

CAIO PAIVA  
TIAGO FENSTERSEIFER

# Comentários à Lei Nacional da Defensoria Pública

3

VOLUME

Inclui uma “primeira parte” de introdução ao regime jurídico da Defensoria Pública, com abordagem dos seguintes pontos:

- ✓ Modelos de prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados
- ✓ Ondas renovatórias do movimento de acesso à justiça
- ✓ Breve histórico do surgimento da Defensoria Pública no Brasil
- ✓ Configuração normativa da Defensoria Pública
- ✓ A Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988

Coleção  
**LEIS ESPECIAIS  
COMENTADAS**

Coordenação  
**CAIO PAIVA**

Prefácio  
**INGO WOLFGANG  
SARLET**

2019

EDITORA  
**CEI**

## TÍTULO I

## Disposições Gerais

(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009)

Art. 1º 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. 5º da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

**1.1. A Defensoria Pública como instituição permanente.** Antecipando-se à alteração no art. 134, *caput*, da Constituição Federal, que mais tarde seria promovida pela EC 80/2014, a LC 132/2009 tratou de alterar o art. 1º da LC 80 para ressaltar que a Defensoria Pública é uma instituição *permanente*, o que significa dizer que a Defensoria não pode ser abolida por ações – nem por omissões – de qualquer dos Poderes constituídos. Considerando que a CF veicula expressamente a Defensoria Pública como proposta concretizadora da obrigação do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, direito fundamental previsto no art. 5º, LXXIV, pode-se dizer que a existência e a manutenção da instituição reclamam o caráter de cláusula pétreia da Defensoria Pública, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da Constituição, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir “os direitos e garantias individuais”. Assim, conforme ressaltam Diogo Esteves e Franklyn Roger:

“Em razão de sua importância e de sua essencialidade na preservação igualitária da ordem jurídico-constitucional, a Defensoria Pública constitui parte integrante da identidade política, ética e jurídica da Constituição Federal, estando sua existência e suas características elementares permanentemente preservadas da ação erosiva do poder constituinte derivado reformador”<sup>68</sup>.

Ao caráter *permanente* da Defensoria Pública pode-se objetar com a afirmação de que a instituição somente deve existir enquanto convivermos com a pobreza e com as desigualdades sociais, de modo que cumprido o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (CF, art. 3º, III), a Defensoria Pública deveria ser extinta.

<sup>68</sup> ESTEVES, Diogo; ALVES SILVA, Franklyn Roger. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*, p. 74.

Se adaptado esse argumento, pode-se dizer que outras instituições permanentes, como o Ministério Público (CF, art. 127, *caput*), as Forças Armadas (CF, art. 142, *caput*) e a Polícia Federal (CF, art. 144, § 1º) também teriam um encontro marcado com suas respectivas extinções quando os *fatores sociais* que justificaram suas criações desaparecessem. Esse argumento não procede, e isso porque a pobreza, as desigualdades sociais, a violência, a insegurança pública, a proteção das fronteiras etc. são *fatores sociais* inerentes à sociedade e nunca serão completamente extintos. Por outro lado, convém esclarecer que num Estado de Bem-Estar Social, com níveis reduzidos de pobreza, de desigualdades sociais e de violência, instituições como a Defensoria Pública, o Ministério Público e as Polícias tendem, sim, a ter um papel mais reduzido, dispondo naturalmente de um orçamento e de uma estrutura menores.

**1.2. A Defensoria Pública como essencial à função jurisdicional do Estado.** Ao caracterizar a Defensoria Pública como *essencial* à função jurisdicional do Estado, o legislador – tanto o ordinário quanto o constituinte (CF, art. 134, *caput*) – reconhece que a presença dos defensores públicos é imprescindível para o funcionamento do Poder Judiciário no que diz respeito ao acesso à jurisdição das pessoas necessitadas. Sem a Defensoria Pública, as portas do tribunais permaneceriam como sempre estiveram: fechadas para os pobres. Essa característica da Defensoria merece pelo menos dois comentários adicionais.

O primeiro deles, que será aprofundado em comentários a outros dispositivos desta lei, diz respeito à amplitude do conceito de *assistência jurídica* quando comparado com o conceito de *assistência judiciária*. A *assistência jurídica* não se limita à garantia de acesso ao Poder Judiciário. Assim, quando se diz que a Defensoria Pública é *essencial* à função jurisdicional do Estado, isso não significa que a instituição não deva, antes, tentar solucionar extrajudicialmente o conflito ou mesmo que a sua atuação se restrinja ao processo judicial (conforme veremos mais a frente, a Defensoria também pode atuar em processos administrativos).

E o segundo comentário adicional consiste numa advertência: ser *essencial* à função jurisdicional do Estado não deve ser compreendido como uma submissão da Defensoria Pública a rotinas ou procedimentos contrários ao ideal de um julgamento justo. Ou seja, a Defensoria somente poderá ser *essencial* aos trabalhos do Poder Judiciário quando não perder de vista a sua *essencialidade* para o assistido ou usuário dos seus serviços.

**1.3. A Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático.** Também aqui a LC 132/2009, ao alterar o art. 1º da LC 80, antecipou-se à modificação que anos depois a EC 80/2014 faria no art. 134, *caput*, da CF. Assim, o legislador – o infraconstitucional e o constitucional – projetaram a Defensoria Pública como *expressão e instrumento do regime democrático*. Para que a Defensoria

Pública possa honrar essa característica que lhe foi atribuída, parece-nos que pelo menos três responsabilidades devem ser assumidas: (a) primeiro, trazer a democracia para dentro da instituição, viabilizando a participação popular efetiva nos processos deliberativos, no que estará se projetando como *expressão* da democracia; (b) segundo, participar ativamente dos processos decisórios e da definição de políticas públicas pelos três poderes da República, no que estará se projetando como *instrumento* do regime democrático, como porta-voz da população necessitada; e (c) terceiro, atuar estrategicamente junto à população necessitada como uma verdadeira “escola para a democracia”, auxiliando para que a hipossuficiência econômica não elimine as possibilidades de uma autonomia política<sup>69</sup>.

**1.4. A incumbência de orientação jurídica.** Sobre a incumbência de orientação jurídica, remetemos o leitor para nossos comentários ao tópico 4.2.

**1.5. A incumbência de promoção dos direitos humanos.** Novamente aqui a LC 132/2009, ao alterar o art. 1º da LC 80, antecipou-se à modificação que anos depois a EC 80/2014 faria no art. 134, *caput*, da CF. Assim, o legislador – o infraconstitucional e o constitucional – incumbiram a Defensoria Pública de *promover* os direitos humanos. O termo *direitos humanos* não foi empregado nesse dispositivo segundo uma concepção restritiva, no sentido de compreender somente o conjunto de direitos da pessoa humana, previstos em documentos normativos internacionais, indispensáveis para a consecução de uma vida digna, mas sim num sentido ampliativo, abrangendo também os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Consideramos oportuno destacar a utilização do verbo *promover* pelo legislador, em clara sinalização de que o papel da Defensoria Pública vai além de *proteger* os direitos humanos no contexto de um caso concreto, devendo a instituição ser uma articuladora da *promoção* dos direitos humanos, esclarecendo a população em geral a respeito do conteúdo e da essencialidade destes direitos.

**1.6. A incumbência de defesa dos necessitados.** Assegurar a proteção jurídica especial aos necessitados (ou vulneráveis) nada mais é do que reconhecer a desigualdade fática existente entre os diferentes indivíduos e grupos que integram a

---

<sup>69</sup> Nesse sentido, a valiosa lição de Domingos da Costa e Arion Godoy, membros da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul: “Apresentar-se-á, então, a Defensoria Pública como verdadeira escola para a democracia, eficaz em auxiliar os necessitados a se libertarem dessa condição inclusive – e principalmente – em termos políticos, na medida em que passem a agir no mundo como cidadãos autônomos, livres dos grilhões assistencialistas que convertem seus direitos em concessões e os induzem a transferir suas decisões a terceiros, como se dá na forma clássica e saturada da judicialização de litígios” (COSTA, Domingos Barroso da; GODOY, Arion Escorsin de. *A Defensoria Pública e as famílias: Manual de Orientação para atuação em questões de família, sob uma perspectiva defensorial*. Belo Horizonte: São Jerônimo, 2015, p. 19).

comunidade política estatal. Ao tratar de forma desigual determinadas pessoas, por meio da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, o Estado assegura a igualdade fática destas pessoas no plano comunitário, tornando-as capazes de exercer com plenitude os seus direitos e a cidadania. A Defensoria Pública representa, portanto, esse “movimento” do Estado, por força dos seus deveres de proteção estabelecidos pela Constituição, no sentido de criar, tanto em termos organizacionais quanto procedimentais, políticas públicas inclusivas e capazes de operacionalizar o próprio princípio da igualdade na sua dimensão material, designadamente naquilo que constitui um dos principais fundamentos do Estado de Direito: *um direito a ter direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais efetivos*. A criação da Defensoria Pública na CF/88 e a ampliação do acesso à justiça aos indivíduos e grupos sociais necessitados são expressões desse novo programa político-jurídico inclusivo inaugurado em 1988.

**1.6.1. Conceito jurídico de necessitado.** A discussão tratada no tópico anterior relaciona-se, por sua vez, com a compreensão do conceito jurídico de pessoa necessitada (ou vulnerável). A amplitude do conceito – tanto sob a perspectiva individual quanto coletiva – é tema da mais alta relevância para a devida compreensão da titularidade do direito fundamental à assistência jurídica. O conceito de necessitado trazido pela CF/88 (arts. 5º, LXXIV, e 134, *caput*) e pela legislação infraconstitucional reflete diretamente na atuação da Defensoria Pública, tornando certos indivíduos e grupos sociais, a depender do seu enquadramento em tal conceito, beneficiários ou não do serviço público prestado pela instituição. A utilização da expressão *necessitado* tem por objetivo guardar sintonia com o texto constitucional<sup>70</sup>, bem como no art. 1º da LC 80, com a nova redação trazida pela LC 132/2009<sup>71</sup>, muito embora outras expressões também possam carregar o mesmo significado, como, por exemplo, *vulnerável*<sup>72</sup>, *hipossuficiente*<sup>73</sup>, *débeis*, *fracos*, entre

---

<sup>70</sup> A expressão “necessitado” está consolidada na tradição constitucional brasileira, tendo constado dos dispositivos que trataram da assistência judiciária em diversas Constituições passadas: art. 113, n. 32, da Constituição de 1934; art. 141, § 35, da Constituição de 1946; e art. 153, § 32, da Constituição de 1967, “emendada” pela junta militar em 17 de outubro de 1969.

<sup>71</sup> Mais recentemente, também o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), ao consagrar de forma inédita capítulo próprio para a Defensoria Pública, também se utilizou da expressão “necessitados” para conceituar os beneficiários da assistência jurídica prestada pela instituição (art. 185).

<sup>72</sup> O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) enuncia, entre os princípios que norteiam a Política Nacional das Relações de Consumo, o “reconhecimento da *vulnerabilidade* do consumidor no mercado de consumo” (inciso I do art. 4º).

<sup>73</sup> O Código de Defesa do Consumidor consagra como direito básico do consumidor “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele

outras. A *condição jurídica de necessitado* não se restringe apenas à perspectiva econômica (consagrado, por exemplo, no art. 2º, § único, da Lei 1.060/50), mas abarca também outras hipóteses e situações em que indivíduos ou mesmo grupos sociais encontram-se em *situação especial de vulnerabilidade existencial* no tocante ao exercício dos seus direitos fundamentais. Propõe-se, para delimitar a discussão, uma distinção entre *necessitado em sentido estrito* (ou em termos econômicos) e *necessitado em sentido amplo* (ou em termos organizacionais).

**1.6.1.1. Conceito estrito (econômico).** A carência econômica centraliza, sem dúvida, o enquadramento de determinada pessoa na condição de *necessitado* ou *vulnerável* à luz do nosso ordenamento jurídico (constitucional e infraconstitucional), o que se dá em razão da fragilidade existencial provocada pela falta de acesso a recursos materiais e privação de direitos sofrida por determinado indivíduo e, em algumas situações, por grupos sociais inteiros em relação aos bens sociais básicos, como, por exemplo, saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico etc. Tal situação, por si só e independentemente da cumulação com outro fator de vulnerabilidade (por exemplo, criança e adolescente, pessoa com deficiência, idoso etc.), provoca a marginalização social, política e cultural da pessoa, na medida em que ela se vê impossibilitada de ter suas relações sociais e jurídicas em condições de igualdade com os demais indivíduos e com os próprios entes estatais. O min. Marco Aurélio, do STF, descreve com precisão o conjunto de vulnerabilidades existenciais que permeiam a pobreza:

“A carência de meios econômicos dificulta o acesso à educação, ao emprego, à obtenção de dignas condições de moradia, terminando por minar a confiança do ser humano em si mesmo, reduzindo-lhe a autoestima e confiando ao círculo vicioso da pobreza e da ignorância. O desconhecimento dos direitos a que tem jus, ou os meios de auferi-los, cega o homem, levando-o a caminhar cabisbaixo e inseguro, temeroso de tropeçar e cair”<sup>74</sup>.

Nas *Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade* (2008), mais precisamente no seu item 7 (15), está consignado que “a pobreza constitui uma causa de exclusão social, tanto no plano econômico como nos planos social e cultural, e pressupõe um sério obstáculo para o acesso à justiça especialmente daquelas pessoas nas quais também concorre alguma outra

---

*hipossuficiente*, segundo as regras ordinárias de experiências” (art. 6º, VIII).

<sup>74</sup> A passagem foi extraída do discurso pronunciado pelo Ministro Marco Aurélio por ocasião da cerimônia de posse da Defensoria Pública-Geral do Estado de São Paulo, Daniela Sollberger, em 18 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-jun-24/discurso-posse-daniela-cembranelli-agradece-antecessora>.

causa de vulnerabilidade”. Caracterizada a situação de vulnerabilidade socioeconômica, torna-se imperativa a atuação do Estado no sentido de trazer tais indivíduos e grupos sociais para dentro do *pacto social*. A assistência jurídica integral e gratuita a tais pessoas cumpre exatamente esse papel, com o objetivo de, por meio da tutela e promoção dos seus direitos, proporcionar um quadro comunitário de maior igualdade, notadamente em questões que digam respeito aos direitos fundamentais e à dignidade de tais indivíduos e grupos sociais, além, é claro, de assegurar o seu *status* político-jurídico de cidadão (art. 1º, II, da CF/88).

A Lei 1.060/50 (LAJ – Lei de Assistência Judiciária<sup>75</sup>), revogada parcialmente pelo novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), instituiu o benefício da assistência judiciária com o propósito de ampliar o acesso ao Poder Judiciário, de modo a regulamentar, na época, o art. 141, § 4º, da Constituição Federal de 1946. No parágrafo único do seu art. 2º, alinhada a essa perspectiva econômica na caracterização da “necessidade”, considera necessitado “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, *sem prejuízo do sustento próprio ou da família*”. Ou seja, onde o sustento e as necessidades básicas do indivíduo e da sua família estiverem ameaçados pelas custas processuais e honorários advocatícios, estará ele enquadrado na condição jurídica de *necessitado*. A LAJ, anterior à criação da Defensoria Pública e, portanto, à nova ordem constitucional instituída pela CF/88, foi concebida a partir de uma perspectiva liberal-individualista do processo e sua abrangência está limitada ao conceito mais estrito de assistência (apenas) *judiciária*, como o próprio nome da legislação em questão já enuncia, não alcançando o atual regime jurídico da assistência *jurídica*, delineado, em especial, pela LC 80/94, notadamente a partir das novas diretrizes normativas trazidas pela LC 132/2009.

Apesar das limitações da LAJ frente ao atual regime jurídico da assistência jurídica instaurado pela CF/88 e pela LC 80/94, o seu dispositivo citado anteriormente é importante para esclarecer sobre o conceito de *necessitado em sentido estrito*, já que está centrado basicamente na perspectiva econômico-financeira. Em sintonia com essa compreensão, também o art. 5º, LXXIV, da CF/88, determina que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem *insuficiência de recursos*”. A expressão *insuficiência de recursos* reforça o mesmo equacionamento, ou seja, de que deve ser assegurada pelo Estado, aos indivíduos e aos grupos sociais pobres, a assistência jurídica por intermédio da Defensoria Pública, como corolário do seu acesso à justiça e de modo a não lhes privar dos bens materiais mínimos indispensáveis a uma vida digna. Outro referencial conceitual e normativo pertinente ao caso, para justificar a caracterização da insuficiência de

---

<sup>75</sup> A seguir referida apenas como LAJ.

recursos, é a própria definição de salário mínimo trazida pela CF/88<sup>76</sup>. Se o indivíduo se encontrar em situação econômica desfavorável que não lhe permita “atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”, ele se encontrará em situação de necessidade do ponto de vista econômico.

Há certa tendência, no cenário nacional, não obstante a diferença existente nos padrões adotados por vários Estados da Federação (e também no âmbito federal<sup>77</sup>), de adotar-se o critério de até 3 (três) salários mínimos nacionais de renda familiar para o indivíduo passar pelo crivo econômico e ser atendido pela Defensoria Pública. Essa é tradução, em termos econômicos, que se tem dado para a caracterização da necessidade (e, portanto, assegurando o acesso ao serviço público de assistência jurídica prestado pela Defensoria Pública), hoje equivalente a R\$ 2.862,00.

A comprovação da renda, em regra geral, é verificada mediante a apresentação de documentos pertinentes (exemplos: carteira de trabalho, holerite, extrato de benefício previdenciário, titularidade de bens móveis e imóveis, declaração do imposto de renda, etc). A respeito da questão, há quem defenda a adoção do mecanismo de *autodeclaração* de carência econômica como suficiente para embasar a concessão da assistência jurídica, a exemplo do que ocorre em outras políticas públicas no campo social<sup>78</sup>. No entanto, não nos parece adequada a utilização de tal mecanismo, lembrando que a assistência jurídica não se trata de política pública universal. Ademais, o próprio texto da CF/88 é elucidativo no que toca à questão, ao assinalar, no art. 5º, LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita *aos que comprovarem insuficiência de recursos*”.

A adoção restritiva tem por base também, em termos práticos, evitar a subversão de institutos jurídicos, como ocorrido no caso da gratuidade de justiça, em

---

<sup>76</sup> “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV - *salário mínimo*, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas *necessidades vitais básicas* e às de sua família com *moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social*, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

<sup>77</sup> No âmbito da Defensoria Pública da União, adota-se como regra, atualmente, observadas algumas exceções, o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) da renda do grupo familiar para aferir a necessidade econômica do requerente da assistência jurídica integral e gratuita (Resolução nº 134/2016 do Conselho Superior da DPU).

<sup>78</sup> Nesse sentido, com indicação de outros autores que corroboram o mesmo entendimento, defendendo a *corrente presumcionista* e afirmando que a exigência de comprovação de insuficiência de recursos conduz o cidadão à uma constrangedora e humilhante situação de comprovar a própria pobreza, o que resultaria em violação do princípio da dignidade humana, cf. ESTEVES, Diogo; ALVES SILVA, Franklyn Roger. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*, p. 171 e seguintes.



que, muitas vezes, servindo-se da ausência de maiores exigências para a comprovação de renda, as classes mais abastadas acabam se beneficiando de tais benesses em detrimento de quem realmente seria o titular do benefício ou direito almejado pela lei e que, não raramente, pela carência de informação, não alcança o Sistema de Justiça. A respeito do tema, Kettermann pontua que “*Se o ideal democrático é a autodeclaração de necessidade como suporte suficiente à atuação da Defensoria Pública, no estágio atual da evolução institucional ela certamente redundará em negativa de atendimento aos efetivamente necessitados (aqui incluídos os hipossuficientes e as pessoas e/ou grupos em situação de vulnerabilidade)*”<sup>79</sup>.

Não obstante a atuação da Defensoria Pública seja pautada, na sua essência, pela carência ou necessidade de natureza econômica (e assim deve ser sempre), o conceito de necessitado deve estar em sintonia com o somatório de “vulnerabilidades” que comumente caracteriza a parcela socialmente excluída da sociedade brasileira, tomando em consideração alguns dos grupos sociais tidos por vulneráveis (exemplos: pessoa com deficiência, idoso, egresso do sistema prisional etc.). O conceito de necessitado (ou vulnerável), portanto, deve estar alinhado com o sistema jurídico contemporâneo, que, rompendo com a tradição liberal-individualista caracterizada por conceber um sujeito de direito apenas “formal”, assimila as desigualdades fáticas que imperam no âmbito comunitário (no que toca ao exercício dos direitos) e destina especial proteção a determinados grupos sociais. O conceito de necessitado deve contemplar tal perspectiva ampliada para permitir a atuação da Defensoria Pública na tutela e promoção dos direitos (individuais e coletivos) de tais grupos sociais que de outra maneira não teriam vez no nosso Sistema de Justiça. Essa compreensão ampliada do conceito de necessitado, para além da perspectiva estritamente econômica, é designada, na linha do que a doutrina já vem tratando de desenvolver há algum tempo, de *necessitado em sentido amplo ou em termos organizacionais*, o que será explorado com mais detalhes no tópico seguinte.

**1.6.1.2. Conceito amplo (ou organizacional).** Para além do espectro estritamente econômico, ao tratar da amplitude do conceito de necessitado, é importante trazer essa discussão para a dimensão “concreta” de tais sujeitos de direito – e não apenas “formal”, portanto, rejeitando a ideia abstrata de que são pessoas livres e iguais para exercerem os seus direitos perante o Sistema de Justiça –, com o propósito de identificar as diferentes categorias de grupos sociais detentores dessa especial condição jurídica decorrente da sua vulnerabilidade existencial. Rompendo, assim, com a tradição liberal-individualista, o Direito contemporâneo objetiva

---

<sup>79</sup> KETTERMANN, Patrícia. *Defensoria Pública* (Coleção para Entender Direito). São Paulo: Estúdio Editores, 2015, p. 54.

cada vez mais identificar as diferentes situações de fato e especiais necessidades da pessoa concreta, colocando o ordenamento jurídico a serviço da sua proteção. Não por outra razão, testemunhamos, sobretudo a partir da segunda metade do século XX – no caso brasileiro, um pouco depois disso, ou seja, somente a partir da CF/88 –, a edição, tanto no âmbito internacional (global e regional) quanto doméstico, de legislações que se encarregaram de proteger diferentes categorias (e trata-se de rol apenas exemplificativo) de indivíduos e grupos sociais necessitados (ou vulneráveis). Esse novo arranjo normativo reflete, por sua vez, diretamente no conceito de necessitado estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, extrapolando, portanto, a perspectiva apenas econômica.

No âmbito internacional, registra-se, de forma paradigmática, a edição das *Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade*, aprovadas na XIV Conferência Judicial Ibero-Americana, realizada em Brasília, no ano de 2008. Esse documento, embora não tenha a natureza de tratado – e por isso, não possua força vinculante –, representa um referencial conceitual bastante preciso para a compreensão da temática do acesso à justiça dos indivíduos e grupos sociais necessitados (ou vulneráveis). Ademais, o documento guarda perfeita simetria com o cenário normativo traçado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, já que este último, tanto no plano global quanto regional, tem se ocupado de estabelecer cada vez mais, para além do marco normativo geral encontrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e dos Pactos de 1966 – de Direitos Cívicos e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais –, diplomas específicos voltados à proteção de grupos sociais vulneráveis, assegurando especial regime de proteção para eles.

De acordo com as *Regras de Brasília*, consideram-se “pessoas em condição de vulnerabilidade” aquelas “que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o Sistema de Justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”. No mesmo documento, está assinalado que poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, o pertencimento a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.

O conceito de *pessoas em condição de vulnerabilidade* das *Regras de Brasília* não difere substancialmente do conceito de *pessoas necessitadas*, especialmente se tomarmos o seu sentido mais amplo, de acordo com o entendimento sustentado por nós, não se restringindo estas últimas, portanto, apenas à perspectiva econômica. É certo que, muitas vezes, a carência econômica estará acompanhada de outras causas de vulnerabilidade, tornando ainda maior a responsabilidade do Estado – e, portanto, da Defensoria Pública – de atuar no sentido de atender e tutelar os direitos de tais pessoas, assegurando a sua inserção no nosso pacto político-jurídico.

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de necessidade (ou pessoa necessitada) “em sentido amplo” resultou consagrado no art. 4º, XI, da LC 80, com as alterações trazidas pela LC 132/2009, ao determinar que cabe à Defensoria Pública “exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da *criança e do adolescente*, do *idoso*, da *pessoa portadora de necessidades especiais*, da *mulher vítima de violência doméstica e familiar* e de outros *grupos sociais vulneráveis* que mereçam proteção especial do Estado”<sup>80</sup>.

Os *grupos sociais vulneráveis*, para além da pobreza e consequente falta de acesso aos bens materiais básicos, podem ser identificados nos seguintes grupos, ressaltando-se, novamente, que se trata de listagem apenas exemplificativa: *criança e adolescente*<sup>81</sup>, *idoso*<sup>82</sup>, *pessoas com deficiência*<sup>83</sup>, *mulher vítima de violência doméstica*<sup>84</sup>, *pessoas privadas de liberdade*<sup>85</sup>, usuários de serviços públicos essenciais (saúde, educação, assistência social, transporte público, saneamento básico, assistência jurídica, entre outros), *indígena*<sup>86</sup> e *consumidor*<sup>87</sup>. Tais categorias ou coletivos são integrados por indivíduos e grupos de pessoas que detêm uma proteção jurídica especial a cargo do Estado e da sociedade, independentemente da configuração da sua carência econômica. O “rol” de grupos sociais vulneráveis, por certo, é apenas exemplificativo, como, inclusive, sugere o inciso XI do art. 4º da LC 132/2009, ao enunciar no seu final: “e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”.

De acordo com tal entendimento, registra-se a lição do ministro Antonio

---

<sup>80</sup> Há, ainda, no mesmo artigo da LC 80, outros incisos que também conformam a ideia de proteção jurídica especial a ser conferida a determinados grupos sociais vulneráveis, como, por exemplo: *consumidor* (VIII); *pessoas privadas de liberdade* (XVII); e *pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência* (XVIII).

<sup>81</sup> Art. 227 da CF/88 e Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90).

<sup>82</sup> Art. 230 da CF/88 e Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003).

<sup>83</sup> Art. 227, § 1º e § 2º, da CF/88 e Estatuto da Pessoa com Deficiência coletivo, a fim de *garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência*” (grifos do autor).

<sup>84</sup> Art. 226 da CF/88 e Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006).

<sup>85</sup> É importante destacar as inovações trazidas pela Lei 12.313/2010 à Lei 7.210/84, ou seja, a Lei de Execução Penal (LEP), as quais, em perfeita sintonia com a reforma da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública levada a cabo pela LC 132/2009, reservaram à Defensoria Pública um papel de absoluto destaque no âmbito da execução penal, de modo a salvaguardar os direitos fundamentais e a dignidade dos indivíduos presos e internados em estabelecimentos prisionais.

<sup>86</sup> Art. 231 da CF/88 e Estatuto do Índio (Lei 6.001/73).

<sup>87</sup> O art. 5º, XXXII, da CF/88 dispõe que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. No plano infraconstitucional, cf. Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Herman Benjamin, do STJ, em julgamento que versava sobre a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública na defesa de direitos dos consumidores, para quem “A expressão ‘necessitados’ deve ser interpretada de maneira mais ampla, não se restringindo, exclusivamente, às pessoas economicamente hipossuficientes, que não possuem recursos para litigar em juízo sem prejuízo do sustento pessoal e familiar, *mas sim a todos os socialmente vulneráveis*”<sup>88</sup>.

O fato de não se estabelecer um rol taxativo permite também a possibilidade de ser perquirida a verificação de situação de necessidade ou vulnerabilidade à luz de cada caso concreto. Em outras palavras, deve-se assegurar margem hermenêutica para que, por exemplo, o defensor público (ainda no plano extrajudicial) ou mesmo o magistrado, no âmbito de ação judicial, tanto de natureza individual quanto coletiva, possa identificar hipótese concreta de vulnerabilidade e, portanto, a dificuldade de determinada pessoa (integrante de grupo social vulnerável) de exercer a defesa dos seus direitos no âmbito do Sistema de Justiça, para além do espectro estritamente econômico, assegurando à ela a concessão da assistência jurídica integral e gratuita.

Defender tal entendimento não implica, como muitos poderiam pensar, por ampliar de tal maneira o conceito de necessidade ou necessitado a ponto de acobertar “toda a sociedade” nele. Não é o caso. Mas tão somente se está alinhando o conceito ao novo cenário jurídico e normativo (constitucional e infraconstitucional) edificado desde a CF/88, de modo a superar o paradigma liberal individualista e o conceito restritivo de assistência apenas “judiciária” estabelecido à luz da Lei de Assistência Judiciária (Lei 1.060/50). Essa compreensão está de acordo com o entendimento de Ada Pellegrini Grinover, ao defender que:

“Existem os que são *necessitados no plano econômico*, mas também existem os *necessitados do ponto de vista organizacional*. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc” (grifos do autor)<sup>89</sup>.

Explorando um pouco mais o tema, cabe ainda uma reflexão sobre a concepção de necessitado em sentido amplo sob a ótica individual, ou seja, situações

<sup>88</sup> STJ, AgREsp 50.212, rel. min. Herman Benjamin, j. 10.10.2011.

<sup>89</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. “Parecer a respeito da constitucionalidade da Lei 11.448/07, que conferiu legitimidade ampla à Defensoria Pública para a ação civil pública”. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.). *Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 483.

em que a Defensoria Pública atua em favor de um único indivíduo independentemente da sua condição econômica. Para começar, vale destacar a exigência legal de defesa efetiva no processo penal, o que é desvinculado da condição econômica do réu sempre que este não constitua advogado particular<sup>90</sup>. Ainda como exemplo de necessidade de natureza por assim dizer “jurídico-processual”, também ampliando a perspectiva estritamente econômica, pode-se destacar a atuação da Defensoria Pública em curadoria especial, conforme previsto no art. 4º, XVI, LC 80/94<sup>91</sup>, nas hipóteses de revelia do réu citado por edital ou por hora certa ou ainda de incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade. Há, em tal hipótese, a caracterização de uma vulnerabilidade de índole processual, dissociada do aspecto econômico, o que também justifica e legitima a atuação da Defensoria Pública. Outra previsão legislativa bastante peculiar é o art. 28 da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), ao dispor que “É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado”. Não há, conforme se pode verificar na redação de tal dispositivo – muito embora a adoção equivocada pelo legislador da expressão “assistência judiciária –, qualquer limitação subjetiva de ordem econômica para o reconhecimento do direito à assistência jurídica às mulheres vítimas de violência doméstica.

Finalmente, havendo dúvida a respeito do enquadramento ou não de determinado indivíduo ou grupo social nesta categoria jurídica de necessitados organizacionais, deve ser conferida interpretação que favoreça a máxima eficácia dos direitos fundamentais e, consequentemente, a proteção dos indivíduos e grupos sociais necessitados ou vulneráveis.

**1.6.2. Competência para definir quem tem direito à assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública (aspecto da hipossuficiência econômica).** Consideremos a seguinte situação hipotética: o Conselho Superior de determinada Defensoria Pública, apoiado em entendimento do colegiado de adotar um planejamento estratégico no sentido de prestar uma assistência ju-

---

<sup>90</sup> Mais a frente, discutiremos se, nessa atuação, a Defensoria Pública pode cobrar honorários do réu não hipossuficiente econômico no processo penal.

<sup>91</sup> O NCPD inova na matéria e atribui expressamente à Defensoria Pública o exercício da curadoria especial em tais situações: “Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao: I - incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade; II - réu preso revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado. Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei”.

rídica integral e gratuita de mais qualidade, decide que os defensores públicos passarão a atender somente os cidadãos em situação de extrema pobreza, que integrem grupo familiar com renda de até um salário mínimo mensal. Com a diminuição de atendimentos, espera o Conselho Superior desta Defensoria Pública que os defensores públicos possam atuar em menos casos e com maior dedicação de tempo. É possível que essa situação se concretize na realidade? Segundo o entendimento dominante nas Defensorias Públicas, a resposta é sim, e isso porque a autonomia funcional da instituição lhe confere a competência para decidir sobre quem tem direito a usufruir do serviço prestado de assistência jurídica integral e gratuita, competência esta que tem sido exercida pelo Conselho Superior de cada Defensoria Pública, amparado em seu *poder normativo*.

Temos dificuldade de aceitar este entendimento, pois ele estabelece uma limitação *infralegal* – por meio de uma resolução de Conselho Superior da respectiva Defensoria – ao direito fundamental de assistência jurídica integral e gratuita (CF, art. 5º, LXXIV). Parece-nos que o ideal seria inserir um dispositivo sobre a questão na LC 80, compartilhando expressamente esta competência entre o Poder Legislativo e as Defensorias Públicas, de modo que se trabalharia com piso e teto nacionais na legislação nacional da instituição, delegando uma *margin de apreciação* para cada Defensoria Pública estabelecer o seu critério de renda entre esses limites.

Na situação hipotética que narramos no início deste tópico, entendemos que seria perfeitamente cabível o ajuizamento de ação judicial, individual ou coletiva, para que o Poder Judiciário exerça o controle judicial da política pública de assistência jurídica integral e gratuita e declare a inconstitucionalidade do critério estabelecido pela Defensoria Pública, fixando outro valor até que a instituição delibere novamente e adote um requisito de renda proporcional à realidade do país.

Art. 2º A Defensoria Pública abrange:

I - a Defensoria Pública da União;

II - a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

III - as Defensorias Públicas dos Estados.

**2.1. Introdução à estrutura da Defensoria Pública.** A Defensoria Pública, conforme estabelece tanto a CF (art. 134, *caput*) quanto esse dispositivo da LC 80, é uma *instituição* que, embora tenha a sua estrutura dividida em alguns ramos, revela-se um todo orgânico. A Constituição prevê a existência de *Defensorias* da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 134, §§ 1º, 2º e 3º). Interessante observar que a Constituição previu as *Defensorias* sem, contudo, assim o fazer de modo mais didático e amplo, tal como fez quando tratou do regime jurídico do Ministério

Público, quando especificou claramente que o MP abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal (art. 128, I e II). A LC 80, mais clara nesse ponto, dispõe expressamente que a Defensoria Pública abrange a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios<sup>92</sup> e as Defensorias Públicas dos Estados. Analisemos brevemente cada ramo da instituição Defensoria Pública.

**2.2. A Defensoria Pública da União.** Apesar de o direito de acesso à justiça ter sido veiculado na Constituição Federal de 1934, a instituição Defensoria Pública somente surgiu com o advento da Constituição Federal de 1988, quando o constituinte já previu expressamente que uma lei complementar deveria organizar a Defensoria Pública da União e estabelecer normais gerais para as outras Defensorias (art. 134, § 1º). E assim ocorreu, em 1994, a organização da Defensoria Pública da União pela LC 80, responsável também por prescrever normais gerais para as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal. Em 1995, a Lei 9.020, decorrente da conversão em medida provisória 930<sup>93</sup>, dispôs sobre a implantação em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União, criando os primeiros setenta cargos de defensor público da União, que seriam providos mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos.

Os primeiros membros da DPU vieram da carreira de Advogado de Ofício, que era integrada por servidores públicos cuja atribuição era oferecer assistência jurídica para os militares de baixa renda perante a Justiça Militar da União. Assim, o art. 138, *caput*, da LC 80, assentou que “*Os atuais cargos de Advogado de Ofício e de Advogado de Ofício Substituto da Justiça Militar e de Advogado de Ofício da Procuradoria Especial da Marinha, cujos ocupantes tenham sido aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos e optem pela carreira, são transformados em cargos de Defensor Público da União*”. O primeiro concurso da DPU foi realizado em 2001.

Em 2009, a LC 80 foi objeto de diversas alterações promovidas pela LC 132, podendo-se destacar, para o que interessa a este tópico, a alteração do nome do cargo de *defensor público da União* para *defensor público federal*, tornando mais

---

<sup>92</sup> Conforme veremos a seguir, recente alteração constitucional retirou da Defensoria Pública do Distrito Federal a sua abrangência aos Territórios.

<sup>93</sup> Embora a CF proíba a edição de medida provisória sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 62, § 1º, I, c), considerando que a organização da Defensoria Pública deve decorrer de lei complementar (art. 134, § 1º), a proibição de edição de medida provisória sobre a matéria é encontrada no art. 62, § 1º, III, da CF, que veda a utilização de tal expediente normativo sobre matéria reservada à lei complementar. Assim, o fato de a implantação em caráter urgente da DPU ter ocorrido por meio de medida provisória se justifica porque a proibição de edição de MP sobre matéria reservada à lei complementar somente ocorreu em 2001, com a EC 32.

claro, principalmente para a sociedade em geral, que os membros da DPU não defendem a União, e sim o cidadão necessitado. Interessante observar que embora o nome do cargo *defensor público da União* tenha sido alterado para *defensor público federal* apenas em 2009, a Constituição Federal já utiliza a nomenclatura *defensores públicos federais* desde a sua redação originária, quando dispõe sobre a assistência jurídica no âmbito dos Territórios Federais: “Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá (...) defensores públicos federais” (art. 33, § 3º).

Em 2013, completando dezoito anos de existência, a DPU alcançou a sua autonomia funcional e administrativa, assim como a iniciativa de proposta orçamentária, por meio da EC 74, que fez incluir no § 3º do art. 134 da CF. Apesar de a EC 74 ter significado um marco jurídico e político na história da DPU, parece-nos correto afirmar que o princípio da unidade que rege a instituição já lhe outorgava a autonomia desde 2004, quando a EC 45 tornou as Defensorias Públicas dos Estados autônomas. Sobre esse último aspecto, é importante ressaltar que a entidade de classe representativa dos membros da Defensoria Pública da União – na época, Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (ANDPU), hoje chamada de Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF) – ajuizou a ADI 4.282, assinada pelo hoje ministro do STF, Roberto Barroso, por meio da qual se pretendia que fosse conferida interpretação conforme à CF ao art. 134, § 2º, para que a autonomia concedida às Defensorias dos Estados pela EC 45/2004 fosse também aplicada à DPU, sob pena de se caracterizar uma inconstitucionalidade por violação de dois preceitos constitucionais, quais seja, o pacto federativo e a igualdade.

Principais informações sobre a Defensoria Pública da União	
<b>Organização legislativa</b>	A LC 80 estabelece <i>exaustivamente</i> a organização legislativa da DPU, diversamente, portanto, do tratamento legal conferido às DPEs e à DPDF, que têm apenas as suas <i>normas gerais</i> na LONDP
<b>Criação</b>	Em 1995, com a Lei 9020, decorrente da conversão da Medida Provisória 930, que dispôs sobre a sua implantação, em caráter emergencial e provisório
<b>Primeiros membros</b>	Os primeiros membros da DPU vieram da <i>conversão</i> dos cargos de Advogado de Ofício (art. 138, <i>caput</i> , da LC 80)
<b>Nome do cargo</b>	Anteriormente denominado <i>defensor público da união</i> , o cargo passou a ser denominado, após a LC 132/2009, de <i>defensor público federal</i>



<b>Autonomia</b>	A DPU alcançou a autonomia em 2013, com a EC 74
<b>Estrutura única</b>	Diversamente do MPU, cuja estrutura é dividida entre os Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, a DPU possui estrutura única, de modo que os defensores públicos federais podem atuar perante as Justiças Federal, Trabalhista, Eleitoral e Militar
<b>Divisão da carreira</b>	A carreira de defensor público federal é composta de três categorias: (I) 2ª categoria – inicial; (II) 1ª categoria – intermediária; e (III) categoria especial – final
<b>Autonomia</b>	Em 2013, completando dezoito anos de existência, a DPU alcançou a sua autonomia funcional e administrativa, assim como a iniciativa de proposta orçamentária, por meio da EC 74

**2.3. A Defensoria Pública do Distrito Federal.** Em 1987, foi criado o Centro de Assistência Jurídica do Distrito Federal (CEAJUR/DF), tendo como objetivo a prestação da assistência jurídica gratuita aos necessitados. Um ano depois, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que conferiu à União a competência para organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal (arts. 21, XIII, e 134, § 1º). Até que a União cumprisse com o mandamento constitucional, o ADCT da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), de 1993, estabeleceu que ao Distrito Federal incumbiria, por meio do CEAJUR, prestar o serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados. Assim, dispôs o art. 10, *caput*, do ADCT da LODF que “*Compete ao Distrito Federal prestar assistência judiciária aos necessitados, por intermédio do Centro de Assistência Judiciária, enquanto não editada a lei complementar federal que disponha sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal (...)*”. Em 1994, adveio a LC 80, que organizou a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), repetindo o comando constitucional de que a instituição seria organizada e mantida pela União (art. 52). Ocorre que a União nunca se desincumbiu da obrigação que a CF lhe outorgou no art. 21, XIII, tendo organizado apenas o Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal, mantendo-se omissa quanto à DPDF. Nesse contexto é que foi aprovada a EC 69/2012, que transferiu da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a DPDF, concedendo a esta, ainda, a sua autonomia<sup>94</sup>. No mesmo ano (2012), a Câmara Legislativa do Distrito Federal

<sup>94</sup> Interessante notar que a EC 69 não produziu uma alteração no texto constitucional para conceder autonomia à DPDF, assim o fazendo no seu corpo, estabelecendo no seu art. 2º que “*Sem prejuízo dos preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, aplicam-se à Defensoria Pública do Distrito Federal os mesmos princípios e regras que, nos termos da Constituição Federal,*

promulgou a EC 61 à LODF, transformando o CEAJUR na instituição Defensoria Pública do Distrito Federal. Desde 2012, portanto, existe uma mora legislativa em corrigir e adaptar a LC 80 à EC 69, e isso porque não cabe mais à União organizar e manter a DPDF, inexistindo, conseqüentemente, a competência para legislar sobre as suas normas específicas, a qual se mantém agora apenas no tocante à DPU. Por isso, conforme já apontado anteriormente, as disposições da LC 80 específicas sobre a DPDF foram tacitamente derogadas pela EC 69, aplicando-se à instituição o mesmo regramento jurídico geral das DPEs. Atualmente, as normas específicas da DPDF se encontram na Lei Orgânica do Distrito Federal nº 828/2010.

<b>Principais informações sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal</b>	
<b>Organização legislativa</b>	Por força do art. 2º da EC 69, aplicam-se à DPDF as <i>normas gerais</i> previstas na LC 80 para as DPEs e as <i>normas específicas</i> da sua Lei Orgânica distrital
<b>Criação</b>	Em 1987, foi criado o Centro de Assistência Jurídica do Distrito Federal (CEAJUR/DF)
<b>Transformação do CEAJUR/DF na DPDF</b>	Com a publicação da EC 69/2012, no mesmo ano a Câmara Legislativa do DF promulgou a Emenda 61 à LODF, transformando o CEAJUR na instituição Defensoria Pública do Distrito Federal
<b>Autonomia</b>	Alcançada em 2012, com a EC 69

**2.4. A Defensoria Pública dos Estados.** Diferentemente da DPU, que se rege exclusivamente pela LC 80, as Defensorias Públicas dos Estados – e do Distrito Federal – possuem um regramento jurídico dúplice, estando submetidas tanto à LC 80, que disciplina suas normas gerais (art. 97)<sup>95</sup>, quanto à respectiva legislação estadual (Lei Orgânica e Constituição do respectivo Estado), que, sem contrariar o desenho geral veiculado na LC 80, deve estabelecer as normas específicas aplicáveis às Defensorias estaduais. Naturalmente, a *especificidade*, aqui, deve se sujeitar a uma *pertinência temática* na divisão normativa entre a Lei Orgânica estadual e a Constituição do Estado, ficando reservado à primeira a definição da *organização específica* da respectiva Defensoria Pública e à segunda a programação constitucional da instituição no Estado. As Defensorias dos Estados inauguraram

---

*regem as Defensorias Públicas dos Estados*". Posteriormente, a EC 74/2013, concedendo a autonomia para a DPU, incluiu o § 3º no art. 134 da CF para ressaltar e esclarecer que "*Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal*". Atenção, portanto, pois a EC que concedeu autonomia à DPDF foi a 69, tendo a EC 74 apenas projetado esse novo cenário normativo no corpo da CF.

<sup>95</sup> Art. 97: A Defensoria Pública dos Estados organizar-se-á de acordo com as normas gerais estabelecidas nesta Lei Complementar.

o processo de aquisição da autonomia da instituição, tendo conquistado esse perfil em 2004 com a EC 45. Os demais aspectos do regime jurídico geral aplicável às Defensorias estaduais serão abordados no momento oportuno.

**2.5. Defensoria Pública incumbida de prestar assistência jurídica se eventualmente for criado um Território Federal.** José Afonso da Silva registra que “*Os Territórios são ditos ‘Federais’ para denotar sua subordinação à União*”, sendo, portanto, “*repartições territoriais dependentes do governo federal*”, cuja origem histórica remonta à “*organização estatal norte-americana, com a conquista ou compra de territórios de outros povos; territórios que eram incorporados à União (...) até adquirirem a condição de Estados-membros da Federação*”<sup>96</sup>. Atualmente não existem mais Territórios Federais no Brasil, mas a CF prevê a possibilidade de eles serem criados<sup>97</sup>, o que conduz à pergunta que ensejou a criação desse tópico: qual Defensoria Pública prestaria assistência jurídica se criado, atualmente, um Território Federal?

Vejamos. Pode-se dizer que havia uma controvérsia na matéria até 2012, e isso porque o texto da Constituição permitia mais de uma interpretação, pois ao mesmo tempo em que *constituía* a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, organizada e mantida pela União (art. 21, XIII), deixava constar no seu art. 33, § 3º, que nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes a assistência jurídica gratuita seria prestada por *defensores públicos federais*. Além disso, o art. 48, IX, da CF, ao tratar da atribuição do Congresso Nacional para dispor sobre matérias de competência da União, utilizava – e ainda utiliza – a expressão “Defensoria Pública da União e dos Territórios”, constando, então, no texto original, posteriormente modificado, conforme já veremos, a DPDF desacompanhada do “e Territórios”. No entanto, conforme já ressaltado, essa controvérsia desapareceu em 2012, com o advento da EC 69, que alterou o texto da CF para retirar da União a competência para organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal, tendo alterado, portanto, o art. 21, XIII, que passou a ter a seguinte redação: “*organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios*”.

A EC 69 modifica o cenário normativo e promove uma dupla alteração no regime jurídico da DPDF: (I) retirando-a da competência da União; e (II) revogando a sua – discutível – atribuição para atuar nos Territórios. Diante desse

---

<sup>96</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, p. 327.

<sup>97</sup> Assim, o art. 18, § 2º, dispõe que “*Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar*”, estabelecendo o § 3º desse dispositivo, ainda, que “*Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar*”.

cenário, a Defensoria Pública do Distrito Federal, diversamente do que persiste para a magistratura e para o MP, não está administrativa nem legislativamente vinculada à União, inexistindo, ainda, atribuição para atuar nos Territórios Federais (se eventualmente criados).

Finalmente, em que pese a EC 69 ter deixado no art. 21, XIII, da CF, que à União compete organizar e manter “(...) a Defensoria Pública dos Territórios”, temos que interpretar esse texto em conjunto com os demais dispositivos da CF sobre a Defensoria Pública para chegar à conclusão de que não há uma permissão constitucional para que seja criada uma *Defensoria Pública dos Territórios*, tratando-se de uma incumbência da Defensoria Pública da União, por meio de defensores públicos federais, conforme acertadamente já previu o constituinte originário no art. 33, § 4º.

**2.6. Inexistência de Defensoria Pública municipal.** Da mesma forma como não há Poder Judiciário Municipal ou Ministério Público Municipal, também não há razões jurídico-constitucionais para se pensar na possibilidade de criação de Defensoria Pública Municipal, sob pena de se subverter o pacto federativo na conformação e organização do nosso Sistema de Justiça tal como concebido pela CF/88. Destoa do regime jurídico da Defensoria Pública aquele aplicado às Procuradorias, que, por razões óbvias e somado ao fato de não deterem autonomia, estão presentes na esfera federativa municipal, inclusive por integrarem a estrutura do (e estarem subordinados ao) Poder Executivo Municipal, o que não ocorre com a Defensoria Pública. A CF outorgou somente à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre assistência jurídica e Defensoria Pública, nada dispondo, portanto, acerca do município. O silêncio do constituinte deve ser interpretado como eloquente ou intencional. Registre-se que proposta de emenda constitucional (PEC nº 12/2007), que pretendia criar Defensorias Públicas municipais, restou arquivada no Congresso Nacional em razão da sua inconstitucionalidade material (ofensa ao pacto federativo). No âmbito do STF, está pendente de julgamento a ADPF 279, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, por meio da qual pretende seja declarada a inconstitucionalidade das Lei nº 735/1983 e 106/1999, que criaram órgão de assistência jurídica gratuita no Município de Diadema/SP.