria Pública, ante os termos do art. 134 da mesma Carta Constitucional.

A vulnerabilidade coletiva da sociedade e a indivisibilidade dos interesses de grupos de necessitados desprovidos de recursos organizacionais autorizam o Estado, através do ente constitucionalmente legitimado - daí a *representatividade qualificada* - a interceder na proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos nos seus mais diversos ramos, notadamente direito do consumidor, direito à saúde, direito contratual, direito habitacional, direito ambiental, dentre outros.

É modelo desse entendimento a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Resp 555.111 interposto pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, oportunidade em que se discutiu a legitimidade da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública na defesa de direitos do consumidor. Na ocasião, consignou o voto-vista da Ministra Nancy Andri ghi que:

(...) se a Constituição Federal impõe, por um lado, ao Estado o dever de promover a defesa dos consumidores (art. 5º, LXXIV) e de prestar assistência jurídica integral (e aqui repiso o integral) aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV) e, por outro, que a execução de tal tarefa cabe à Defensoria Pública (cfr. o art. 134, da CF c/c o art. 4º,

⁷⁵ GRINOVER, Ada Pelegrini. Op. Cit., 2008, p. 315.

inciso XI, da Lei Complementar n.º 80/94), o âmbito de atuação dessa não pode ficar restrito, pela vedação ao manejo de tão importante instrumento de tutela do direito do consumidor e de fortalecimento da democracia e da cidadania como a ação civil pública, sob pena de não se dar máxima efetividade aos referidos preceitos constitucionais.⁷⁶

Ainda, anotou o Ministro Castro Filho, relator para o acórdão, a presença do requisito de relevância social necessário à defesa coletiva dos denominados direitos individuais homogêneos, tendo em vista a presunção de fragilidade em relação ao fornecedor de produtos e serviços, a ratificar a função institucional da Defensoria Pública tanto no patrocínio da ação civil, quanto a defesa dos direitos e interesses do consumidor lesado (art. 4º, incisos III e XI, da Lei Complementar n.º 80/94).

Nessa linha de atuação, os primeiros questionamentos da legitimação da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações coletivas surgiram quando das discussões da tutela coletiva do consumidor, antes do advento da Lei 11.488/2007. Por conseguinte, a legitimidade perpassou uma atividade interpretativa de efeito integrador ante a conjugação do interesse coletivo e o compromisso assumido pelo Estado, consoante já aferido através do art. 5º., inciso LXXIV, e art. 134 da Constituição Federal.

A leitura que se delineava a partir dos pressupostos legais entabulados no art.82, III, do Código de Defesa do Consumidor, combinado com o art. 134 da Constituição Federal e o art. 5º., II, da Lei 7.347/1985 deferia legitimidade à Defensoria Pública para a defesa de interesses coletivos, a despeito de inexistir, até aquele momento, previsão normativa na Lei da Ação Civil Pública. Não obstante, esse modelo, amparado em um misto de plausibilidade normativa conjugada com a pertinência material de atuação da Defensoria Pública pelos moldes constitucionais, encontraria assento, tão somente, para as tutelas do consumidor.

Contudo, a necessidade de aferir a legitimidade da Defensoria Pública para a gama de tutelas coletivas encontrou corolário lógico na ruptura de um modelo individualista-liberalista-normativo, para autorizar, definitivamente, a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública em favor de outras tutelas cuja repercussão coletiva não derivaria de disposição legal.

As decisões, alheias à tutela de consumidor, partiram, pois, para uma *interpretação sistemática e teleológica* de normas diversas do ordenamento jurídico, constitucional e infraconstitucional, princípios e regras, para autorizar a defesa da tutela dos necessitados pela Defensoria Pública através da Ação Civil Pública; portanto, é possível concluir que a novel

⁷⁶ STJ, Resp 555.111/RJ (2003/0116360-9), rel.Min. Castro Filho, DJ 18/12/2006.

regra inserida pela Lei 11.448/2007 no art. 5º., II, da Lei 7.347/1985 não precisaria vir expressa em nosso ordenamento, pois ainda assim restaria evidenciada a legitimidade da Defensoria Pública para Ação Civil Pública.⁷⁷

Essa vertente interpretativa tem na Constituição Federal a força normativa própria para dar vazão à referência anterior, a despeito de qualquer previsão regulamentar. Trata-se, nas palavras de J.J. Gomes Canotilho, da aplicação direta de normas constitucionais de direito, liberdades e garantias.

Aplicabilidade directa significa, desde logo, nesta sede – direitos, liberdades e garantias – a rejeição da ideia “criacionista” conducente ao desprezo dos direitos fundamentais enquanto não forem positivados a nível legal. Neste sentido, escreveu sugestivamente um autor (K. Krüger) que, na época actual, se assistia à deslocação da doutrina dos “direitos fundamentais dentro da reserva de lei” para a doutrina da reserva de lei dentro dos direitos fundamentais.

Logo, conclui o constitucionalista:

Aplicação directa não significa apenas que os direitos, liberdades e garantias se aplicam independentemente da intervenção legislativa (cfr. arts.17º. e 18º./1). Significa também que eles valem directamente contra a lei, quando esta estabelece restrições em desconformidade com a constituição (cfr. CRP, art.18º./3).⁷⁸

Em se tratando de garantia constitucional, a conjugação do art. 134 com o art. 5º., XXIV, da Constituição Federal constituem direitos imediatamente aplicáveis e vinculam diretamente os Tribunais e a Administração Pública.

Canotilho ainda arrola os princípios de como realizar essa interpretação constitucional:

- *Princípio da unidade da Constituição*: com ele se quer significar que a Constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios;

- *Princípio do efeito integrador*: significa que, na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve-se dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política. Conduz a solução pluralisticamente integradora;

⁷⁷ CARNAZ, Daniele Regina Marchi Nagai; et alli. Legitimidade da Defensoria Pública para propositura de ações civis públicas. Revista de Processo 163. Revista dos Tribunais: 2008, p.293.

⁷⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 1997, p.1142.

- *Princípio da máxima efetividade* (da eficiência): a uma norma deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais;

- *Princípio da força normativa da Constituição*: na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve-se dar prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia ótima da lei fundamental. Consequentemente, deve-se dar primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a “atualização” normativa, garantido a sua eficácia e permanência.⁷⁹

Essa lógica interpretativa da Constituição corrobora a *legitimação constitucional* da Defensoria Pública para tutela dos interesses individuais e transindividuais, a despeito da existência ou não de previsão infralegal, ante a força normativa dos arts. 134 e 5º., inciso XXLVI, da Constituição Federal, a autorizar a propositura de pleito coletivo (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), de toda à espécie, e em todos os graus de jurisdição, especialmente na proteção de sujeitos necessitados.

A Constituição Federal atribui à Defensoria Pública pertinência para pleitear judicialmente uma postura ativa em favor daqueles interesses e, por conseguinte, em benefício da democracia participativa e do pleno Acesso à Justiça.

A contrário senso, sujeitos indeterminados, necessitados organizacionais e vulneráveis de toda espécie ficariam desatendidos face ao não acatamento da legitimidade adequada, em nome de um interpretação formalista e impeditiva da contemplação de pleito que visa a realização material de uma pretensão.⁸⁰

Nelson Nery Jr., quando trata do Código de Defesa do Consumidor assinala:

A regra ordinária do Direito Processual, de que se devem interpretar restritivamente os casos de legitimação extraordinária e de substituição processual, à evidência não pode ser aplicada na tratativa processual dos direitos e interesses difusos e coletivos.⁸¹

Diante desses elementos, a atuação da Defensoria Pública não pode ser limitada quando preponderante o interesse coletivo dos necessitados, objeto da assistência prestada pela instituição.

⁷⁹ Idem, Ibidem, p.1186-1189.

⁸⁰ CARNAZ, Daniele Regina Marchi Nagai; et alli. Op. Cit., p.292.

⁸¹ NERY JR., Nelson. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, 7.ª edição, Ada Pellegrini Grinover et al., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 956.

Por tudo, a ausência de referência expressa ao órgão da Defensoria Pública na Lei 8.079/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e na Lei da Ação Civil Pública até antes do advento da Lei 11.448/2007, muito embora institucionalmente sentidas, não tolhem a legitimidade constitucional do órgão.

Outrossim, futuras modificações ou alterações legislativas naquele sentido, por si só, representam mera alteração da postura do legislador nacional, o que não pode ser entendido como obstáculo ou autorização exclusiva à legitimação da Defensoria Pública para as causas a que fizerem menção.

Assim sendo, a *legitimação constitucional* da Defensoria Pública, por exemplo, na defesa da tutela do consumidor, não leva em conta, tão somente, a previsão do art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor, mas, em verdade, decorre do múnus público por ela exercido na defesa e na garantia dos direitos dos necessitados, então aviada pelo art. 134 e 5º., XXIV, da Constituição Federal, conjugados àquele artigo consumerista e, também, ao art. 4º., VIII, da Lei Complementar 80/1994⁸²(com alteração dada pela Lei Complementar 119/2009).

Ademais, outros Estados já previam a legitimidade da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública, v.g. o art. 5º., VI, alínea g, da Lei Complementar 988/2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado do São Paulo, o art. 3º., XII, da Lei Complementar Estadual 111/2005, que organiza a Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, o art. 5º., VI da Lei Complementar Estadual 65/2003, que organiza a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

Logo, a autorização da Defensoria Pública para a Ação Civil Pública não decorre apenas da novel ampliação dada pela Lei 11.448/2007 ao art. 5º., II, da Lei 7.347/85 ou conforme inciso IV do art. 4º. da Lei Complementar 80/1994⁸³ (com alteração dada pela Lei Complementar 119/2009), que, em verdade, presta a ratificar o fato jurídico constitucional, sem tolher a sua efetividade.

As (novéis) alterações legislativas, à evidência, tem o condão de aplacar a discussão em torno da legitimidade da Defensoria Pública para as ações metaindividuais, muito embora

⁸² Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

⁸³ Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

não sejam referência a desnaturar a *legitimação constitucional*, e que já vinham sendo albergadas pelos Tribunais.

7.2. Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública para o Mandado de Segurança Coletivo

Tendo em mira a função institucional da Defensoria Pública pelos contornos dados pela Constituição Federal de 1988, não se justificam limites à legitimidade da Defensoria Pública para a tutela de todo e qualquer direito transindividual, ou ainda, restrição para agir no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo.

Consoante adverte Luiz Guilherme Marinoni:

(...) a extensão da legitimação para agir no âmbito da ação popular, da ação de inconstitucionalidade e das ações coletivas está inextricavelmente ligada à intensidade da participação popular, através da jurisdição, no poder estatal. A relação se dá, portanto, entre legitimidade de agir e democracia participativa.⁸⁴

Sendo certo que a Constituição Federal prevê diversas formas de defesa de garantias, não se mostra democrático excluir-se a participação da Defensoria Pública da utilização do Mandado de Segurança Coletivo, a fim de propiciar a participação popular através de aludido instrumento.

A despeito da alusão estreita dada pelo art. 5º., LXX, da Constituição Federal⁸⁵, então replicada no art. 21 da Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança)⁸⁶, não há de se excluir a *legitimidade constitucional* ativa da Defensoria Pública para o Mandado de Segurança Coletivo, na defesa de direitos líquidos e certos de um fato *legitimante*, na forma das suas finalidades institucionais, na defesa de parcela vulnerável da população brasileira.

⁸⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.122.

⁸⁵ LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

⁸⁶ Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Certa a taxatividade do rol de legitimados conforme prevê a Constituição Federal. Nada obstante, não se mostra crível apartar desse instrumento o seu cunho coletivo, muito embora respeitáveis sejam as posturas em sentido contrário.⁸⁷

Na verdade, essa questão transborda da legitimação constitucional dada pela Constituição Federal, pelos termos do art. 134 e 5º., XLLIV, já que diz respeito à opção que fez o Estado Brasileiro pela democracia participativa, e o Mandado de Segurança Coletivo é instrumento de acesso à justiça.

Nesse ponto advertem Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

Por outro lado, é preciso reconhecer que o regime de substituição processual conferido ao mandado de segurança para a tutela coletiva de direito líquido e certo deu novas dimensões ao *writ*, transformando-o em verdadeira ação coletiva. Por isso, ao mandado de segurança coletivo serão aplicadas também as normas relativas às ações coletivas.⁸⁸

Nesse ínterim, o constituinte dirigiu o Mandado de Segurança Coletivo à correção da ilegalidade de autoridade pública, nas mãos da sociedade civil, em uma postura de fortalecimento da participação democrática e da educação para a cidadania.⁸⁹

Seguindo-se essa premissa, como a *legitimação constitucional* confiada à Defensoria Pública está ligada à sua finalidade essencial, poderá ela (a Defensoria Pública) ajuizar qualquer ação para tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham repercussão em interesses tutelados, do que se colhe a legitimidade para o Mandado de Segurança Coletivo, ante a conjugação dos arts. 134 e 5º., LXXIV, da Constituição Federal, interpretados de forma compatibilizada com o art. 5º. LXX, da Constituição Federal e o art. 21 da Lei 12.016/2009, além do art. 4º., IX e X, da Lei Complementar 80/1994⁹⁰.

Não surpreende a anotação dada ao art. 42 do capítulo IV do Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos quando trata do Mandado de Segurança Coletivo, *verbis*:

⁸⁷ Teori Albino Zavascki (in Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. *Revista Jurídica*. Porto Alegre, nº 212, p.16-33, jun. 1995. p.22) sustenta que o propósito do mandado de segurança coletivo é a defesa de direitos individuais, sendo possível, tão somente, a defesa de direitos individuais homogêneos ou defesa “coletiva” de direitos.

⁸⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª. Ed.. São Paulo: Saraiva, 2008, p.536.

⁸⁹ DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. *Ações Constitucionais. Mandado de Segurança Coletivo*. 4ª. ed..Salvador: JusPodium, 2009, p.195.

⁹⁰ Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Art. 42. Legitimação ativa – O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

I – Ministério Público;

II – Defensoria Pública;

III – partido político com representação no Congresso Nacional;

IV – entidade sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, dispensada a autorização assemblar.

Manifesta está a ampliação da legitimação para o *mandamus* coletivo para abranger não somente a Defensoria Pública, mas também o Ministério Público.⁹¹ Apesar do que foi tratado alhures, nada obsta que seja ampliada a legitimação por legislação infraconstitucional, haja vista que o catálogo de direitos, liberdades e garantias estatuído pela Constituição Federal não se limita à relação do art. 5º., como prescreve a norma do seu parágrafo segundo⁹², quando anota que os direitos e garantias expressos na Constituição *não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados*. Seria, à evidência, mera ampliação legal do bloco de constitucionalidade.

Percebe-se claramente a oportunidade perdida pelo legislador nacional quando preferiu, com o advento da Lei 12.016/2009, adotar posição contida e reducionista quanto à legitimação para o Mandado de Segurança Coletivo. Além de limitar sobremaneira a instrumentalidade do Mandado de Segurança Coletivo para a defesa de direito líquido e certo ligado a interesses ou direitos difusos, a nova Lei do Mandado de Segurança deixou de enfrentar as recorrentes dúvidas doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema.

Assim sendo, restringir a legitimidade da Defensoria Pública na defesa dos direitos ou interesses transindividuais através do instrumento do Mandado de Segurança Coletivo parece inconcebível em um sistema jurídico que prima pela democracia participativa.

⁹¹ Sob esse aspecto, calham os mesmos questionamentos relativos à Defensoria Pública no que pertine à legitimidade do Ministério Público para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo somado ao fato de competir-lhe a tutela de direitos coletivos *lato sensu*, consoante ventila o art. 129, inciso III, da Constituição Federal.

⁹² DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. Op. Cit., p.171.

7.3. Legitimidade Constitucional da Defensoria Pública à iniciativa do Controle Concentrado de Constitucionalidade: a omissão da figura do Defensor Público-Geral Federal no rol dos legitimados art. 103 da Constituição Federal

As inferências feitas anteriormente também valem para o Controle Concentrado de Constitucionalidade. Não se justifica a ausência da figura do Defensor Público-Geral Federal no rol do art. 103 da Constituição Federal.

A evolução do controle concentrado de constitucionalidade no direito brasileiro revela que, com a Constituição Federal de 1988, rompeu-se o monopólio da ação direta até então outorgado ao Procurador-Geral da República pela carta de 1934⁹³, notadamente a legitimidade para a declaração de inconstitucionalidade para evitar a intervenção federal, então reformatada pela Constituição Federal de 1946, no que tange à legitimidade para a representação de inconstitucionalidade⁹⁴.

O modelo de 1988 suprimiu a exclusividade, favorecendo a ampla legitimidade para a deflagração do controle de constitucionalidade, pelos termos do art. 103 da Constituição Federal. Consoante dita Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins:

A extensa lista de legitimados presente no texto constitucional e, por via de consequência, no texto legal fortalece a impressão de que pretendeu o constituinte reforçar o controle abstrato de normas no ordenamento jurídico brasileiro como peculiar instrumento de correção do sistema geral incidente.

(...)

Uma orientação menos criteriosa poderia imprimir ao sistema instituído pela Constituição Federal de 1988 quase a amplitude de uma ação popular de inconstitucionalidade.⁹⁵

A extensa lista de legitimados presentes no texto constitucional fortalece a impressão de que o constituinte pretendeu reforçar o controle abstrato de normas no ordenamento jurídico brasileiro⁹⁶, não apenas para fortalecer o sistema de controle concentrado de

⁹³ Art. 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: (...) V - para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras a a h , do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais; (...) §2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade.

⁹⁴ Art. 8º - A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nº s VI e VII do artigo anterior. Parágrafo único - No caso do nº VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.

⁹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Controle Concentrado de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 2001, p.84-85.

⁹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. Cit., p.1105.

constitucionalidade, mas, também, franquear a todos os segmentos da sociedade a possibilidade de resolução de controvérsias constitucionais relevantes.

Por conseguinte, muito embora a Carta Cidadã tenha ampliado significativamente o rol de legitimados e os mecanismos de proteção judicial da Constituição, a ausência da figura Defensor Público-Geral Federal no rol do art. 103 da Constituição Federal não parece justificável.

Veja-se que aludido lapso não guarda conformação com o viés propugnado pelo Constituinte de 1988, então consubstanciado no alargamento do direito de iniciativa do controle concentrado de constitucionalidade a órgãos diversos, desde que representativos da sociedade brasileira, no intuito de fortalecer o controle abstrato de constitucionalidade das normas.

Nada faz crer que o legislador constituinte, ao elaborar a Constituição Federal, de mote social, haja propositadamente excluído o papel da Defensoria Pública no processo evolutivo desse controle de constitucionalidade.

À Defensoria Pública, como visto alhures, restou deferido grau de relevância, tendo-a, à semelhança do Ministério Público, instituição fundamental à Justiça e, ainda, essencial à função jurisdicional do Estado. O art. 134 da Constituição Federal de 1988 confere à Defensoria Pública a função típica de defesa e proteção de direitos dos necessitados, e expressa as primeiras linhas para dar efetividade ao Estado Democrático e de Direito, ante a existência de um órgão público cuja atribuição cinge-se à defesa *lato sensu* dos interesses e direitos daquela parcela de cidadãos brasileiros.

Caracteriza-se a Defensoria Pública pelo mote de atuar dinamicamente no ordenamento jurídico-constitucional, a este conferindo efetividade.⁹⁷ Ou seja, a Defensoria Pública reúne atributos que a torna *representante adequado* para a condução de processos coletivos, considerando-se o vínculo constitucional de afinidade temática⁹⁸ entre a Defensoria Pública e o *objeto litigioso* de interesse da parcela hipossuficiente da sociedade. Logo, o silêncio da Constituição Federal quanto à legitimidade do Defensor Público-Geral Federal para a iniciativa do controle concentrado de constitucionalidade embaraça os interesses dos cidadãos hipossuficientes que viriam a ser representados no Supremo Tribunal Federal.

⁹⁷SOUSA, José Augusto Garcia de. *Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado*. Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 1, jul./set. 2002, p.146.

⁹⁸DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. *Ações Constitucionais. Aspectos Processuais da ADIN e da ADC*. 4ª. ed..Salvador: JusPodium, 2009, p.433-434.

Por conseguinte, impende o amadurecimento da discussão quanto à conformação dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal. Nesse ínterim, não surpreendem as recentes inovações legislativas inseridas no próprio sistema de proteção de constitucionalidade.

Conforme texto dado pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993, o ajuizamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade estava autorizado, tão somente, ao Presidente da República, à Mesa da Câmara, à Mesa do Senado Federal e ao Procurador-Geral da República. Porém, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ajustou aquele rol restritivo para permitir que os mesmos legitimados para a Ação Direta de Inconstitucionalidade propusessem aludida Ação Declaratória. Aludida emenda constitucional, ainda, estendeu a legitimação para a ação à Câmara Legislativa e ao Governador do Distrito Federal, suprimindo, nas palavras de José Afonso da Silva, *uma omissão deixada pelo constituinte originário*.⁹⁹

Não menos certas estão as nuances que norteiam e nortearam a legitimação para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (art. 102, §1º, da Constituição Federal de 1988 e Lei 9.882, de 1999). Em sua proposta legislativa original, poderiam propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental os mesmos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, bem como *qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público*.

A Lei 9.882, de 1999, além de apresentar as devidas similitudes com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, inaugurou um novo viés a esse microsistema de guarda da constitucionalidade, ao permitir, pelos termos da proposta do inciso II (então vetado pela mensagem nº 1.807, de 3 de dezembro de 1999) que *qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público* estivesse habilitada à arguição.

A despeito de aludido veto, a proposta legislativa visava à ampliação da legitimidade às pessoas ofendidas pelo ato público, de modo a assegurar a participação direta do lesado através desse instrumento constitucional, na tentativa de corrigir, em parte, determinadas lacunas representativas que ainda afloram no texto constitucional.

A despeito desse intento, as razões de veto ampararam-se em questões de política judiciária, o que não sufraga o sinal de lacuna observado pelo legislador nacional no que pertine à adequada representatividade quanto à iniciativa desse remédio jurídico.

Vejam-se as razões do veto, *verbis*:

A disposição insere um mecanismo de acesso direto, irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal sob a alegação de descumprimento de preceito fundamental por "qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4ª. ed..São Paulo: Malheiros, 2007, p.555.

Público". A admissão de um acesso individual e irrestrito é incompatível com o controle concentrado de legitimidade dos atos estatais – modalidade em que se insere o instituto regulado pelo projeto de lei sob exame. A inexistência de qualquer requisito específico a ser ostentado pelo proponente da arguição e a generalidade do objeto da impugnação fazem presumir a elevação excessiva do número de feitos a reclamar apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, sem a correlata exigência de relevância social e consistência jurídica das arguições propostas. Dúvida não há de que a viabilidade funcional do Supremo Tribunal Federal consubstancia um objetivo ou princípio implícito da ordem constitucional, para cuja máxima eficácia devem zelar os demais poderes e as normas infraconstitucionais. De resto, o amplo rol de entes legitimados para a promoção do controle abstrato de normas inscrito no art. 103 da Constituição Federal assegura a veiculação e a seleção qualificada das questões constitucionais de maior relevância e consistência, atuando como verdadeiros agentes de representação social e de assistência à cidadania. Cabe igualmente ao Procurador-Geral da República, em sua função precípua de Advogado da Constituição, a formalização das questões constitucionais carentes de decisão e socialmente relevantes. Afigura-se correto supor, portanto, que a existência de uma pluralidade de entes social e juridicamente legitimados para a promoção de controle de constitucionalidade – sem prejuízo do acesso individual ao controle difuso – torna desnecessário e pouco eficiente admitir-se o excesso de feitos a processar e julgar certamente decorrentes de um acesso irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal. Na medida em que se multiplicam os feitos a examinar sem que se assegure sua relevância e transcendência social, o comprometimento adicional da capacidade funcional do Supremo Tribunal Federal constitui inequívoca ofensa ao interesse público. Impõe-se, portanto, seja vetada a disposição em comento.

Não se está aqui proclamando o império da *legitimidade universal*¹⁰⁰, mas, à evidência, a existência de institutos correlatos e um microssistema de complementaridade de guarda da constitucionalidade, o qual, por si só, observa a ocorrência de vácuos legais concernentes à legitimidade e a adequada representação da sociedade brasileira na mais alta corte do país.¹⁰¹

Nesse ponto, a ausência da figura do Defensor Público-Geral Federal no rol de legitimados do art. 103 da Constituição Federal é paradigma desse vazio representativo quando em tela a defesa de interesses dos necessitados e outras minorias, considerando, ademais, a presença da Defensoria Pública da União em todos os Estados da federação.

Diferentemente, inúmeros Estados preveem a possibilidade de o representante da Defensoria Pública propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, ou por omissão, como são exemplos o §1º., IV, e §2º., VIII, do art. 95 da

¹⁰⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. Cit. p.873 .

¹⁰¹Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.543/2006 que visa a alterar a Lei nº 9.882, para legitimar, para a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental, as pessoas lesadas ou ameaçadas de lesão por ato do Poder Público, e dá outras providências. Aludido projeto foi aprovado, em primeiro turno, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 04 de agosto de 2009.

Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, o art. 162 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e o art. 124, V, da Constituição Estadual do Mato Grosso.

Por outro lado, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 487, de 2005, de iniciativa do Deputado Roberto Freire, que dispõe sobre a Defensoria Pública, suas atribuições, garantias, vedações e outras providências.

Aludida PEC altera, dentre outros, o art. 103, inciso VI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:
(...)
VI - o Procurador-Geral da República e o Defensor Público-Geral da União;

O grifo reforça o postulado segundo o qual persiste a necessidade de retificação de aludido dispositivo constitucional (art. 103 da Constituição Federal) no que tange à lacuna representativa já referida.

No ponto, a justificativa do Projeto de Emenda Constitucional anota que:

No que tange à legitimidade na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, tem-se que a Constituição Federal permite o ajuizamento dessas ações abstratas pelo Procurador-Geral da República e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a participação do Advogado-Geral da União para defender o ato impugnado. Entretanto, a Defensoria Pública é, igualmente às instituições referidas, função essencial à Justiça (Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal), mas não foi admitida a sua legitimação nas ações de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal, o que infringe indiretamente os interesses dos mais pobres que se veriam representados na mais Alta Corte do país. Acrescenta-se que os interesses do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil podem não representar as pretensões dos necessitados, pois o Ministério Público, a despeito de fiscalizar a lei, também é o titular da ação penal; e o Conselho Federal das Ordem dos Advogados do Brasil é uma entidade de fiscalização da advocacia. É relevante destacar, ainda, que as entidades de classe de âmbito nacional podem ajuizar, no interesse dos seus membros, a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade. Assim, é possível que uma associação que represente os Defensores Públicos de todo o país ajuíze essa ação abstrata na defesa dos interesses dos seus associados, que representa numericamente menos que a própria instituição, pois nem todos são filiados às respectivas associações. Contudo, não é justo que entidades de classe de âmbito nacional possam intentar essas ações de constitucionalidade em seu proveito e a Defensoria Pública, que representa mais de 90 milhões de pessoas, não ter a mesma legitimidade. Adita-se a possibilidade de a Defensoria Pública atuar na defesa dos interesses coletivos, porquanto pode ocorrer a hipótese de existirem cooperativas, associações ou entidades civis desprovidas de meios para o custeio do processo. Assim, estariam impossibilitadas de ingressarem no Poder Judiciário, para demandarem ou de se defenderem, quando fosse o caso.

Dessa feita, a Proposta de Emenda Constitucional nº 487, de 2005, não visa apenas ampliar o rol de legitimado em favor do Defensor Público-Geral Federal, mas, também, corrigir um vácuo representativo no que tange à legitimidade para a iniciativa do Controle Concentrado de Constitucionalidade.

Trata de questão afeita ao sistema de controle de constitucionalidade, cujo rol de legitimados tende a evoluir ante a incompletude já invocada para dotar a constituição de ente de representação social e de assistência à cidadania.

Essa ótica, aliás, decorre da própria Constituição Federal. Explico melhor.

Na doutrina do constitucionalista Konrad Hesse, o mister de analisar a Constituição Federal encontra melhor enquadramento partindo-se do *método de concretização das normas constitucionais*, segundo o qual *o conteúdo da Constituição deve ser determinado sob a inclusão da 'realidade' a ser ordenada*.¹⁰²

Assim, o texto da Constituição Federal deve evocar a interação direta com a realidade concreta, sob a qual incide. Logo, a norma constitucional guarda uma elasticidade própria em seu texto. Nas palavras do constitucionalista alemão, o objeto (âmbito) da norma está na concretude dos fatos, em especial nos casos em que se trata da relação entre várias normas, uma resolução sobre a base da coordenação material das respectivas condições de vida ou âmbitos de vida e uma exposição dos pontos de vista materiais que sustentam essa coordenação¹⁰³.

Partindo dessa premissa, a norma do art. 103 da Constituição Federal, muito embora não mencione gramaticalmente a legitimidade do Defensor Público-Geral Federal, também não a exclui. Por conseguinte, a análise sistemática de aludido artigo, ante o *princípio da máxima efetividade* e da *unidade da Constituição* (consoante defendido alhures), demanda a ampliação do âmbito da norma, de modo a tê-lo como parte integrante de um sistema constitucional que, por si, defere à Defensoria Pública, pelos termos dos arts. 134 e 5º., LXXIV, da Constituição Federal, a defesa dos interesses e direitos individuais e transindividuais daqueles cidadãos ou grupo de cidadãos mais vulneráveis ou, por assim dizer, necessitados, a dar representatividade adequada a parcela sensível da população.

¹⁰²HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 66.

¹⁰³ Idem, Ibidem, p. 64/65.

Consoante conclui o mestre alemão, *a conexão e a interdependência dos elementos individuais da Constituição fundamentam a necessidade de olhar nunca somente a norma individual, senão sempre a conexão total na qual ela deve ser colocada.*¹⁰⁴

Dessa feita, não há de se negar que a própria Constituição Federal protesta pela legitimidade do Defensor Público-Geral Federal para aviar o controle concentrado de constitucionalidade, haja vista a digressão à legitimidade constitucional dada pela Constituição Federal à Defensoria Pública, *ut art. 5º., LXXIV e art. 134 da Constituição Federal*, da qual decorre a pertinência para atuar na defesa de todas as espécies de interesses transindividuais e individuais daqueles reconhecidamente vulneráveis, aliado ao âmbito da norma do art. 103 da Constituição Federal.

A esse propósito, calha salientar a menção feita à Defensoria Pública por Pierpaolo Bottini, quando Diretor de Modernização de Administração da Justiça e Secretário de Reforma do Judiciário, e Renato Campos Pinto de Vitto, Procurador do Estado de São Paulo, ao destacarem a visão ampla da modernização da Defensoria Pública, nos seguintes termos:

O acesso à Justiça é um fator elementar à afirmação da dignidade humana, e a consolidação de mecanismos que garantam esse acesso é fundamental para a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, o papel da Defensoria Pública é mais do que relevante; é imprescindível para garantir a legitimidade da organização institucional do sistema de justiça. Para isso, é importante que a atividade de defensor público não seja compreendida sob uma perspectiva reducionista, como mero advogado de hipossuficientes, mas como verdadeiro agente distribuidor de cidadania.

Entender o defensor público como personagem catalisador de um processo de transformação social, e não com advogado, revela a importância de se construir o acesso à justiça através de uma instituição pública, de uma carreira de Estado. A existência de uma Defensoria Pública fortalecida e atuante permite a construção de mecanismos eficazes de prevenção e resolução de litígios.¹⁰⁵

Faz-se mister, portanto, a correção desse vácuo legislativo, a fim de suplantar o espaço representativo quando em tela a defesa de interesses dos necessitados e outras minorias.

¹⁰⁴ Idem, *Ibidem*, p. 65

¹⁰⁵ BOTTINI, Pierpaolo e VITTO, Renato Campos Pinto de. *Defensoria Pública e a Reforma do Sistema de Justiça Brasileiro*. Disponível em <<http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrinaArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=723>>, acesso em 20 de maio de 2010.

8. CONCLUSÃO

As linhas até aqui traçadas denotam a preocupação do Estado em armar juridicamente os cidadãos por meio de uma instituição pública apta a garantir a representatividade adequada de seus direitos individuais e coletivos. A garantia decorre do primado democrático que emana da história republicana, e, também, do desenvolvimento de uma consciência cidadã através da qual aos cidadãos é garantida a participação igualitária no processo jurisdicional.

Isso porque a mera titularidade de direitos é destituída de sentido. Dotar os indivíduos de mecanismos jurídicos de reivindicação de direitos, sob o pálio do Estado, é sinônimo de realização do Estado Democrático e efetiva-se através do acesso igualitário à justiça.

Acesso justo à ordem judiciária dá-se garantida a adequada representatividade dos direitos através da prestação de um serviço público de assistência judiciária e gratuita, por meio de órgão público institucionalizado e especializado em conduzir problemas e gerir reivindicações de interesses individuais e coletivos, não apenas dos pobres, mas de indivíduo ou grupos de pessoas vulneráveis, contra litigantes organizados.

Nesse sentido, a história e a Constituição Federal de 1988 atribuíram à Defensoria Pública predicados essenciais à realização daqueles postulados, notadamente a orientação e defesa dos interesses, em todos os graus, daqueles reconhecidamente necessitados, na forma do art. 134 e 5º., LXXIV, da Carta Cidadã.

Atentando-se para aquilo que constitucionalmente denominou-se *função jurisdicional do Estado*, a Defensoria Pública acolhe um múnus público essencial, quando dá azo ao dever do Estado em prestar a *orientação jurídica integral*, o que compreende atuação na esfera judicial e extrajudicial.

Sob esse aspecto, a tônica da assistência jurídica integral não se subsume a visão individualista, tampouco ao hipossuficiente economicamente considerado. À evidência, a assistência jurídica integral dada pela Defensoria Pública, nos termos da exegese dos arts. 134 e inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal, abrange a necessidade individual e coletiva dos cidadãos, à proteção dos interesses individuais e coletivos na relação jurídica processual individual ou coletiva.

Essa questão molda os contornos jurídicos da *legitimidade constitucional* da Defensoria Pública na defesa de interesses e direitos de todas as categorias de hipossuficientes, a abranger o cidadão hipossuficiente, o grupo vulnerável, a coletividade de

pessoas cuja desorganização social, cultural ou econômica não consiga, por seus próprios meios, transpor obstáculos e limitações ao pleno Acesso à Justiça.

Enfim, a prestação desses serviços jurídicos e gratuitos pela Defensoria Pública trata de garantias reconhecidas pelo Estado para efetivar princípios ou normas constitucionais de Acesso à Justiça e de igualdade entre as partes, constituindo-se, pois, num direito subjetivo do cidadão e fomento à ordem jurídico-social.

Assim sendo, deriva da Carta de 1988 a *legitimação constitucional* da Defensoria Pública à orientação e defesa dos interesses individuais, difusos e coletivos daqueles *necessitados*, então observada a *situação legitimante* decorrente da lesão ou ameaça de lesão a direitos do indivíduo hipossuficiente para o processo ou de uma coletividade de cidadãos vulneráveis do ponto de vista organizacional.

Portanto, a força normativa da Constituição Federal defere à Defensoria Pública legitimidade para representar adequadamente esses interesses e direitos, de modo que prescinde de autorização infralegal para o fim de demandar a tutela coletiva dos *necessitados*, motivo pelo qual as recentes alterações legislativas imputadas pela Lei 11.448/2007, que incluiu a Defensoria Pública como parte legitimada ativa para a Ação Civil Pública no inciso II do art. 5º. da Lei 7.347/1985, apenas ratificam aquela *legitimação constitucional*.

Diante desses contornos, não se justificam ainda restrições à legitimidade da Defensoria Pública para agir no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo ou no controle concentrado de Constitucionalidade (art. 103 da Constituição Federal), tampouco quaisquer novéis limites que se façam surgir no cenário jurídico nacional dissonantes daquela autorização constitucional para a tutela de direito transindividual.

À evidência, as premissas democrático-constitucionais albergadas no art. 134 e sua remissão ao inciso LXXVIII do art.5º., da Constituição Federal de 1988, asseguram o Acesso à Justiça qualificado em favor dos *necessitados* por via de representação de pertinência à atuação institucional da Defensoria Pública, uma vez violado um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo; logo, a atuação da Instituição não pode ser limitada, mesmo perante legislação infralegal, quando preponderante o interesse coletivo dos necessitados, objeto da assistência prestada pela instituição.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita V.. *Acesso à Justiça: Defensoria Pública e a Assistência Jurídica Gratuita (alguns obstáculos)*. Revista de Direito da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n. 16, ano 12, Rio de Janeiro, 2000.

ALVES, Cleber Francisco; e PIMENTA, Marília Gonçalves. *Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ASSIS, Araken de. *Doutrina e Prática do Processo Civil Contemporâneo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOTTINI, Pierpaolo; VITTO, Renato Campos Pinto de. *Defensoria Pública e a Reforma do Sistema de Justiça Brasileiro*. Disponível em <<http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrinaArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=723>>, acesso em 25 de maio de 2010.

BRANDÃO, Adelino. *Os direitos humanos - antologia de textos históricos*. São Paulo: Landy, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro; GART, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNAZ, Daniele Regina Marchi Nagai; et alli. *Legitimidade da Defensoria Pública para propositura de ações civis públicas*. Revista de Processo 163. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2008.

CITTADINO, Gisele. *Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes*. In: Luiz Werneck Vianna. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte, v. 1: Editora da UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2002.

_____. *Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia*. Revista da Faculdade de Direito

de Campos, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *Novas Funções Judiciais No Estado Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 614, n. 1, 1986.

Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 13/02/2010.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 14/02/2010.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro de 1989. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 3/04/2010.

Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro de 1975. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 3/04/2010.

Constituição Estadual do Estado do Mato Grosso de 1989. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br>>. Acesso em: 15/02/2010.

Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul de 1989. Disponível em: <<http://al.rs.gov.br> >. Acesso em: 15/02/2010.

Decreto-Lei 1.003, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 14/02/2010.

Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de Setembro de 1939. *Código de Processo Civil de 1939*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 14/02/2010.

Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/02/2010.

DIDIER JR., Fredie (organizador); et alli. *Ações Constitucionais*. 4ª. ed..Salvador: JusPodium, 2009.

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

_____. *Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor. O processo em evolução*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

_____. *Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública*. Revista de Processo, n.165, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Ações coletivas nos países da civil law*. Revista de Processo 157. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário*. Revista de Processo 164. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. 2 v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*. Florianópolis: Juruá, 2005.

Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. *Lei da Ação Popular*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11/01/2010.

Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Lei da Ação Civil Pública*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11/01/2010.

Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11/01/2010.

Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. *Lei do Mandado de Segurança*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/02/2010.

Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/02/2010.

Lei Complementar Estadual do Estado de São Paulo nº 988/2006. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br>>. Acesso em: 09/04/2010.

Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Disponível em: <<http://dpu.gov.br>>. Acesso em: 15/04/2010.

Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15/04/2010.

LOBO, Arthur Mendes. *Aspectos polêmicos da assistência judiciária gratuita*. Revista de Processo 161, ano 33. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ministério Público e Defensoria Pública na prevenção dos mega-conflitos*. Revista de Processo 164. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

Mandado de Segurança 22.164-0/SP. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Diário de Justiça de 17 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 14/01/2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *O Código modelo de processos coletivos*. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). Tutela coletiva: vinte anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Quinze anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *O acesso à Justiça e as condições da ação*. Revista de Processo 174, ano 34. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª. Ed.. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MORAES, Humberto Peña de; DA SILVA, José Fontenelle Teixeira. *Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo*. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, n.3, ano VI, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 6. ed. Tradução por Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MOTTA FERRAZ, Octávio Luiz. *Justiça distributiva para formigas e cigarras*. Novos Estudos, no. 77. Rio de Janeiro: CEBRAP-Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.

MULLER, Friedrich. *Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?* Apud PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

NETO, Diogo Figueiredo Moreira. *A Defensoria Pública na Construção do Estado de Justiça*. Revista da Defensoria Pública, n. 7. Rio de Janeiro, 1995.

NERY JR., Nelson. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*, Diversos Autores, 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

OLIVEIRA, Maria Beatriz Bogado Bastos de. *A Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça*. Revista da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, n.16, ano 12. Rio de Janeiro, 2000.

PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

Proposta de Emenda Constitucional nº 487, 06 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 29/04/2010.

TORRES, Jasson Ayres. *O acesso à justiça e soluções alternativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TUCCI, Rogério. Apud, ROBOREDO, Carlos Eduardo Freira. *A Defensoria Pública e a Requisição Gratuita dos Serviços Cartorários Extrajudiciais*. Revista de Direito da Defensoria Pública, n.6. Rio de Janeiro, 1992.

Recurso Especial 555.111. Superior Tribunal de Justiça. Relator Ministro Castro Filho. Diário de Justiça de 18 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 14/03/2010.

ROSSATO, Ricardo; ROSSATO, Elisiane Rubin; ROSSATO, Ermélio. *As Bases da Sociologia*. Santa Maria: Biblios, 2006.

SCHUBSKY, Cássio. *Advocacia Pública – apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Centro de Estudos da PGE/SP, 2008.

SOUSA, José Augusto Garcia de. *Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado*. Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 1, jul./set. 2002, p.146.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta Histórica*. Disponível em: <[HTTP://www.jfontenelle.net](http://www.jfontenelle.net)>. Acesso em: 14/02/2010.

_____. *História da Defensoria Pública/RJ*: Disponível em: <[HTTP://www.jfontenelle.net](http://www.jfontenelle.net)>. Acesso em: 14/02/2010.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4ª. ed..São Paulo: Malheiros, 2007, p.555.

TORRES, Jasson Ayres. *O acesso à justiça e soluções alternativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TUCCI, Rogério. Apud, ROBOREDO, Carlos Eduardo Freira. *A Defensoria Pública e a Requisição Gratuita dos Serviços Cartorários Extrajudiciais*. Revista de Direito da Defensoria Pública, n.6. Rio de Janeiro, 1992.