



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Registro n.º
1709/2011

Autos n.º 0001028-90.2010.4.03.6124/1.ª Vara Federal de Jales/SP.
Autor: Ministério Público Federal - MPF.
Ré: União Federal.
Ação Civil Pública (classe 1).
Sentença Tipo A (v. Resolução n.º 535/2006, do E. CJF).

Sentença.

Vistos, etc.

Trata-se de ação civil pública, com pedido de liminar, proposta pelo **Ministério Público Federal - MPF** em face da **União Federal**, visando a implantação, na cidade de Jales, de unidade (definitiva) da Defensoria Pública da União, de modo a proporcionar a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados dos municípios integrantes desta Subseção Judiciária. Reconhecida, na sentença, a procedência da pretensão, a União Federal ficará obrigada a dar-lhe ampla divulgação, inclusive pela imprensa, com a finalidade de cientificar os interessados acerca do atendimento a ser prestado, e suas respectivas características. Diz o MPF, em apertada síntese, que instaurou procedimentos administrativos para apurar em que condições estaria sendo prestada a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados no âmbito da Subseção Judiciária de Jales. Esta, por sua vez, tem sua jurisdição sobre 44 municípios do Estado de São Paulo. Constatou, assim, após analisar a questão, que inexistiria unidade da Defensoria Pública da União instalada na Subseção Judiciária de Jales, tampouco Defensor Público responsável pelos serviços de atendimento aos necessitados residentes na respectiva área de abrangência. Neste contexto, explica que recomendou, ao Defensor Público-Geral da União, que procedesse à implantação nesta cidade de unidade da instituição, e que, enquanto isso não ocorresse de fato, fosse implementado convênio com entidade adequada para garantir o atendimento aos necessitados. Em resposta, o Defensor alegou que a recomendação ministerial não poderia ser acolhida, ficando impossibilitada a implantação pretendida, já que, estando subordinada ao Ministério da Justiça a Defensoria Pública da União, a efetivação da medida dependeria do necessário ingresso de novos membros na carreira. Em vista disso, alegou que as pessoas mais humildes não contam com qualquer órgão estatal apto a atuar na Justiça Federal para promoção de seus direitos. Nada obstante seja muito procurado pela população da região, o MPF não pode substituir o Defensor Público em seu múnus, posto este atuar está vedado pela legislação (v. Lei Complementar n.º 75/93). Entende, portanto, que inexistindo, em Jales, a Defensoria, tal circunstância implica vedação de acesso à justiça, e ofensa ao direito de assistência jurídica integral e gratuita pela população. Como não é incomum esta situação, a Lei Complementar n.º 80/94, em seu art. 14, § 1.º, em não havendo unidade da Defensoria Pública da União na localidade, permitiu a celebração de convênio entre a mesma e a Defensoria Pública dos Estados, no aguardo da assunção das obrigações por parte da 1.º. Contudo, sem apresentar razões fundadas, a Defensoria Pública da União se nega a celebrar convênios para supressão da omissão. Salienta que continua a receber, diariamente, dezenas de pessoas que se dizem violadas em seus direitos, sem que possa promover a tutela individual dos mesmos. Nesse passo, aponta a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da ação civil ajuizada, e defende estar legitimado à tutela do interesse, caracterizado, no caso, como difuso. Sustenta que haveria relevante omissão, por parte da União Federal,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

tomando por base o número atual de Defensores Públicos, e lembrando também que a maioria deles está lotada nas capitais dos Estados, e no Distrito Federal, sendo certo que estão obrigados a atuar nas muitas Varas Federais, do Trabalho, Juntas Eleitorais, e Auditorias Militares espalhadas pelo país, em se assegurar de maneira razoável a garantia constitucional de assistência jurídica integral e gratuita à população carente. Assinala que a assistência jurídica tem caráter mais amplo do que a simples assistência judiciária, pois compreende, de um lado, o aconselhamento, a consultoria, e o auxílio extrajudicial, e, de outro, a própria defesa do interessado em juízo. O próprio art. 134 da CF/88 explicitaria esta orientação, mencionando caber à Defensoria Pública tanto a orientação jurídica quanto a defesa dos necessitados. Em que pese criada por lei, a Defensoria não foi implantada em Jales, o que, diante do número de municípios integrantes da Subseção, representa a negação da garantia constitucional. Observa, também, o MPF, e, neste ponto, vale-se de entendimento doutrinário especializado sobre o tema, que a assistência jurídica integral e gratuita é requisito básico para a promoção de outros direitos. Na sua visão, o devido processo legal, nos seus aspectos materiais e processuais, estaria também violado. Discorda da tese da existência de discricionariedade no trato do tema. Em se tratando de violação a direitos fundamentais, é dever do Poder Judiciário intervir, e, assim, determinar a correção da ofensa. Este, aliás, o entendimento jurisprudencial. A CF/88 teria estreitado, em se tratando de direitos garantidos constitucionalmente, o campo do mérito do ato administrativo. A omissão verificada levaria à toda sorte de arbítrios contra os cidadãos pobres, não se justificando a ausência, pela União Federal, da prestação deste serviço público essencial. Não se poderia, ainda, alegar a reserva do possível, posto que implicaria a própria negação da garantia, ainda mais quando existem recursos para o custeio da atividade. A comparação entre os números de contratações de Defensores Públicos, e de integrantes da Advocacia da União, desde 2001, quando se deu início à série de concursos para a Defensoria, todos com o mesmo padrão remuneratório, indicaria manifesta ausência de interesse em cumprir o disposto na Constituição Federal. Os gastos com a remuneração de dativos, na Justiça Federal, desapareceriam com a instalação da Defensoria Pública da União. Ademais, consegue-se ver, da simples leitura da Lei Complementar n.º 80/94, que as Defensorias Públicas da União estão obrigadas a firmar convênios para prestação dos serviços quando ainda não houverem sido instaladas suas unidades, seja com as Defensorias Públicas dos Estados, ou com entidades que se encarreguem destas mesmas atividades. Na defesa da tese veiculada na ação, cita diversos precedentes jurisprudenciais. Pede, a título de liminar, a celebração imediata de convênio com a Defensoria Pública da União, ou com entidade encarregada, no máximo em 30 dias, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 20.000,00. Junta documentos.

Entendeu-se, ao despachar a inicial, que a liminar deveria ser apreciada apenas após o oferecimento de resposta, já que não haveria, embora verossimilhante a alegação tecida pelo MPF, risco de dano. Assim, determinou-se a citação da União Federal.

Citada, a União Federal ofereceu contestação, em cujo bojo, após proceder ao resumo da pretensão veiculada na ação, sustentou, de início, que não se mostraria cabível a antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, seja em decorrência de vedação legal, entendimento este consagrado na jurisprudência do E. STF, ou mesmo por não estarem, no caso, presentes os requisitos autorizadores. Neste



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

ponto, lembrou que não se omitira, no âmbito da Subseção Judiciária de Jales, da prestação da assistência judiciária gratuita aos pobres. Na verdade, fatores outros deveriam ser levados em consideração no trato da matéria, além daqueles apontados pelo MPF. Haveria sim, de sua parte, preocupação com a instalação de unidades da Defensoria Pública da União em locais em que os serviços fossem necessários, ato que, contudo, demandaria, além de detido planejamento, a alocação de verbas, e de disponibilidade de estrutura material. Isto estaria sendo paulatinamente realizado. Ademais, no âmbito da Justiça Federal, por não haver a instalação da Defensoria Pública, a defesa dos interesses dos necessitados ficaria a cargo dos advogados dativos cadastrados. Por outro lado, o MPF seria carecedor de ação, mostrando-se impossível o pedido, na medida em que vigente a Lei n.º 1.060/50. Através desta, seriam destinados recursos para o custeio da assistência judiciária. A ação civil pública, ademais, seria meio inadequado à tutela do direito em questão. Objetivaria o MPF a prática de ato concreto, dependente de prévia deliberação política e de dotação orçamentária específica, e não, como seria de rigor, a responsabilização por danos provocados a interesses que, em tese, seriam tuteláveis. Sustentou o posicionamento em entendimento doutrinário. A ação, ademais, apresentar-se-ia como substitutiva da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, daí sua manifesta inadequação aos fins pretendidos. E mesmo que se pudesse reputar pertinente a argumentação expendida, somente por outros meios processuais é que a tutela dos interesses se faria possível, o que, no entanto, afastaria a competência da Justiça Federal. Não teria a tutela jurisdicional, nada obstante, conteúdo bastante a substituir a administração ou o legislativo. Chamou a atenção para o fato de que, em caso semelhante, ocorrido em Marabá, houve o acolhimento da defesa. Precedentes jurisprudenciais, além disso, viriam em seu favor. Quanto ao mérito, o pedido seria improcedente. Teceu informações sobre a fase de implantação inicial da Defensoria Pública da União, explicando que ocorreu a transformação de cargos de advogados em Defensores Públicos, sendo, então, posteriormente, a carreira, reforçada com específicos de Defensores, criados por lei. Assim, optou-se por atuação mais efetiva junto aos Tribunais Superiores, sendo certo que os dativos nomeados aos necessitados raramente acompanhavam os processos nesta sede. Como é vasta a gama de atividades atribuídas aos Defensores, e o número de integrantes da carreira muito reduzido, não conseguiriam nem mesmo se desincumbir dos encargos nas unidades já instaladas. A implantação da Defensoria Pública em Jales, lembrando-se de que apenas em poucos municípios do interior isso teria sido procedido, por contarem com maior expressão em termos de demanda, como Campinas, Guarulhos, e Santos, conduziria à ofensa isonomia, posto desigual seria o tratamento adotado. Aos Defensores Públicos, por gozarem da inamovibilidade, deveriam ser pagas diárias e custeadas despesas com passagens aéreas, em caso de terem de se lotados, de forma provisória, em locais diversos de sua escolha. Isto oneraria, sobremaneira, os cofres públicos. Também seria inútil, aos fins visados, diante do número reduzido de Defensores Públicos, que se deslocassem dentro do vasto território nacional, tudo a indicar que o adequado atendimento aos necessitados dependeria da ampliação do quadro. E, para tanto, grupo de trabalho interministerial chegou à conclusão de que é necessária a criação de 1.000 novos cargos de Defensores, no intuito de se conseguir que a atuação ocorra em todas as localidades em que previamente instaladas Varas da Justiça Federal. No caso, existiria inegável razoabilidade e legalidade na forma de gestão da Defensoria Pública da União. Assim, através de atos discricionários, baseados na



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

conveniência e oportunidade, paulatinamente, tem-se buscado, em razão das dificuldades estruturais existentes, cumprir adequadamente as atribuições constitucionais afetas à instituição. Haveria de se respeitar a igualdade. A separação de poderes também impediria que escolhas privativas da administração pudessem sofrer intromissão indevida, o que acabaria ocorrendo se acolhido o pedido veiculado. Sustentou, ainda, a União Federal, que a lei atribuiu ao Defensor Público-Geral da União a prerrogativa de indicar a lotação dos cargos existentes. Além da invasão da competência do Presidente da República, ocorreria, por certo, intromissão naquela do Congresso Nacional. As razões dadas pela Defensoria Pública da União para a não instalação imediata de unidade em Jales seriam bastantes para sustentar a improcedência. Por fim, alegou não ser cabível a imposição de multa pecuniária, já que não haveria omissão a ser afastada, e que mesmo que isso fosse possível, o patamar pretendido não seria razoável. Em caso de eventual procedência, o aparelhamento da Defensoria Pública da União teria de ocorrer em prazo que fosse adequado e razoável, no mínimo, em 6 meses. Instruiu a resposta com documentos de interesse.

O autor foi ouvido sobre a resposta.

Por se tratar de matéria de direito, encerrei a instrução processual, determinando a conclusão para sentença, quando seria apreciado o pedido de liminar veiculado na ação civil pública.

As partes foram devidamente ouvidas, e não se insurgiram em face do encerramento da instrução processual.

É o relatório, sintetizando o essencial.

Fundamento e Decido.

Verifico que o feito se processou com observância do contraditório e ampla defesa, inexistindo situação que possa trazer prejuízos aos princípios do devido processo legal, presentes os pressupostos de existência e de validade da relação jurídica processual, bem como as condições da ação. Em primeiro lugar, discordo do entendimento defendido, às folhas 15/verso/16, pela União Federal. Cabe sim, ao contrário do alegado, contra a Fazenda Pública, o instituto da antecipação de tutela. Digo isso porque, expressamente, o art. 1.º, da Lei n.º 9.494/97, assim o prevê. Deve-se, contudo, observar a restrição quanto às matérias indicadas no dispositivo. No caso, não trata o pedido veiculado da reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou da concessão a eles de aumento ou extensão de vantagens, ou mesmo de compensação de créditos tributários. Este, aliás, o entendimento já consagrado (v. E. STJ no acórdão em agravo regimental no agravo de instrumento 201000255155 (1276466), Relator Haroldo Rodrigues, DJE 17.5.2010: "(...) 1. **É possível a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, desde que em situações não abrangidas pelo disposto no artigo 1.º da Lei n.º 9.494/97**" - grifei). Anoto, posto oportuno, que na ADC n.º 4/DF, o E. STF reconheceu, com efeitos vinculantes e contra todos, a constitucionalidade do art. 1.º, da Lei n.º 9.494/97, na perspectiva apontada. Ou seja, salvo no que se refere às matérias vedadas pelo dispositivo, a concessão da tutela antecipada, contra a Fazenda Pública, em outras, está autorizada (v., em complemento, a Súmula 729 do E. STF: "A decisão na ação direta de constitucionalidade 4 não se aplica à antecipação de tutela em causa



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

de natureza previdenciária"). Observo, também, que se a concessão da antecipação da providência de mérito está sujeita a requisitos que lhe são próprios e específicos (v. art. 273, incisos I e II, e §§, do CPC), possuindo, ademais, caráter provisório, o reexame necessário (v. art. 475, inciso I, do CPC), sem o qual a sentença não produz efeitos senão após confirmada pelo tribunal, não constitui entrave à admissão do acerto da assertiva acima (v. E. TRF/3 no acórdão em agravo de instrumento 200603001012241 (282312), Relatora Leide Polo, DJF3 CJ1 6.12.2010, página 2043: "(...) Possibilidade, em tese, de concessão de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública. A Lei n° 9.494/97, exceto nas hipóteses contidas em seu art. 1°, sem dúvida nenhuma, admitiu, como regra geral, a possibilidade da antecipação da tutela contra o Poder Público. Precedente do C. STJ. O fato de as sentenças de conhecimento proferidas contra as Pessoas de Direito Público estarem sujeitas ao duplo grau obrigatório não impede a concessão da tutela antecipada. O instituto do reexame necessário tem por escopo garantir a eficácia da sentença proferida, com a sua confirmação ou não pelo órgão ad quem, em nada se confundindo com os efeitos decorrentes de concessão de liminares, tutelas antecipadas ou mesmo da execução provisória" - grifei). Lembre-se, ainda, de que, não tratando a ação do pagamento de verbas de natureza alimentícia, por certo que o art. 100, § 1.º, da CF/88, não se mostra aplicável à hipótese. Quanto, por outro lado, à autorização, em razão da existência de pressuposto fático bastante, para a antecipação de tutela pretendida¹ na ação, é tema que deve ser apreciado juntamente com o mérito do processo. A imposição de multa diária, vale ressaltar, para fins de cumprimento da medida antecipatória, encontra amparo da legislação processual civil, e, sua cumulação, tem sido prestigiada pela jurisprudência do E. STF como meio válido para obrigar o Poder Público recalcitrante (v. ARE 639.337 Agr/SP). As preliminares arguidas pela União Federal, às folhas 16/21verso, não se sustentam, e, assim, devem ser prontamente afastadas. Como melhor se verá a seguir, a garantia fundamental de prestação, pelo Estado, da assistência jurídica integral e gratuita, aos que comprovarem não ter meios suficientes para tanto, é mais ampla do que a assistência judiciária, não tornando, assim, impossível o pedido em decorrência da simples vigência da Lei n.º 1.060/50. Estando caracterizado, pelos seus contornos, o direito fundamental apontado, como difuso, posto de caráter transindividual e pertencente a pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato, pode ser tutelado judicialmente pelo MPF (v. art. 127, caput, da CF/88). Assim, supondo flagrante violação deste interesse, a ação ajuizada se mostra adequada à tutela pretendida, na medida em que se propõe a obrigar a União Federal a implantar unidade da Defensoria Pública na cidade de Jales (v. art. 1.º, inciso IV, c.c. art. 3.º, da Lei n.º 7.347/85 - pela ação civil pública podem ser impostas àqueles que violarem interesses tuteláveis, não só condenações em dinheiro, senão, também, obrigações

¹ Embora, aparentemente, o pedido de liminar não guarde relação de coincidência com aquele indicado, na ação civil pública, pelo MPF, em caráter principal, pode-se dizer que se trata, sim, de antecipação de tutela, com natureza parcial. Busca-se, pela ação, a instalação, em Jales, de unidade da Defensoria Pública da União, em vista de estar sendo desrespeitada, aqui, a garantia constitucional que assegura às pessoas desprovidas de recursos, a assistência jurídica integral e gratuita. Pede-se, em liminar, enquanto isso não ocorre, que a União Federal fique obrigada a celebrar convênio, para estas mesmas atividades, com a Defensoria Pública do Estado, ou, não estando esta ainda estruturada nos moldes legais na localidade, com a entidade que seja a encarregada do mister. Objetiva-se, portanto, o resguardo do interesse difuso, que pode, certamente, ocorrer tanto de uma forma, quanto de outra.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

de fazer e não fazer). Se, por outro lado, o resguardo do interesse em questão representará, ou não, interferência indevida do Poder Judiciário em aspectos internos da administração, implicando ofensa a diversos princípios constitucionais aplicáveis, é tema a ser tratado quando do julgamento do mérito do processo. Também discordo da alegação de que seria a ação civil pública substitutiva da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na medida em que seu objeto não visa o reconhecimento da omissão propriamente dita, senão a correção de violação concreta de garantia constitucional que estaria ocorrendo em razão de conduta imputável à União Federal. A omissão, posta, aliás, somente como fundamento do pedido, não decorreria de edição de norma regulamentadora, seguramente já existente. Parte-se, isto sim, de situação fática relacionada à ausência da Defensoria Pública da União Federal em atuação na área da Subseção Judiciária de Jales, caracterizada como ofensiva à assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, e, assim, pretende-se sua proteção. A busca desta, pelo MPF, para se fazer efetiva, e, conseqüentemente, eficaz, não poderia ser diferente, teria de se dar com o emprego de medida processualmente adequada à tutela de direito de cunho difuso. Da mesma forma, também não se mostra correto o uso do mandado de injunção, já que não se enfrenta na causa omissões atentatórias contra direitos e liberdades constitucionais, e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, ante a falta de regulamentação. Superadas as preliminares alegadas na resposta oferecida, e, ademais, estando a hipótese tratada nos autos subsumida ao art. 330, inciso I, do CPC, conheço diretamente do pedido, proferindo sentença.

Busca o MPF, pela ação, em apertada síntese, a condenação da União Federal em implantar, na cidade de Jales, unidade (definitiva) da Defensoria Pública da União, de modo a proporcionar a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados dos municípios integrantes da respectiva Subseção Judiciária. Explica que verificou, em procedimentos administrativos instaurados, que a prestação jurídica integral e gratuita às pessoas que não possuem recursos financeiros, no âmbito da Subseção de Jales, composta por 44 municípios, não estaria sendo feita pela Defensoria Pública da União, ou por Defensor Público indicado para a atividade. Assim, recomendou, ao Defensor Público-Geral da União, que procedesse à implantação, na localidade, de unidade da instituição, e, enquanto isso não ocorresse, implementasse convênio com entidade adequada ao atendimento. Ouviu, em resposta, que a recomendação não poderia ser acolhida, isto porque, sua efetivação dependeria do ingresso, na carreira, de novos membros. Em vista disso, os mais humildes não contariam com órgão estatal algum capaz de socorrê-los em seus direitos. Explica, no ponto, que é muito procurado pela população da região, e está impedido de assumir o múnus público por vedação normativa expressa. Reputa caracterizadas, diante disso, pela circunstância, tanto a vedação de acesso à justiça, quanto a ofensa ao direito de assistência jurídica integral e gratuita. Como não é incomum a situação constatada, a própria Lei Complementar n.º 80/94, em seu art. 14, § 1.º, previu, em não havendo unidade da Defensoria Pública da União na localidade, a celebração de convênio entre a mesma, e a Defensoria Pública dos Estados, no aguardo da assunção das obrigações por parte da 1.º. Contudo, sem apresentar razões fundadas, a Defensoria Pública da União se nega a celebrar convênios para supressão da omissão. Continua a receber, diariamente, dezenas de pessoas que se dizem violadas em seus direitos, sem que possa promover a tutela individual dos mesmos. No caso, o interesse em



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

questão seria conceituado como difuso, permitindo, assim, sua tutela através de ação civil pública, de competência da Justiça Federal. Na sua visão, a assistência jurídica teria caráter mais amplo do que a mera assistência judiciária, pois compreenderia o aconselhamento, a consultoria, e o auxílio extrajudicial, e a própria defesa em juízo. O art. 134 da CF/88 explicitaria esta orientação, mencionando caber à Defensoria Pública tanto a orientação jurídica quanto a defesa dos necessitados. Embora criada por lei, a Defensoria Pública da União não foi implantada em Jales, representando, ante o número de municípios da Subseção, negação da garantia constitucional. Constitui, no entender do MPF, a assistência jurídica integral e gratuita, requisito básico para a promoção de outros direitos, não podendo ser tratada a questão como afeta à discricionariedade administrativa. O Poder Judiciário, portanto, estaria autorizado a intervir, corrigindo a ofensa. Em se sede direitos constitucionais, o campo do mérito administrativo teria se estreitado. Por sua vez, a omissão conduziria a arbítrios, não se justificando a ausência da prestação deste serviço público essencial. A reserva do possível implicaria a própria negação da garantia, ainda mais quando existiriam recursos para o custeio dos serviços. Apontou, nesse passo, o MPF, que, a partir de 2001, quando se deu início à série de concursos para a Defensoria Pública da União, as contratações de defensores, se comparadas com os demais integrantes da AGU, todos com o mesmo padrão remuneratório, indicaria manifesta ausência de interesse em cumprir o disposto na Constituição Federal. Os gastos com a remuneração de advogados dativos, na Justiça Federal, desapareceriam com a instalação da Defensoria Pública da União. Ademais, consegue-se ver, da leitura da Lei Complementar n.º 80/94, que as Defensorias Públicas da União estão obrigadas a firmar convênios para prestação dos serviços quando ainda não houverem sido instaladas suas unidades, seja com as Defensorias Públicas dos Estados, ou com entidades que se encarreguem destas mesmas atividades. Por outro lado, discorda a União Federal da pretensão veiculada na ação civil pública. Ao contrário do que fora defendido pelo MPF, haveria, de sua parte, preocupação quanto à prestação da assistência jurídica integral aos necessitados. Fatores outros, contudo, além dos apontados pelo MPF, deveriam ser analisados. A instalação das unidades da Defensoria Pública da União dependeria de estudos relacionados às necessidades locais, com detido planejamento, alocação de verbas, e disponibilidade de estrutura material mínima, medidas estas que, paulatinamente, estariam sendo tomadas. Sustentou que, desde a fase inicial de implantação da Defensoria Pública, com a transformação de cargos de advogados em de defensores, posteriormente reforçados com específicos, tem-se pensado em atender às pessoas carentes da melhor forma possível. Optou-se, assim, pela defesa mais efetiva junto aos Tribunais Superiores, na medida em que os advogados dativos raramente acompanhavam os processos nesta sede. Além disso, na medida em que é vasta a gama de atividades atribuídas aos defensores, e o número de integrantes da carreira muito reduzido, não conseguem se desincumbir dos encargos existentes nas unidades já instaladas. Seria manifesta e gritante a violação da isonomia acaso implantada em Jales, sendo certo que municípios com maior expressão em termos de demanda ainda não contariam com a mesma possibilidade. A provisoriedade no que toca à lotação, gozando os defensores de inamovibilidade, oneraria, de forma acentuada, os cofres públicos. Também seria inútil, para os fins visados, diante do número reduzido de defensores, que se deslocassem dentro do vasto território nacional, tudo a indicar que o adequado atendimento aos necessitados passa pela ampliação do quadro. E, para tanto, grupo de trabalho interministerial chegou à conclusão de que é



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

8

necessária a criação de 1.000 novos cargos de defensores, no intuito de se conseguir que a atuação ocorra em todas as localidades em que previamente instaladas Varas da Justiça Federal. No caso, existiria inegável razoabilidade e legalidade na forma de gestão da Defensoria Pública da União. Por meio de atos discricionários, baseados na conveniência e oportunidade, paulatinamente, busca-se, em razão das dificuldades estruturais existentes, cumprir, adequadamente, as atribuições constitucionais afetas à instituição. Haveria de se respeitar a igualdade. A separação de poderes também impediria que escolhas privativas da administração pudessem sofrer intromissão indevida, o que acabaria ocorrendo se acolhido o pedido veiculado. Sustentou, ainda, a União Federal, que a lei atribui ao Defensor Público-Geral da União a prerrogativa de indicar a lotação dos cargos existentes. Além da invasão da competência do Presidente da República, ocorreria, por certo, intromissão naquela do Congresso Nacional.

Prevê o art. 5.º, inciso LXXIV, da CF/88, que **"o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos"**. Trata-se, portanto, de direito fundamental assegurado constitucionalmente (**"A Constituição Federal, ao prever o dever do Estado em prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, pretende efetivar diversos outros princípios constitucionais, tais como igualdade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, e, principalmente, pleno acesso à Justiça. Sem assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes, não haveria condições de aplicação imparcial e equânime de Justiça. Trata-se, pois, de um direito público subjetivo consagrado a todo aquele que comprovar que sua situação econômica não lhe permite pagara os honorários advocatícios, custas processuais, sem prejuízo para seu próprio sustento ou de sua família"**²). Para tanto, o art. 134, caput, da CF/88, dispôs que **"A Defensoria Pública³ é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5.º, LXXIV"** (grifei). Além disso, o art. 134, § 1.º, da CF/88 estipulou que **"Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais"**. Da leitura dos citados dispositivos constitucionais, percebe-se, e, neste ponto, concordo inteiramente com o MPF, que o âmbito da assistência jurídica integral e gratuita a ser prestada aos que comprovarem insuficiência de recursos, é maior⁴ do que aquele coberto pela simples

² Alexandre de Moraes. Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional. Editora Atlas, 2002, página 440.

³ "A Defensoria Pública é a estrutura institucional com que o Estado assegura o direito fundamental de assistência jurídica e judiciária aos necessitados, tradicional no Direito brasileiro" (Constituição Federal Interpretada. Costa Machado, e Outros. Manole, 2010, página 808).

⁴ v. STF no acórdão em RE 204305, Relator Ministro Moreira Alves: "(...) A atual Constituição, em seu artigo 5º, LXXIV, inclui, entre os direitos e garantias fundamentais, o da assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado aos que comprovarem a insuficiência de recursos. Portanto, em face desse texto, não pode o Estado eximir-se desse dever desde que o interessado comprove a insuficiência de recursos, mas isso não impede que ele, por lei, e visando a facilitar o amplo acesso



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

assistência judiciária. Somadas às isenções previstas na Lei n.º 1.060/50, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, e que são imprescindíveis para que o acesso à justiça se apresente efetivo e concreto, aparecem, ainda, **"a orientação, o aconselhamento, a consultoria e o auxílio extrajudicial"** (v. folhas 4/4verso - item 23, da petição inicial; v. também, art. 1.º, da Lei Complementar n.º 80/94 - **"A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5.º da Constituição Federal"** - grifei).

De acordo com o art. 14, caput, da Lei Complementar n.º 80, que deu cumprimento ao comando constitucional no sentido de organizar a instituição, **"A Defensoria Pública da União atuará nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União"**. Assim, não é muito difícil notar que as atribuições da Defensoria Pública da União são, por demais, vastas e amplas, tomando como parâmetro a preexistente estruturação destes diversos órgãos em que deve atuar, existentes, e em pleno funcionamento, espalhados por todo o país. O MPF, à folha 4, item V, 20, tem incontestemente ciência disto: **"(...) Registre-se que referidos defensores devem atuar no âmbito de 743 (setecentas e quarenta e três) varas da justiça federal, de 1.378 (mil trezentas e setenta e oito) varas da justiça do trabalho, além de juntas eleitorais e auditorias militares, que totalizam mais de 2.000 (dois mil) juízos espalhados por todo o País, e das 230 (duzentas e trinta) novas varas federais criadas pela Lei 12.011/2009, publicada no Diário Oficial da União de 05.08.2009"**.

Por outro lado, constitui, no processo, fato incontroverso, aquele que diz respeito à inexistência, em Jales, de unidade da Defensoria Pública da União devidamente instalada (v. folha 103, item 16, dos autos de tutela coletiva - procedimento preparatório - "Dito isto, e agora respondendo mais especificamente as indagações de Vossa Excelência, informo que não há "unidade da DPU responsável pelo atendimento aos necessitados da 24.ª Subseção Judiciária Federal de Jales/SP...").

Observo, nesse passo, pelos dados colhidos nos autos de tutela coletiva - procedimento preparatório, em apenso, que a população carente residente na área territorial dos municípios que fazem parte da Subseção Judiciária de Jales, ao todo, 44, justamente em razão da ausência da Defensoria Pública da União instalada na sede, tem sim sofrido com a prestação de serviço que pode ser considerado insuficiente à satisfação integral da garantia constitucional. Digo

ao Poder Judiciário que é também direito fundamental (art. 5º, XXXV, da Carta Magna), conceda assistência judiciária gratuita - que, aliás, é menos ampla do que a assistência jurídica integral - mediante a presunção "iuris tantum" de pobreza decorrente da afirmação da parte de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família" - grifei.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

isto, no ponto, em razão de nela estar compreendida, além da promoção da defesa judicial e extrajudicial, a orientação jurídica. Na minha visão, apenas se conseguirá o desiderato com a implantação definitiva, com estrutura material suficiente, da Defensoria Pública da União. É o que pode ser aceito do texto constitucional. Entretanto, em absoluto, asseguro que nesta Subseção, a realidade verificada não indica que ocorra violação de tal monta que o núcleo essencial da garantia tenha sido comprometido pela inação do Estado. Por exemplo, na Justiça Federal, a Resolução n.º 558/2007, do E. CJF, dispondo sobre o pagamento de honorários aos advogados dativos e voluntários, permite que sejam estes nomeados aos beneficiários da assistência judiciária, na hipótese de não ser possível a atuação de Defensor Público da União, pela inexistência ou pela deficiência de quadros. Aponto, ainda, que, a grande maioria dos casos envolvendo hipossuficientes assim declarados, patrocinados por advogados particulares devidamente constituídos pelos próprios interessados, é feita sob o manto das benesses da assistência judiciária gratuita. Ademais, em acréscimo, também não é errado concluir, das provas dos autos, às folhas 34/44, que a Defensoria Pública da União vem sendo, aos poucos, estruturada. Priorizou-se, respeitados os critérios de conveniência e oportunidade, alicerçados em dados estatísticos relacionados ao quantitativo de Varas Federais já instaladas, e às necessidades regionais, a atuação dos defensores nas capitais dos Estados, e no Distrito Federal, com paulatina e estudada expansão, no que se refere ao Estado de São Paulo, para cidades de grande porte localizadas no interior, e litoral (v. por exemplo, Campinas, Guarulhos, e Santos). Foram implantadas, ainda, unidades, em cidades sede de Penitenciárias Federais. Concurso aberto, e, em andamento, para fins de provimento de cargos de Defensor Público da União (v. Portaria n.º 359/2010), contemplará, no Estado de São Paulo, as cidades de Ribeirão Preto, São José dos Campos, e Sorocaba, além da regional do ABC, com novas unidades da instituição (v. folha 40 - "... Atualmente, a Defensoria Pública da União já está presente em todas as capitais dos Estados, bem como em algumas cidades do interior. Encontra-se, ainda, em locais sedes de penitenciárias federais. Em suma, o crescimento institucional deve ser contínuo, porém cuidadoso, já que, como pode ser verificado nos números acima apresentados, ainda não há defensores suficientes para a atuação em todas as Varas Federais localizadas nas mais diversas cidades do Brasil - isso sem considerar a Justiça Especializada"). Por sua vez, o Defensor Público-Geral Federal, como se vê à folha 37, preocupando-se realmente com a ampliação da estrutura da instituição, provocou, em expedientes direcionados à criação de novos cargos de Defensor Público da União, os órgãos encarregados da análise técnica destas proposições (v.g., Ministério da Justiça, e Ministério do Planejamento). Colhem-se dos autos de tutela coletiva - procedimento preparatório, em apenso, informações no sentido de que o funcionamento regular institucional da Defensoria Pública da União passaria, também, pela criação da carreira de apoio administrativo, e isto é objeto de preocupação do Defensor-Geral Federal. Medidas outras, como a itinerância, também têm sido empregadas para fazer frente ao atendimento às localidades que não tiveram a implementação de unidade definitiva da instituição.

Diante disso, embora reconheça que o exercício pleno e integral da garantia da assistência jurídica aos necessitados dependa, necessariamente, da estruturação efetiva, por parte do Poder Público, da Defensoria Pública da União, sendo tal conclusão derivada de comando expresso previsto neste sentido, e que o Poder Judiciário,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

no desempenho de suas prerrogativas institucionais, possa, e, mais, deva intervir em caso de omissão que implique descumprimento reputado injustificado deste direito fundamental, sem que se possa alegar intromissão indevida em opções políticas, ou mesmo se escudar na reserva do possível, na medida em que apenas assim o comando normativo seria então observado, no caso, tomando em consideração que a assunção das atribuições pela Defensoria, sendo estas vastas, tanto pelo aspecto da diversidade, quanto pelo público alvo atendido, há de ser procedida, não poderia ser diferente, de maneira paulatina, baseada em critérios técnicos e estatísticos, e isto, razoavelmente, pelas provas dos autos, vem sendo feito. Nesse passo, considero injustificada a pretensão, ainda mais quando o núcleo do direito fundamental permanece intacto, posto sustentado por medidas administrativas e legislativas outras que têm assegurado a assistência aos necessitados, em especial àqueles residentes na área de competência da Subseção Judiciária de Jales. A instalação de unidade da Defensoria Pública da União nesta localidade, longe de assegurar a tutela do direito, levaria a seu desrespeito, em decorrência de prejuízos que teriam de ser suportados pelas populações de cidades contempladas, ou em vias de o serem, pela instalação de unidades da instituição, sem contar os transtornos em termos de gestão, concebida para a expansão eficaz das atividades.

Quanto ao pretendido a título de liminar, na medida em que improcedente o pedido principal, restaria, por completo, prejudicado. **Entretanto, a liminar, nos moldes em que foi descrita, e, por assim dizer, pretendida na ação civil pública, como, aliás, já havia me reportado no início da fundamentação, é medida que, compondo o pedido principal, em última análise, visa também tutelar, em menor grau, o interesse difuso que justificou sua propositura. Assim, devem ser estas pretensões, no caso, tomadas por eventualmente cumuladas. O juiz pode, constatando a maior e a menor vontade do autor, acolher, apenas, aquela indicada em extensão comparativamente inferior, desde que recuse, fundamentadamente, a preferencial.** De acordo com o disposto no art. 14, caput, e §§, da Lei Complementar n.º 80/94, a Defensoria Pública da União deve, necessariamente, atuar nos Estados, no Distrito Federal, e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União. Por outro lado, a assistência judiciária, pelos órgãos próprios da Defensoria Pública da União, preferencialmente, ocorrerá perante o Supremo Tribunal Federal, e os Tribunais Superiores. Esta opção, conforme salientado linhas atrás, estaria justificada pela constatação da ausência de atuação efetiva nestas específicas instâncias. Deverá a Defensoria Pública da União firmar convênio com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, desde que já tenham sido constituídas nos moldes da Lei Complementar, para que estas, em seu nome, assumam as funções junto aos órgãos de 1.º e 2.º referidos anteriormente, não havendo unidade instalada na localidade. Fica autorizado, o convênio, com a entidade pública que desempenhe estas funções, até que seja criado o órgão próprio. Vê-se que, neste campo, não há margem à discricionariedade. Não poderia mesmo ser diferente, em vista do caráter fundamental do direito discutido. A celebração dos convênios é, assim, obrigatória, e deve ser procedida, pela Defensoria Pública da União, com as Defensorias Públicas dos Estados, ou acaso ainda não tenham sido constituídas, com a entidade pública encarregada, no local, do mister. Por certo que a Lei Complementar n.º 80/94 reforçou, com a previsão, e foi além, no aguardo da implantação de unidade própria da instituição,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

todas as medidas que estariam, temporariamente, destinadas a manter intacto o núcleo do direito. No caso, como não há, tanto em Jales, quanto nas sedes da comarcas que integram territorialmente a Subseção Judiciária Federal, devidamente constituída, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ficando, desta forma, a OAB, encarregada de prestar a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, **acerta o MPF ao pretender que a União Federal seja condenada a firmar com a entidade pública pacto que assegure o desempenho da atividade.** Aliás, os motivos apresentados às folhas 38/43, para se eximir do encargo legal, não são razoáveis, sendo certo que, de um lado, dentre os advogados inscritos, muitos são especialistas em ramos variados do direito, e, de outro, pode muito bem o convênio ser estabelecido em bases que não coloquem a Defensoria Pública da União em estado de submissão, ainda mais quando tais pactos são, institucionalmente, concebidos para a consecução de fins públicos almejados mediante a conjugação de esforços comuns dos envolvidos na pactuação.

Dispositivo.

Posto isto, julgo parcialmente procedente o pedido veiculado na ação civil pública. Resolvo o mérito do processo (v. art. 269, inciso I, do CPC). **Condeno** a União Federal a celebrar convênio, em nome da Defensoria Pública da União, com as Subseções da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil localizadas na área da Subseção Judiciária de Jales, para fins do exercício das funções disciplinadas no art. 14, caput, e §§, da Lei Complementar n.º 80/94, pacto este que terá vigência assegurada até a definitiva implantação da unidade da instituição em Jales, ou até a constituição, nesta localidade, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Neste caso, o convênio deverá ser renovado com a Defensoria Estadual. Para cumprimento voluntário da obrigação, fixo o prazo de 6 meses, contados do trânsito em julgado da ação. Não é caso de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, sendo certo que, para que a União Federal possa se desincumbir adequadamente deste mister, necessário se faz a concessão de prazo razoável. Entretanto, superado o interregno, em caso de descumprimento injustificado da imposição, arcará com multa diária, desde já fixada em R\$ 20.000,00 por dia de atraso. Sendo cada litigante vencedor e vencido em parte, as despesas processuais e os honorários advocatícios deverão ser compensados reciprocamente entre eles (v. art. 21, caput, do CPC). Sujeita ao reexame necessário (v. art. 19, da Lei n.º 7.347/85, c.c. art. 475, inciso I, do CPC). PRI. Jales, 6 de outubro de 2011.


Jatir Pietroforte Lopes Vargas
Juiz Federal