



Ordem dos Advogados do Brasil
Secção do Ceará

Excelentíssimo Senhor Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil,
Secção Ceará – OAB/CE,

EMENTA DO PARECER – Inicial inconstitucionalidade da Lei da Pobreza (Lei Estadual nº 14.859/2010) – Posterior modificação da citada lei através da edição da Lei Estadual nº 14.886/2011 – Inserção do art. 2º-A – Exclusão da assistência jurídica gratuita do âmbito de regulamentação da Lei Estadual da Pobreza – Saneamento da inconstitucionalidade formal e material inicialmente verificada.

Instada por meio de Vossa Excelência a proferir manifestação e elaboração de estudo e providências acerca da vigência da Lei Estadual nº 14.859/10, mediante solicitação escrita formulada por parte da Presidência da Subseção da OAB no município de Itapipoca, venho me manifestar nos termos abaixo aduzidos:

A Lei nº 14.859/2010, cujo projeto de lei partiu do, à época, Presidente do Parlamento Estadual (atualmente Vice Governador do Estado), Deputado Domingos Filho, foi objeto de grande perplexidade perante todos os integrantes do sistema de justiça cearense, notadamente, a Ordem dos Advogados do Brasil, Secção Ceará, a Defensoria Pública do Estado do Ceará, bem como a Associação dos Defensores Públicos do Ceará – Adpec.

Entretanto, embora não tenha havido a ampla divulgação necessária, **a Lei Estadual da Pobreza, Lei nº 14.859/2010, já foi alterada pela própria Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, mediante uma proposta de lei que foi enviada pelo Vice-Governador (à época exercendo as funções de governador**



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Ceará

interinamente), excluindo, por conseguinte, qualquer espécie de assistência jurídica do âmbito de incidência do mencionado texto legal, senão vejamos:

LEI Nº14.886, de 25 de fevereiro de 2011.
ACRESCE O ART.2º-A À LEI Nº14.859, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2010 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ. Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:
Art.1º Fica acrescido à Lei nº14.859, de 28 de dezembro de 2010, o art.2º-A, com a seguinte redação:
"Art.2º-A A assistência jurídica, a assistência judiciária e a justiça gratuita serão regidas, prioritariamente, pelos dispositivos da Lei Federal nº1.060, de 5 de fevereiro de 1950, Lei Federal nº7.115, de 29 de agosto de 1983 e Lei Complementar Estadual nº06, de 28 de abril de 1997." (NR)
Art.2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art.3º Revogam-se as disposições em contrário.
PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 25 de fevereiro de 2011.
Cid Ferreira Gomes
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Assim, após a modificação na citada Lei da Pobreza, cuja concretização se deu através de contatos mantidos entre a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Ceará – Adpec e a Vice-Governadoria, que resultaram na redação de uma minuta modificativa, a ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA (tanto para os declaradamente pobres na forma da lei que usam os serviços da DP, quanto para os que se valem dos advogados profissionais liberais) restou excluída do âmbito de incidência daquela primeira lei, por disposição legal expressa do texto acima colacionado, sancionado em 25 de fevereiro do ano corrente.

Cumpra observar que a lei 14.859/2010, de fato, sofria de um grave vício de inconstitucionalidade, tanto formal quanto material. Explica-se:

O art. 24 da Constituição Federal de 1988 estabelece a legitimidade concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre os assuntos elencados em seus respectivos incisos. Assim, certo se faz asseverar que no âmbito da legitimidade concorrente para legislar, cabe à União editar normas gerais e, acaso se abstenha desse papel, o Estado poderá exercer a competência legislativa ampla (ou



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Ceará

seja, plena), até que a inércia do ente federativo Federal venha a ser corrigida.

Assim, se sobrevier a edição de Lei Federal, a Lei Estadual que, até então, regulava amplamente um dos assuntos contidos no art. 24 da CF/88, terá a sua eficácia suspensa no que for contrária à lei federal. Segundo a doutrina, a partir do momento em que a União edita as normas gerais, exercitando sua competência legislativa concorrente, haverá um verdadeiro bloqueio de competência, tendo em vista que o estado-membro não mais poderá legislar sobre normas gerais. Isso é o que prelecionam os §§ 2º, 3º e 4º do art. 24 da CF/88, senão vejamos:

(...)

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Nesse sentido, o inciso XII do art. 24 da CF/88 estabelece a competência concorrente entre os entes federativos acima citados para legislar sobre assistência jurídica e Defensoria Pública. Cumpre asseverar, por oportuno, que a União, responsável pela edição de normas gerais sobre assistência jurídica gratuita, desde o ano de 1950, editou a Lei Federal nº 1.060/50, que JÁ REGULA A QUESTÃO DA COMPROVAÇÃO DA POBREZA NA FORMA DA LEI, para efeitos de concessão da chamada "Justiça Gratuita", ou seja, isenção de emolumentos judiciais e honorários advocatícios de sucumbência, consoante se demonstra abaixo:

(...)

Art. 2º. Gozarão dos benefícios desta Lei os nacionais ou estrangeiros residentes no país, que necessitarem recorrer à Justiça penal, civil, militar ou do trabalho.

Parágrafo único. - Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os



Ordem dos Advogados do Brasil
Secção do Ceará

honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

(...)

Art. 4º. A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. (Redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986)

§ 1º. Presume-se pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos desta lei, sob pena de pagamento até o décuplo das custas judiciais.

(...)

Nesse diapasão, a Lei Federal nº 1.060/50 estabelece normas de assistência judiciária aos necessitados, esclarecendo o que se considera por juridicamente necessitado. Assim, não poderia (como houve na edição da Lei Estadual nº 14.859/10) a legislação estadual regulamentar o conceito de pobreza na forma da lei, bem como a forma de sua comprovação, uma vez que estas matérias já foram tratadas por legislação federal (Lei 1.060/50), pacificamente recepcionada pelo Legislador Constituinte de 1988.

O STF já se manifestou, por diversas vezes, no sentido de que a Lei 1.060/50 atende aos preceitos constitucionais, uma vez que facilita o acesso de todos à justiça. Assim, vislumbra-se um exemplo da decisão mencionada:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. Lei 1.060, de 1950. C.F., art. 5º, LXXIV. I. - A garantia do art. 5º, LXXIV -- assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos -- não revogou a de assistência judiciária gratuita da Lei 1.060, de 1950, aos necessitados, certo que, para obtenção desta, basta a declaração, feita pelo próprio interessado, de que a sua situação econômica não permite vir a Juízo sem prejuízo da sua manutenção ou de sua família. Essa norma infraconstitucional põe-se, ademais, dentro no espírito da Constituição, que deseja que seja facilitado o acesso de todos à Justiça (C.F., art. 5º, XXXV). II. - R.E. não conhecido. (STF; RE 205746 /



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Ceará

RS - RIO GRANDE DO SUL; Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO; Órgão Julgador: Segunda Turma; Data do Julgamento: 26/11/1997; Publicação: DJ 28-02-1997 PP-04080 EMENT VOL-01859-06 PP-01269)

Seguindo essa linha de raciocínio e utilizando-se de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio, a Lei 14.859/2010 – certamente – VIOLAVA a garantia de acesso à justiça, direito individual previsto no art.5º, inciso XXXV da CF/88, vez que restringia os casos em que os juridicamente vulneráveis poderiam ter acesso gratuito ao judiciário, utilizando-se dos benefícios da “gratuidade jurídica” de seus atos, seja através da DP, seja através da advocacia amplamente considerada.

Ademais, como já explicitado, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dá conta de que a Lei 1.060/50 foi recepcionada pela nova ordem constitucional instaurada a partir de 1988, prescrevendo que a assistência judiciária gratuita será concedida “mediante a presunção “iuris tantum” de pobreza na forma da lei, decorrente da afirmação da parte de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família”, consoante se pode apreciar pela jurisprudência ora trazida à colação:

Ementa. Assistência Judiciária gratuita. Alegação de revogação do artigo 4º, § 1º, da Lei nº 1.060/50 pelo artigo 5º, LXXIV, da Constituição. Improcedência. - A atual Constituição, em seu artigo 5º, LXXIV, inclui, entre os direitos e garantias fundamentais, o da assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado aos que comprovarem a insuficiência de recursos. - Portanto, em face desse texto, não pode o Estado eximir-se desse dever desde que o interessado comprove a insuficiência de recursos, mas isso não impede que ele, por lei, e visando a facilitar o amplo acesso ao Poder Judiciário que é também direito fundamental (art. 5º, XXXV, da Carta Magna), conceda assistência judiciária gratuita - que, aliás, é menos ampla do que a assistência jurídica integral - mediante a presunção “iuris tantum” de pobreza decorrente da afirmação da parte de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de



Ordem dos Advogados do Brasil
Secção do Ceará

advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. - Nesse sentido tem decidido a Segunda Turma (assim, a título exemplificativo, nos RREE 205.029 e 205.746). Recurso extraordinário não conhecido. (STF; RE 204305 / PR – PARANÁ; Relator(a): Min. MOREIRA ALVES; Órgão Julgador: Primeira Turma; Data do Julgamento: 05/05/1998; Publicação: DJ 19-06-1998 PP-00020 EMENT VOL-01915-02 PP-00341).

Some-se a tudo isso o fato de que o mesmo STF já firmou entendimento no sentido de que a competência legislativa suplementar dos Estados, no exercício da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Lei Maior, se limita ao preenchimento de vazios e lacunas deixados pela legislação federal, não podendo dispor de maneira contrária a esta, consoante acontecia, no caso concreto, com o texto da Lei Estadual da Pobreza, Lei nº 14.859/2010.

Tal assunto foi tratado através de artigo de nossa autoria, publicado em dois jornais locais de grande circulação (Diário do Nordeste e Jornal O Povo), e intitulado "Ceará mais justo?", cujo teor foi divulgado através do sítio eletrônico da OAB/CE:

<http://www.oabce.org.br/conteudo/6183/28012011/Roberta+Quaranta+escreve+no+Jornal+O+Povo:+%22Cear%C3%A1+mais+justo%22.html>

Ceará mais justo?

Foi publicada no último dia 6 a Lei estadual nº 14.859/2010 que tenta delimitar o ultrapassado conceito de "pobre na forma da lei". A norma extrapola a competência legislativa do Estado e tem a pretensão de excluir as classes "D" e "E" do acesso material à Justiça.

Referido texto legal – de interesse direto de, no mínimo, 80% dos cearenses - foi aprovado pelo Parlamento estadual sem o necessário debate com a sociedade civil e apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade. É, portanto, de fato, sem aplicabilidade; mas a sua existência, ainda que sem efeitos jurídicos válidos, é causa de preocupação e indignação.

Sem entrar no mérito da inconstitucionalidade formal (vez que houve vício de competência para legislar sobre a matéria), do ponto de vista material, em se tratando de Justiça gratuita, a hipossuficiência deve ser considerada em seu âmbito mais elástico, a fim de que não reste frustrado o objetivo da norma inserida no artigo 5º, LXXIV da



Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Ceará

Constituição Federal de 1988 (CF/88), consoante o qual o acesso à Justiça deve ser facilitado a todos.

Note-se que o "acesso à Justiça" é direito individual, portanto, cláusula pétrea, não podendo ter sua aplicabilidade restringida por lei e, ao contrário do que consta na justificativa para a propositura da citada lei, a garantia do art. 5º, LXXIV, da CF/88 não revogou a Lei da Assistência Judiciária Gratuita (Lei Federal nº 1060/50), tendo sido a mesma recepcionada pela nova ordem constitucional, entendimento este, inclusive, exarado pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a Conferência Judicial Ibero-Americana, ao criar as "100 Regras de Brasília sobre acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade", considerou como vulneráveis todas as "pessoas que, por razão de idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico". Pela prevalência da dignidade do ser humano é esta a tendência no direito contemporâneo nacional e internacional.

Assim, como evidenciado, o termo "vulnerabilidade" não foi empregado no sentido de alcançar somente as pessoas em estado de "miserabilidade", mas sim para resguardar os direitos daqueles que se encontram em condições que demandam atenção diferenciada por parte do Estado, devendo o Sistema de Justiça servir de instrumento para a efetiva defesa de seus direitos.

Infelizmente, o ato legislativo contra o qual ora nos insurgimos contraria toda essa ótica social, prejudicando sobremaneira a população cearense. A nossa esperança é que tal tenha sido reflexo de uma visão apressada – e não pensada – e que seja devida e rapidamente revisto.

Roberta Quaranta - Presidente da Comissão de Acesso à Justiça da OAB-CE
robertaquaranta@hotmail.com

CONCLUSÃO:

Em que pese todos os argumentos acima levantados, a POSTERIOR ALTERAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 14.859/2010, promovida pela edição da Lei Estadual nº 14.886/11, de 25 de fevereiro de 2011, que acresceu ao primeiro texto legal o art. 2º-A, determinando que "Art.2º-A A assistência jurídica, a assistência judiciária e a justiça gratuita serão regidas, prioritariamente, pelos dispositivos da Lei Federal nº1.060, de 5 de fevereiro de 1950, Lei Federal nº7.115, de 29 de agosto de 1983 e Lei Complementar Estadual nº06, de 28 de abril de 1997.", não há mais o que



Ordem dos Advogados do Brasil
Secção do Ceará

se falar, em nosso entender, em inconstitucionalidade, vez que a ASSISTÊNCIA JURÍDICA foi excluída do âmbito de controle da lei estadual, permanecendo seus ditames sob a regência da Lei Federal nº 1060/50.

No que tange à regulamentação da concessão de outros benefícios sociais por parte do Estado, que não os de assistência jurídica gratuita, já há entendimento jurisprudencial no sentido de ser permitido ao Estado estabelecer parâmetros objetivos para fins de concessão dos benefícios de sua competência, assim como ocorre com os benefícios do Governo Federal, tais como "Bolsa-Família", "Minha casa, minha vida", dentre tantos outros.

Este é o parecer.
S.M.J.

Roberta Madeira Quaranta
Presidenta da Comissão de Acesso à Justiça
Ordem dos Advogados do Brasil
Secção Ceará.