

# Assistência jurídica municipal à população hipossuficiente e acesso à justiça: uma análise à luz da ADPF nº 279

Municipal legal assistance to the hyposufficient population and access to justice: an analysis in the light of ADPF nº 279

José Albenes Bezerra Júnior<sup>\*</sup>  
Lucas Gabriel Duarte Neris<sup>\*\*</sup>  
Bruna Vitória de Oliveira Bezerra<sup>\*\*\*</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo principal analisar as contribuições da instituição de sistema de assistência jurídica municipal para o acesso à justiça, à luz do julgamento da ADPF nº 279 pelo Supremo Tribunal Federal. Em termos metodológicos, a pesquisa priorizou a análise bibliográfica e documental, abordando alguns aspectos teóricos da questão do acesso à justiça, bem como as consequências práticas da ADPF nº 279, na qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade da instituição de assistência jurídica gratuita pelos Municípios, de modo a ampliar o acesso à justiça aos indivíduos hipossuficientes e garantir a tutela efetiva de seus direitos.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça; ADPF nº 279; Assistência jurídica municipal; População hipossuficiente; Supremo Tribunal Federal.

**Abstract:** The main objective of this article is to analyze the contributions of the institution of a municipal legal assistance system for access to justice, in the light of the judgment of ADPF nº 279 by the Federal Supreme Court. In methodological terms, the research prioritized bibliographical and documentary analysis, addressing some theoretical aspects of the issue of access to justice, as well as the practical consequences of ADPF nº 279, in which the Federal Supreme Court recognized the possibility of instituting free legal assistance for Municipalities, in order to expand access to justice for low-income individuals and guarantee the effective protection of their rights.

**Keywords:** Access to justice; ADPF nº 279; Municipal legal assistance; Hyposufficient population; Federal Supreme Court.

Recebido em: 15/10/2022  
Aprovado em: 05/12/2022

Como citar este artigo:

BEZERRA JÚNIOR, José Albenes; NERIS, Lucas Gabriel Duarte; BEZERRA, Bruna Vitória de Oliveira. Assistência jurídica municipal à população hipossuficiente e acesso à justiça: uma análise à luz da ADPF nº 279. Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília, vol. 4, n. 1, 2022, p. 83-102.

<sup>\*</sup> Mestre em Direito (UFRN). Doutor em Direito (UnB). Professor da Universidade Rural Federal do Semi-Árido (UFERSA). Coordenador do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ).

<sup>\*\*</sup>Graduando em Direito (UFERSA). Pesquisador do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ).

<sup>\*\*\*</sup>Graduanda em Direito (UFERSA). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ).

## Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, um amplo rol de direitos foi assegurado e reconhecido, constitucionalmente, com *status* de direito fundamental. Contudo, do ponto de vista da efetivação concreta dos direitos, ainda não se poderia afirmar, à época, que a vivência de direitos fosse minimamente igualitária ou garantida a todos (SADEK, 2014; ZANFERDINI, 2012).

Desse modo, a pesquisa aborda a temática do acesso à justiça do ponto de vista social, especificamente voltado às pessoas que não possuem condições financeiras de arcar os custos inerentes à atividade judicial (custas judiciais, honorários de advogados, outros). Com isso, o intuito principal da pesquisa consiste em analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 279 pela perspectiva da garantia de direitos e justo acesso ao Judiciário, partindo do ponto de vista que o Estado deve oportunizar igualdade entre os indivíduos e que as pessoas hipossuficientes devem ser representadas juridicamente por instituições efetivas e de qualidade.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho consiste em analisar as contribuições da instituição de sistema de assistência jurídica municipal para o acesso à justiça à luz da ADPF nº 279. No que concerne aos aspectos metodológicos, o presente artigo está calcado no método descritivo-analítico. Quanto à natureza, o trabalho terá como característica o exame exploratório. Por fim, quanto ao aspecto tipológico, a pesquisa consiste em análise bibliográfica e documental, pela qual realizou-se, em um primeiro momento, uma revisão teórica de caráter analítico sobre o acesso à justiça e a assistência jurídica gratuita no Brasil e, posteriormente, um estudo de caso de caráter descritivo a partir de uma abordagem à luz da ADPF nº 279.

O primeiro capítulo do artigo se propõe a apresentar um panorama acerca da assistência jurídica gratuita no Brasil e a sua importância no Estado Democrático de Direito. Desse modo, enfatizou-se os principais desafios e os obstáculos do acesso à justiça à população hipossuficiente.

Posteriormente, no segundo capítulo, abordou-se a temática do acesso à justiça a partir dos seus desdobramentos, destacando os principais conceitos que debatem o tema. O acesso à justiça consiste em um direito fundamental sem o qual não se alcançaria efetiva tutela dos outros direitos (SADEK, 2014).

Por fim, no último capítulo, são analisadas as questões relacionadas à instituição de sistema de assistência jurídica municipal à luz da ADPF nº 279 e as contribuições dessa instituição para a

garantia do efetivo acesso à justiça. Em julgamento, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou improcedente a referida ADPF. Na decisão, os ministros reconheceram a possibilidade de instituição de assistência jurídica gratuita pelo Município de Diadema, não havendo que se falar em inconstitucionalidade da Lei nº 735/1983 e da Lei Complementar Municipal nº 106/1999.

## 1. Assistência jurídica gratuita

De acordo com Giannakos (2008), o instituto da assistência jurídica consiste no direito constitucional que assegura aos economicamente mais vulneráveis a prestação de serviços judiciários sem arcar com os custos que lhe são inerentes. Mais que um benefício, como se costuma caracterizá-la, trata-se de um direito: direito dos necessitados à justiça gratuita (GIANNAKOS, 2008, p. 26).

Comumente retratado como estado de intervenção mínima, o Estado Liberal cuidava de oferecer aos cidadãos o direito à liberdade e à propriedade. Era um paradigma limitado, apesar de implementado pelas constituições francesas e americanas, já que previa que o Estado deveria atuar minimamente, deixando que os civis vivessem de forma mais ampla possível, sem a interferência do Estado (DANTAS *in* MAIA, 2021).

A grande problemática em torno disso é que, sem a postura ativa estatal, dificilmente as desigualdades e a violação de direitos poderiam ser reduzidas. Afinal, se o próprio Estado se abstém de disciplinar tais situações negativas para a prosperidade do seu povo, as pessoas de maiores condições econômicas não possuíam a preocupação de resolvê-las<sup>1</sup>. Nesse sentido, sequer havia previsão normativa de prestação de assistência jurídica à população economicamente mais vulnerável (GONÇALVES FILHO, 2021).

Em contraponto, o Estado Social trazia uma atuação estatal muito mais ativa e concreta. Isto porque não mais se exigia apenas a previsão de direitos formalmente. O Estado deveria, ainda,

<sup>1</sup> Dentro desse contexto, é interessante fazer referência à Teoria das Elites, que trata sobre a existência de uma minoria não vulnerável, cuja qual exerce alta parcela de poder dentro da sociedade. Nesse sentido, a posição de superioridade de alguns civis é suficiente para lhes oferecer certo conforto, dentre o qual não havia motivação suficiente para que mudasse o sistema até então implementado.

dar meios suficientes para que fossem eficazmente prestados. Esse contexto é denominado como a Primeira Onda de Acesso à Justiça<sup>2</sup>, preconizada por Cappelletti e Garth (1988).

Dado isso, as assistências jurídicas tiveram diversas formas de exteriorização, como a gratuidade de justiça, convênios com advogados particulares e Defensorias públicas, para aqueles considerados economicamente hipossuficientes (BRASIL, 1988).

O Estado Democrático Social, precursor da Segunda e Terceira Onda de Acesso à Justiça, é o momento constitucional em que se amplia o conceito de assistência jurídica gratuita (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Concebe-se o Estado como instrumento de proteção aos direitos difusos e coletivos, tendo como guia o respeito à sociedade multifacetada em que se está inserido.

Dentro desse novo paradigma, de fato, há muitas pessoas marcadas por seus traços individuais, cada uma delas possui suas particularidades, problemáticas e desafios diários que irão precisar de atenção do Poder Público. Devido a isso é importante entender a atuação ampla e significativa do Estado na oferta da assistência jurídica aos que, por si só, não teriam condições financeiras de arcar com as custas de uma ação judicial.

Se o Estado identifica que há pessoas sem segurança de seus direitos, sobretudo, os básicos, deve intervir para que elas vivam com dignidade. Sabe-se que a garantia de direitos é o caminho ideal para assegurar aos cidadãos condições hábeis de desenvolvimento, principalmente no que refere aos hipossuficientes (GONÇALVES FILHO, 2021). Sem essa segurança, nada mais sobra do que pessoas sem prospecção de futuro e vivendo quase anonimamente aos olhos da máquina estatal (GONÇALVES FILHO, 2021).

O Poder Público tomou para si a jurisdição. A monopolização do poder de decidir sobre direitos individuais, como liberdade e saúde, também deve possuir como corolário a postura de tornar os cidadãos livres da pobreza, reduzir as desigualdades e fazer com que possam ter orientação jurídica acerca de seus direitos, bem como terem condições de irem ao judiciário pleiteá-los (GONÇALVES FILHO, 2021).

Uma das grandes marcas do Estado Democrático Social é a previsão normativa da assistência jurídica gratuita, calcada dentro da própria constituição (DANTAS *in* MAIA, 2021). O

<sup>2</sup> Mauro Capelletti e Bryant Garth (1988, p. 08) enfatizam que “o acesso à justiça é reconhecimento difícil de definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro o sistema deve ser igualmente acessível para todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente juntos”.

artigo 3º da Constituição Federal de 1988 afirma que um dos objetivos do país é “reduzir a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O termo pobreza tem passado por modificações de sentido ao longo da história. Dessa maneira, pobre não é apenas quem é destituído de recursos econômicos, mas aquele que, igualmente, possui direitos violados (DANTAS *in* MAIA, 2021).

Portanto, o referido artigo deixa assentado na Carta Magna o entendimento de que não se deve admitir a transgressão de direitos fundamentais, sendo uma ferramenta para garantir aos que estão na pobreza o acesso aos meios básicos para efetivação de seus direitos e uma vida com dignidade (SILVEIRA, ROCASOLANO, 2010).

Ademais, a Carta Maior também faz referência à assistência jurídica gratuita em seu artigo 134, quando formaliza a existência da Defensoria Pública. Segundo o dispositivo (BRASIL, 1988), há de se ter assistência jurídica gratuita e integral, ou seja, será garantido aos econômica mais vulneráveis orientação e representação jurídica acerca dos direitos dos cidadãos, oferecidas sem que precise contraprestação dos civis e de forma que abranja, também, os direitos difusos. Neste sentido, Tourinho Neto e Figueira Júnior (2002, p. 41) sustentam que:

essa nova forma de prestar jurisdição significa antes de tudo um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem dar guarida aos antigos anseios de todos os cidadãos, especialmente da população menos abastada, de uma justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, capaz de levar à liberação da indesejável litigiosidade contida. Em outros termos, trata-se, em última análise de mecanismo hábil de ampliação do acesso a ordem jurídica justa.

Some-se à ideia preconizada de assistência jurídica gratuita o fato de que a prestação jurídica responsável e de qualidade, no qual devem constar a duração razoável do processo e cooperação entre as partes, buscando uma atuação contramajoritária do Judiciário, cuja qual visa a implementação e proteção dos direitos dos vulneráveis, independente da pressão que a classe dominante possa vir a exercer (DANTAS *in* MAIA, 2021).

Com isso, percebe-se a sua importância na promoção de direitos e garantia de cidadania ativa, com cidadãos inclusos dentro do sistema de sociedade (estado democrático de direito), cujo acesso possibilita o mínimo existencial. As Defensorias agem como órgãos concretizadores desse idealismo (DANTAS *in* MAIA, 2021).

## 2. Uma análise acerca do acesso à justiça

O acesso à justiça é calcado na garantia de cidadania, isto é, para além do processo de reconhecimento de direitos individuais e coletivos, o acesso à justiça é condição fundamental para que se possa enxergar humanidade em qualquer pessoa. Reconhecido universalmente<sup>3</sup>, o direito de acesso à justiça preconiza a dignidade humana, justamente devido ao fato de que o mesmo é o caminho de entrada a todos os demais direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1998).

Seu *status* de direito fundamental não é por acaso, se o acesso à justiça é o pressuposto basilar para a tutela de todos os demais direitos, fica substancialmente visível a sua importância, de modo que a sua ausência causaria danos irreversíveis ao próprio Direito e ao bom convívio em sociedade (BRASIL, 1988).

De acordo com Torres (2005), uma justiça morosa poderá trazer consigo consequências imensuráveis, atingindo os direitos básicos de qualquer pessoa. Dessa forma, não ter acesso ao Judiciário ou tê-lo e não conseguir obter, de forma célere e satisfatória, respostas ao próprio direito, representa a negação do acesso à justiça (TORRES, 2005). Portanto, “é compreensível o fato de muitas pessoas não recorrerem ao Judiciário, pois se torna algo dispendioso, e nem todos têm condições econômico-financeiras para contratar um advogado e suportar o custo de uma demanda” (TORRES, 2005, p. 50).

É imprescindível que os cidadãos sejam encarados como sujeitos de direitos e deveres. A condição de cidadãos assegura às pessoas o direito de ter direitos, incorporando o acesso à justiça a missão de organizar a sociedade disposta e os meios necessários para que exista a garantia dos elementos básicos de uma vida digna (GONÇALVES FILHO, 2021).

É, com isso, uma forma de não mais admitir uma figura do Estado como inerte. O referido direito busca a concretização de direitos, não só falando do acesso à justiça, mas também de todos os demais que foram formalizados pela lei. A atuação de apenas assegurar direitos formalmente perde espaço para que haja, de forma material, os meios e maneiras de garantir o acesso à justiça, sobretudo aos mais vulneráveis (CAHALI, 2015).

A ideia de orientação jurídica que possibilite às pessoas a terem conhecimento do direito de acesso à justiça é baseada na obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). É fundamental

<sup>3</sup> Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, art. 18º; Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 8º; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, art. 2º; Pacto San José de 1969, art. 8º.

que os cidadãos tenham consciência de seus direitos e decidam se querem ou não reclamar seus direitos a partir dos recursos processuais colocados à disposição.

Certamente, a interligação entre o que é dito pelos autores da obra e o direito de acesso à justiça, de fato, é coberto de coerência: o direito de reclamar direitos é condão para que se tenha ciência de todos os demais (CAPPELLETTI, GARTH, 1998). Quando o sujeito reconhece o seu direito, o mesmo estará apto para reclamá-lo, caso deseje (ROCHA, SALOMÃO, 2015).

Ao trazer o contexto das pessoas de baixa renda, o cenário fica ainda mais marcado pela necessidade de tornar o sistema jurisdicional acessível. Não ter condições financeiras suficientes para reclamar seus direitos violados, não pode ser justificativa concreta para que essas pessoas não tenham acesso às decisões justas (CAPPELLETTI, GARTH, 1998). Dado isso, observe-se que, ainda assim, muitas são as dificuldades enfrentadas pelas pessoas hipossuficientes.

Pessoas de baixa renda, além da baixa instrução de conhecimentos, são pessoas que, normalmente, não costumam explicar seus problemas, até mesmo por dificuldades em saber se situar. Isto é, saber como iniciar uma demanda judicial, como proceder com a documentação e como agir nas próximas etapas processuais. Em razão disso, demandas ligadas à saúde, sobretudo, sequer chegam a ser do conhecimento do Poder Público, apesar de serem muito presentes no dia a dia das pessoas (HOLLIDAY, 2014).

Nesse sentido, Cabral (2005) assevera que uma das primeiras barreiras ao acesso à justiça consiste no reconhecimento da existência de um direito que possa ser pleiteado juridicamente. Esse obstáculo não afeta apenas os mais vulneráveis economicamente, embora os atinja de forma mais veemente (CABRAL, 2005).

Há, também, outras barreiras que afetam tal acesso, como a ausência de instruções mínimas de acesso ao próprio judiciário (CABRAL, 2005). Cabral (2005, p. 105) ressalta ainda que “tal desinformação priva os particulares da busca da prestação jurisdicional, porquanto fomenta o temor de ingressar em território desconhecido que, por sua própria natureza e propaganda, já cria o receio de fazer parte de um litígio, sujeitando-se aos rigores processuais.

É indubitável que a falta de informações é uma problemática que limita o acesso aos direitos, pois desprovidos de acesso à educação e sem informações, somente lhes restam contratar assessoria jurídica particular, o que não é possível devido à falta de recursos financeiros (GONÇALVES FILHO, 2021). A injustiça entra no sentido de que tais cidadãos não podem ser privados de seus direitos pela simples e única razão de não possuírem recursos econômicos suficientes para arcar com os custos de um profissional privado (GONÇALVES FILHO, 2021).

Ainda, como de consenso doutrinário, há de se discutir o abismo econômico que separa as classes e a vulnerabilidade jurídica. Pessoas que são assistidas juridicamente de forma gratuita pelas Defensorias não possuem condições financeiras suficiente para arcar com os custos processuais de uma ação judicial. Igualmente, são pessoas que se sentem vulneráveis e entendem o direito de reclamar como algo muito distante da realidade deles (CABRAL, 2005).

Nesse contexto, leciona Cabral (2005, p. 76) que “há na nação brasileira conjunto de pessoas que, por economicamente exploradas pelo sistema capitalista vigente, não detém meios suficientes, sob a ótica econômica e educacional, a possibilitar seu acesso à ordem jurídica justa”. Portanto, devido um sistema que, muito embora regulamente a existência de direitos, não os deixa efetivamente à disposição das pessoas sem tantos recursos financeiros, deixando em evidência a desigualdade social que se está submerso.

### **3. A assistência jurídica municipal à luz da ADPF nº 279**

Apresentados os conhecimentos teóricos relevantes ao debate da decisão proferida pela Suprema Corte em Sessão do Plenário, importa-nos analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que fundamenta as discussões do presente trabalho. Desse modo, será possível correlacionar os fundamentos que embasaram os votos dos membros da Suprema Corte.

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279, com pedido de medida liminar, proposta pelo Procurador-Geral da República no dia 17 de junho de 2013, em face de Lei municipal nº 735/1983 (que instituiu o serviço de assistência judiciária do Município de Diadema, Estado de São Paulo), e dos artigos 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar Municipal nº 106/1999 (dispõe de artigos relativos a estrutura e as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, da Procuradoria-Geral do Município e da carreira de procurador do Município).

Em síntese, a tese principal suscitada pelo Procurador-Geral da República é a de que o papel dos Municípios na atuação direta de edição de leis acerca da assistência jurídica e Defensoria Pública viola o princípio do pacto federativo, tendo em vista que se trata de matéria de competência legislativa concorrente nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
[...]  
XIII - assistência jurídica e Defensoria Pública” (BRASIL, 1988).



cabendo à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre (BRASIL, 1988), não contemplando os Municípios.

Alegou ainda, na petição inicial, que a prestação de assistência jurídica gratuita é restrita aos Estados-membros por meios das Defensorias Públicas (BRASIL, 1994). Destacou na exordial, em resumo, não haver margem para atuação dos Municípios na edição de lei que verse acerca da prestação de assistência jurídica gratuita, seja no âmbito legislativo ou administrativo. Por fim, asseverou a desconformidade das leis municipais objeto da ADPF em relação ao artigo 1º, *caput*; artigo 24, inciso XIII, parágrafos 1º e 2º; artigo 60, parágrafo 4º, inciso I; e artigo 134, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988.

Em relação ao pleito de urgência, a Ministra Relatora Cármen Lúcia, em sede de decisão, no dia 20 de junho de 2013, adotou o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação (BRASIL, 1999).

Na sequência, a Relatora requisitou informações ao Prefeito do Município de Diadema e à Câmara Municipal de Diadema, bem como abriu-se vista dos autos processuais ao Procurador-Geral da República para ciência ou para pronunciamento.

Em petição, o prefeito de Diadema defendeu a constitucionalidade das Leis municipais objeto da referida ADPF. Em suma, o prefeito fundamentou a defesa das normas no argumento de que a Lei Complementar Municipal nº 106/1999 é indiferente ao objeto da lide, uma vez que a referida norma não institui e nem disciplina o serviço de assistência judiciária gratuita. Além disso, ponderou que a competência do Município de Diadema estaria garantida pelos artigos 23, inciso X, e 20, inciso V, da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a prestação de serviço de assistência judiciária se trata de interesse do Município de Diadema.

Por conseguinte, a Câmara Municipal de Diadema alegou que apenas na seção II, no artigo 18, da Lei Complementar Municipal nº 106/1999, a citada norma refere-se à assistência judiciária. Logo, defendeu que somente o artigo 18 da Lei nº 106/1999 pode ser objeto da ADPF nº 279, pois entende que os demais artigos não afrontam a norma constitucional e nem o Pacto Federativo.

Com a manifestação do Procurador-Geral da República<sup>5</sup> e a admissão de diversos amigos da Corte (*amicus curiae*) – Associação dos Procuradores e Advogados do Município de Diadema, Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) e Defensoria Pública da União –, o feito foi levado a julgamento.

Considerando a importância temática da assistência jurídica gratuita para a garantia de direitos e a relevância da ADPF nº 279 para o acesso à justiça, é fundamental entender como os Ministros da Suprema Corte fundamentaram os seus votos.

A Ministra Relatora Cármen Lúcia é a autora do voto vencedor da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 279/SP, seguida pelos Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux, com exceção do Ministro Nunes Marques. Os elementos principais diretamente interessantes à matéria são apresentados no voto da Relatora, com uma extensa análise argumentativa favorável à compatibilidade entre a prestação de assistência jurídica gratuita ofertada pelo Município de Diadema e a Constituição Federal de 1988.

Ao iniciar as suas considerações, a Ministra Cármen Lúcia busca distinguir a Defensoria Pública de assistência judiciária. Neste ponto, traz à luz o inciso LXXIV, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, afirmando que se impõe ao Estado o dever de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988).

No referido acórdão, a Ministra sustentou que o conceito de assistência jurídica é amplo, englobando a assistência judiciária e extrajudicial<sup>6</sup>, possibilitando ao jurisdicionado meios materiais e humanos que lhe possibilitem o acesso ao Judiciário e orientação jurídica aos conflitos não judicializados. Neste sentido, a assistência jurídica engloba não só a assistência judiciária, mas a prestação de orientação jurídica, informações acerca de direitos e assistência extrajudicial (VARGAS, FRAGA, 2011).

<sup>5</sup> O Procurador-Geral da República emitiu parecer pela procedência do pleito autoral. Segue-se a ementa: “Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei 735, de 23 de novembro de 1983, e Lei Complementar 106, de 16 de dezembro de 1999, ambas do Município de Diadema (SP). Assistência jurídica e Defensoria Pública. Preliminares de prejudicialidade da ação. Superveniência das Leis complementares 310/2010 e 345/2011. Ausência de prejuízo ao cerne da ação. Aditamento à inicial para juntada das referidas leis e indicação de dispositivos impugnados. Mérito. Ratificação dos termos da inicial. Parecer pela procedência do pedido” (STF, 2021, p. 10).

<sup>6</sup> “Conquanto a assistência judiciária deva ser havida como atividade dinamizada perante o Poder Judiciário, a assistência jurídica, ligada à tutela de direitos subjetivos de variados matizes, porta fronteiras acentualmente dilargadas, compreendendo, ainda, atividades técnico-jurídicas nos campos da prevenção, da informação, da consultoria, do aconselhamento, do procuratório extrajudicial, e dos atos notariais.” (PEÑA DE MORAIS, 1996, p. 356).

Por sua vez, argumentou que cabe à Defensoria Pública cumprir o dever constitucional de prestar assistência jurídica gratuita aos indivíduos de baixa renda, orientando-os juridicamente e assegurando os seus direitos na via judicial e extrajudicial<sup>7</sup>. O conceito de assistência judiciária não se confunde com o papel constitucional atribuído à Defensoria Pública.

A assistência judiciária está prevista no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal 1988 e remete ao acesso à defesa de direitos de forma gratuita por meio de um advogado dos quadros do Estado ou particular. Portanto, a assistência judiciária se constitui como instrumento de inclusão social (NETO, 2010). De acordo com Neto (2010, p. 95), o conceito de assistência jurídica é “amplo e que engloba assistência judiciária e a prestação de serviços extrajudiciais, como, *exempli gratia*, serviços consultivos, elaboração de contratos, notificações extrajudiciais”.

Apesar da semelhança entre a assistência jurídica gratuita e a Defensoria Pública, a Relatora reconheceu que as Leis nº 735/1983 e nº 106/1999 não instituíram Defensoria Pública no Município de Diadema, mas “serviço público para auxílio da população economicamente vulnerável do Município, facilitando a cada pessoa o acesso à jurisdição” (STF, 2021, p. 18).

Com alicerce nestes fundamentos, a Ministra Relatora aponta que:

No caso, não se extrai das normas impugnadas interpretação pela qual se pretenda, pelos serviços de assistência judiciária, substituir-se a atividade prestada pela Defensoria Pública. A finalidade das normas questionadas nesta sede de controle abstrato de constitucionalidade é socialmente adequada, necessária e razoável, atendendo-se o princípio constitucional da razoabilidade, consectário do devido processo legal em sua face material e de proteção suficiente (STF, 2021, p. 18).

Na situação em análise, entendeu a Ministra Cármen Lúcia que o acesso ao Judiciário é o meio pelo qual o cidadão poderá valer-se para garantir o exercício de direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, não se admitindo que “a hipossuficiência econômica constitua obstáculo de acesso ao Poder Judiciário” (STF, 2021, p. 19). Na concepção de Silva (2018), a garantia do acesso à justiça diz respeito à condição humana, logo, não pode ser subtraído do

<sup>7</sup> “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal” (BRASIL, 1988).

indivíduo que não tem condições financeiras de arcar com os custos da tutela de seus direitos, devendo o Estado assumir essa obrigação.

Portanto, entendeu a Ministra que a disposição normativa instituída pelo Município de Diadema é constitucional:

A previsão da Divisão de Assistência Judiciária do Município de Diadema, órgão integrante da Secretaria de Assuntos Jurídicos, é constitucional, não se estando a afastar a Defensoria Pública nem retirando dos entes competentes, a saber, União e Estados-membros as funções que lhe foram atribuídas. O que se está a admitir, na legislação impugnada é aumentar os meios efetividade ao dever constitucional do ente de prestar assistência aos necessitados por meio de mais um espaço para garantia de acesso ao direito e à jurisdição (STF, 2021, p. 19).

Neste diapasão, considerou a Relatora que não se pode negar ao Município a competência para instituir órgão que preste serviço de assistência jurídica gratuita aos seus habitantes.

De modo a ampliar a sua fundamentação, a Ministra Cármen Lúcia apresentou um paralelo entre a assistência jurídica gratuita e os entes particulares que desenvolvem atividades de prestação de serviços judiciais gratuitos, como as práticas jurídicas das Instituições de Ensino Superior e a advocacia *pro bono*. Na concepção da Relatora, se tem uma atuação solidarizada na busca pela tutela de direitos, “especialmente prestados àqueles que não dispõem dos meios para pagar pelos serviços profissionais por um advogado de sua escolha livre” (STF, 2021, p. 20).

De acordo com a Relatora, “o quadro aqui delineado, portanto, assemelha-se com a advocacia *pro bono* ou decorrente de parcerias com a Ordem dos Advogados do Brasil para a assistência à população carente” (STF, 2021, p. 21). Ressalte-se que o trabalho desempenhado pelos Núcleos de Prática Jurídica vinculados às Instituições de Ensino Superior e a advocacia *pro bono* evidenciam formas de acesso à justiça aos indivíduos de baixa renda e desempenham papel fundamental no desenvolvimento social do país (ASSIS; DIAS, 2021). No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia pondera que:

A situação posta nos autos assemelha-se àquela em que o serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados é prestado por escritório de prática jurídica pertencente a instituição de ensino superior, cuja finalidade também é a de atender às exigências de estágio obrigatório supervisionado dos discentes, associando-se ensino à extensão (STF, 2021, p. 20).

A Relatora encerra seu voto asseverando que a Lei nº 735/1983 foi recepcionada pela Constituição Federal, bem como sustentando que os artigos 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar nº 106/1999 são compatíveis com a Carta Cidadã de 1988. Portanto, defende a constitucionalidade da instituição de assistência jurídica gratuita no Município de Diadema.

Conforme apontado anteriormente, o Ministro Nunes Marques foi o único membro da Corte Suprema a apresentar voto divergente às argumentações da Ministra Cármen Lúcia, seguida pelos demais magistrados do Supremo Tribunal Federal. O Ministro inicia seu voto apresentando relatório próprio, narrando resumidamente os fatos trazidos nos autos e o processo do Plenário Virtual, para logo em seguida adentrar as questões preliminares e ao mérito da lide.

Preliminarmente, o Ministro Nunes Marques sustenta que a via processual eleita é adequada, tendo em vista que o objeto impugnado é lei municipal não suscetível de ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, bem como a norma impugnada foi editada em 1983, portanto, anterior à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; 1999).

Em seu voto, Nunes Marques sustenta que as obrigações determinadas ao Departamento de Assistência Judiciária e ao Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) da cidade de Diadema demonstra se tratar de uma verdadeira Defensoria Pública em âmbito municipal, cujas atribuições, apontou o Ministro, “são expressões de que se utiliza o art. 134 da Constituição Federal” (STF, 2021, p. 33). Além disso, pontuou também que, apesar de as atribuições determinadas ao Departamento de Assistência Judiciária e PROCON serem menos extensa que aquelas confiadas às Defensorias, há intersecção de atribuições entre aquele e esta.

No mesmo sentido, asseverou que, muito embora os agentes empossados nos cargos do Departamento de Assistência Judiciária e PROCON não possuem as mesmas prerrogativas institucionais da Defensoria Pública, não é o suficiente para descaracterizar a iniciativa municipal de Diadema na prestação de serviços próprios da Defensoria:

Além disso, os ocupantes dos cargos do aludido Departamento de Assistência Judiciária não detêm as prerrogativas institucionais próprias das Defensorias Públicas, a exemplo da inamovibilidade e das autonomias funcional e administrativa, que não se fazem presentes no Departamento de Assistência Judiciária e Procon, em Diadema, São Paulo. Tais distinções, todavia, não são suficientes para eliminar a evidente apropriação, pelo órgão municipal, de tarefas típicas de Defensoria Pública.

Dessa forma, sustenta que a Constituição Federal de 1988 destinou à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal a atribuição de manter e instituir Defensorias Públicas, muito embora não detenham o monopólio da assistência judiciária aos indivíduos de baixa renda, “tanto assim que advogados particulares podem exercer livremente a advocacia *pro bono*, atendidos os requisitos éticos estipulados pelo Conselho Federal da OAB” (STF, 2021, p. 35). Portanto, entende o Ministro que a assistência judiciária gratuita, quando praticada pelo Poder Público, cabe à Defensoria Pública prestá-la.

O ministro traz, ainda, trechos de leis que reforçam a tese adotada para a divergência. De início, Nunes Marques rememora que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a necessidade de edição de lei complementar objetivando dispor normas gerais para organização das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal. A Lei Complementar nº 80/1994 foi editada posteriormente, no ano de 1994 (BRASIL, 1994; BRASIL, 1988).

A partir disso, Nunes Marques invoca o parágrafo 5º, artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994, destacando que a prestação de qualquer assistência judiciária gratuita por parte do Estado deve ocorrer por meio das Defensorias.

Invocando a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) e a Constituição Federal de 1988, esta última mais de uma vez, Nunes Marques põe por terra uma outra possibilidade de argumentação desfavorável à tese suscitada na peça vestibular pelo Procurador-Geral da República, que consiste na possibilidade de se reconhecer a assistência judiciária gratuita prestada pelo Município como uma forma de assistência social. O Ministro assevera que a Lei Orgânica da Assistência Social, especificamente no artigo 15<sup>8</sup>, não prevê a prestação de assistência judiciária gratuita entre as competências dos Municípios. Além disso, assevera que as atribuições da assistência judiciária gratuita são constitucionalmente impostas às Defensorias Públicas; “da assistência social em geral (arts. 203 e 204), passível de ser exercida por qualquer dos entes da Federação” (STF, 2021, p. 36).

<sup>8</sup> Art. 15. Compete aos Municípios:

I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV – atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V – prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII – realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito (BRASIL, 1993).

O Magistrado da Suprema Corte pontuou que os Municípios devem atuar na prestação de serviços públicos de interesse local previstos constitucionalmente, não se incluindo a assistência judiciária aos indivíduos de baixa renda:

Ao buscar atender demanda dos cidadãos para a qual a Constituição reservou a atuação aos entes políticos maiores (União, Estados-Membros e Distrito Federal), o Município não apenas verte recursos públicos para a satisfação de um serviço que não é seu, em detrimento de suas verdadeiras competências, como também agride o pacto federativo, no qual as autonomias se realizam simultaneamente a partir de uma postura de obediência aos quadrantes, administrativo e legislativo, reservados a cada um dos entes políticos (STF, 2021, p. 37).

Ademais, o Ministro Nunes Marques ressaltou o subdimensionamento dos quadros de Defensores Públicos, situação preocupante para os Municípios, de acordo com o Magistrado. Em que pese tal situação, o Ministro reforça que a solução “não passa pela delegação dos serviços aos Municípios, mas, sim, pela contratação de mais defensores” (STF, 2021, p. 38), evidenciando, na concepção do Ministro, a inadequação dos serviços de assistência judiciária ofertada pelo Município de Diadema.

O Ministro Nunes Marques encerra o seu voto ratificando que a instituição de assistência jurídica gratuita pelo Município de Diadema se trata de uma verdadeira Defensoria Pública em âmbito Municipal, portanto, não compatível com a Constituição Federal de 1988, uma vez que o Município estaria violando o pacto federativo e o modelo de assistência judiciária gratuita prevista pela Constituição. Forte nas suas convicções, apesar de seu voto ter sido vencido e não ter contado com o apoio de nenhum outro magistrado da Suprema Corte, o Ministro conheceu da arguição e julgou procedentes os pedidos formulados pelo Procurador-Geral da República para declarar incompatíveis com a Constituição Federal de 1988 a Lei nº 735/1983 e os artigos 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar Municipal nº 106/1999.

#### **4. Considerações finais**

Diante do exposto, entende-se que a assistência jurídica gratuita é essencial para o alcance efetivo e igualitário da justiça entre os cidadãos. Desse modo, percebe-se a importância da assistência jurídica gratuita na promoção de direitos e na tutela de garantias fundamentais constitucionalmente assegurados pela Carta Maior de 1988, sobretudo aos indivíduos

economicamente mais vulneráveis. Contudo, é preciso destacar que ainda existem desafios no avanço da assistência jurídica gratuita no Brasil.

Portanto, a assistência jurídica gratuita é um dos elementos fundamentais para que se possa garantir o efetivo acesso à justiça, não apenas no sentido de recorrer ao Poder Judiciário quando um direito precise ser tutelado. Assim, o acesso à justiça como direito fundamental que é, preconiza a dignidade humana em todos os seus sentidos, isto porque o acesso à justiça é o pressuposto basilar que assegura todos os demais direitos. Sua importância é evidenciada, sobretudo, na garantia de defesa dos direitos da população hipossuficiente.

No acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, os Ministros da Suprema Corte julgaram, por maioria, improcedentes os pedidos formulados na peça inicial da ADPF nº 279 pelo Procurador-Geral da República, confirmando que os dispositivos infraconstitucionais objeto da ADPF são compatíveis com a Constituição Federal de 1988, não sendo declarados inconstitucionais pelo Plenário do Tribunal Supremo. Consequentemente, a possibilidade de instituição de assistência judiciária gratuita pelos entes municipais.

O voto vencedor proferido pela Relatora Ministra Cármen Lúcia e acompanhado pelos demais membros do Plenário, com exceção do Ministro Nunes Marques – autor do voto divergente –, merece especial destaque, pois amplia o acesso ao Poder Judiciário e, consequentemente, o acesso à justiça no Brasil. Muito embora o voto divergente proferido pelo Ministro Nunes Marques não tenha sido acompanhado por nenhum outro Ministro no Plenário, também merece destaque por suscitar questões importantes acerca da temática, como o próprio acesso à justiça.

Com isso, pode-se concluir que o Supremo Tribunal Federal decidiu de forma favorável à possibilidade da instituição da assistência jurídica gratuita pelos municípios, de modo a ampliar o acesso à justiça aos indivíduos hipossuficientes e a garantir a tutela efetiva de seus direitos, ainda que a causa em si inspire maiores discussões quanto, por exemplo, as funções desempenhadas pelas Defensorias Públicas e outras instâncias.

## Referências

ASSIS, Wilson Pereira de; DIAS, Bruno Smolarek. Núcleos de Prática e Assistência Jurídica (NPAJ) de Instituições de Ensino Superior (IES): Instrumento de cidadania e acesso à justiça. *Conjecturas*, v. 21, n. 2, p. 342–359, 2021.



BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm)>. Acesso em: 07 de julho de 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279/SP*. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Diário Oficial da União. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349634579&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

CABRAL, Gustavo Varella. *Mecanismos e obstáculos ao acesso pleno à tutela jurisdicional de mérito: uma abordagem jurídica social*, 2005. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais Constitucionais) - Faculdade de Direito de Vitória, Faculdade integrada em Vitória, Vitória, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/33/1/GUSTAVO%20VARELLA%20CABRAL.pdf>> Acesso em: 06 jan. 2022.

CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem, mediação, conciliação, resolução CNJ 125/2010*. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. 1 ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

DANTAS, Camila Cortes Rezende Silveira. Contribuições do novo constitucionalismo latino-americano para atuação democrática da Defensoria Pública. In: MAIA, Maurilio Casas. *Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política*. Salvador: Juspodivm, 2021.

MAIA, Maurilio Casas. *Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política*. Salvador: Juspodivm, 2021.

DIADEMA. *Lei Complementar nº 106, de 16 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a estrutura e atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, organiza a Procuradoria Geral do Município, cria a carreira de Procurador do Município, e dá providências correlatas. Disponível em:

<[https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis\\_integra.php?chave=10010699](https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10010699)>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2022.

DIADEMA. *Lei nº 735, 23 de novembro de 1983*. Cria a assistência judiciária do Município de Diadema e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis\\_integra.php?chave=73583](https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=73583)>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2022.

DINIZ, Maria Helena. *As Lacunas no Direito*. São Paulo: Saraiva, 5ª edição, 1999.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico universitário*. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIANNAKOS, Ângelo Maraninchi. *Assistência Judiciária no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. *Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos*. Salvador: Juspodivm, 2021.

HOLLIDAY, Pedro Alberto Pereira de Mello Calmon. Os métodos consensuais e sua cultura evolutiva: redução da litigiosidade e concretização de direitos. In: MEDEIROS, Orione Dantas de; BARBOSA, Claudia Maria; SANTOS, Nivaldo dos (Coord). *Acesso à justiça II*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 433-461.

MULLER, Friedrich. Concretização da Constituição. In: MULLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito*. São Paulo: RT, 2007. p. 143-159.

NETO, Eduardo Simões. Justiça gratuita, assistência judiciária e assistência jurídica: breves apontamentos. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v.13, n. 25, p. 94-108. 2010.

PEÑA DE MORAIS, Humberto. Democratização do acesso à Justiça. Assistência Jurídica e Defensoria Pública. In: Associação dos Magistrados Brasileiros (org.). *Justiça: promessas e realidade*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1996.

ROCHA, Caio César Vieira; SALOMÃO, Luis Felipe. *Arbitragem e mediação: a reforma da legislação brasileira*. São Paulo: Atlas, 2015.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. Revista USP, n. 101, p. 55-66, 2014.

SILVA, Michelle Valéria Macedo. Direitos humanos. Acesso à justiça. Defensoria Pública. Pobreza. Exclusão social. *Revista da Defensoria Pública da União*, v. 1, n. 6, p. 78-107. 2018.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira; ROCASOLANO, Maira Mendez. *Direitos Humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

TOURINHO NETO, Fernando da costa; FIGUIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juízados Especiais Federais Criminais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

VARGAS, Luiz Alberto de; FRAGA, Ricardo Carvalho. O papel da assistência judiciária para a eficácia dos direitos sociais. *Revista Eletrônica Direito UNIFACS*, Salvador, n.129, p. 1-13, 2011.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. *Revista NEJ: Eletrônica*, v. 17, n. 2, p. 237-253, 2012.