

## Peça Processual: Ação Civil Pública do ENADE.

João Paulo de Campos Doroni\*

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_\_ VARA CÍVEL  
DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO**

**PAJ Nº 2007/020-01695**

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, no âmbito da Justiça Federal, dos necessitados, que não possam pagar advogado ou não possam arcar com as custas processuais, situada na Rua da Consolação, nº 2005/2009, Consolação, São Paulo/SP, vem, com fulcro nos arts. 1º, II e III, e 5º, LXIX, LXX, LXXIV, LXXVII e 134 da Constituição Federal, na L. 9.265/96, no art. 5º, II, da L. 7.347/85, por intermédio do Defensor Público subscritor, impetrar MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO COM PEDIDO LIMINAR contra ato coator do Ilustríssimo Senhor Delegado Superintendente da Polícia Federal em São Paulo, com sede na Rua Hugo D'Antola, nº 95, Lapa de Baixo, São Paulo/SP, pela razões de fato e de direito que seguem expostas.

### **I. DOS FATOS**

Compete à impetrante a assistência jurídica integral e gratuita, incluindo a orientação jurídica e a defesa no âmbito da Justiça Federal, de todos os que tenham sua hipossuficiência econômica comprovada, inclusive os estrangeiros que estejam no Brasil, temporária ou definitivamente.

Ao longo do tempo de funcionamento da Defensoria Pública da União em São Paulo vários foram os casos de indeferimento do pedido de isenção de taxas para emissão de Registro Nacional de Estrangeiro para hipossuficientes, fundamentando-se o órgão competente na ausência de previsão legal para isenção.

Já são inúmeros casos, trazidos a essa unidade da DPU, de estrangeiros hipossuficientes aos quais a Polícia Federal, em sua Superintendência em São Paulo, negou a gratuidade de taxa para a emissão da segunda via da Carteira de Identidade de Estrangeiro.

Um de seus assistidos, sr. Manoel de Almeida, impetrou, por intermédio desta Defensoria Pública, mandado de segurança com pedido liminar (doc. 1) com o escopo de obter nova via de seu RNE sem o pagamento das taxas usualmente cobradas, em razão de sua precária situação econômica.

\* Defensor Público Federal de Primeira Categoria  
Titular do 1º Ofício Regional Cível da DPU/SP  
Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP

Antecipados os efeitos do provimento jurisdicional, teve autor reconhecido seu direito à isenção das taxa imediatamente. Fundamentou-se assim a douta magistrada, nos autos nº 2007.61.00.001163-7:

(...) Ressalvando-se que razão assiste à Douta Defensoria Pública ao alegar tratar-se tal concessão de gratuidade, diante da pobreza, modo de garantir-se a cidadania e dignidade da pessoa humana. Ora, o indivíduo residente há décadas no País deseja documento, expedição de segunda via, para realizar atos da vida civil. Dificultar o acesso a este documento, ainda mais sendo tal dificuldade advinda de caráter econômico-financeiro, infringe, senão a cidadania, pois se trata de brasileiro, com certeza a dignidade humana do indivíduo.

Outros sim, esta espécie de documento reconhece a pessoa no cerne da sociedade, bem como torna sua situação regular, de modo que, ainda que não haja ato civil algum a ser realizado, bastam estas considerações com a tão-só potencialidade de em algum momento necessitar-se deste documento, para torná-lo um direito do indivíduo (...).

Em outro caso, fez-se o requerimento administrativo da isenção, em favor do sr. Jorge Ramirez Franco, não atendido pela Polícia Federal sob o argumento de “que não é possível a isenção da taxa de 2ª via de Cédula de Identidade para estrangeiros, tendo em vista a falta de previsão legal nos termos do art. 176 do Código Tributário Nacional. Outros sim entendo que a liminar concedida nos autos do processo nº 2007.61.00.001163-7 apenas beneficia o autor da demanda”. (doc. 2)

De se destacar que o número de estrangeiros pobres que precisam regularizar sua situação no país é indubitavelmente maior do que este dos casos apresentados na Defensoria Pública da União.

São, em maioria, pessoas que deixam seu país de origem e aqui se instalam à procura de condições materiais mais favoráveis ao desenvolvimento de suas atividades.

O Departamento de Polícia Federal, responsável pela emissão das guias e o recolhimento das taxas de RNE, indiferente à situação exposta, não faz qualquer previsão, em seu rol de atos normativos, de isenção para os que não tenham como arcar com tais custos.

O pagamento das taxas e multas emitidas pelo Departamento de Polícia Federal é feito por meio de GRU, Guia de Recolhimento da União, normatizada pela Secretaria do Tesouro Nacional utilizada por todos os órgãos federais.

As taxa para emissão da primeira via da carteira de estrangeiro é de R\$ 124,23 (cento e vinte e quatro reais e vinte e três centavos). Outras vias do mesmo documento custam ao estrangeiro aqui residente R\$ 305,03 (trezentos e cinco reais e três centavos), conforme tabela de receitas da Polícia Federal e guias de recolhimento que seguem em anexo (doc. 3).

Grande parte dos estrangeiros que constituem no Brasil novo domicílio não podem despendar parte considerável de sua renda para custear os atos necessários para o exercício da cidadania, que lhes é prestados pela Polícia Federal quando da expedição de RNE, maculando-se a dignidade daqueles que se vêem obrigados a optar pela ma-

nutrição de sua família em detrimento da obtenção de documento indispensável a realização dos atos da vida civil, mesmo havendo previsão constitucional, garantida como direito fundamental, de isenção para esse tipo de documento.

## II. PRELIMINARMENTE

### Da legitimidade ativa da Defensoria Pública da União

A regra constitucional relativa ao direito material do mandado de segurança, seja impetrado em sua forma individual ou coletiva, está prevista no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, no sentido de que a proteção engloba qualquer direito líquido e certo violado por ato de autoridade pública ou particular no exercício de função pública delegada, praticado com ilegalidade ou abuso de poder.

Os requisitos de admissibilidade de mandado de segurança, tanto individual como coletivo, estão no inciso LXIX do art. 5º, CF, que está em pleno acordo com a garantia constitucional do acesso à justiça. Portanto, o constituinte não criou um instituto independente e isolado no inc. LXX, mas apenas ampliou a legitimação ativa para a impetração do mandado de segurança em sua forma coletiva.

Ora, se o inc. LXIX não dispõe em sua redação a respeito dos legitimados a impetrar mandado de segurança coletivo, qualquer pessoa ou grupo de pessoas que titularize direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou por habeas data, atingido por ato ilegal ou abusivo de autoridade coatora, pode impetrar mandado de segurança.

De se notar que não é compatível com essa ação interpretação restritiva quanto ao seu campo de aplicabilidade vez que sua natureza é de garantia constitucional fundamental.

Depois da entrada em vigor da Lei 11.448/2007, tem legitimidade para a propositura de Ação Civil Pública também a Defensoria Pública, órgão ao qual incumbe a prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

Se é reconhecida a legitimidade da Defensoria Pública para propositura de Ação Civil Pública, seria um contra-senso não reconhecer também que, depois do advento da Lei 11.448/2007, tem o este órgão legitimidade para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo.

A norma prevista no inciso LXX, do art. 5º, nada tem de direito material, sendo “simplesmente regra processual de legitimação ativa para a causa”, conforme ensina Nelson Nery Jr. Assim, tal regra é definidora de apenas algumas das pessoas que possuem legitimação para a impetração do mandado de segurança coletivo. Conclui-se que tal norma traz listagem de legitimados meramente exemplificativa.

Não se olvide que o mandado de segurança coletivo é garantia fundamental, assim insculpido na Constituição da República. Tratando-se de uma garantia fundamental, sua interpretação sempre será extensiva, ou melhor, sempre será a que lhe trouxer a maior efetividade possível.

Nesse sentido, indiscutível a legitimação de partidos políticos, sindicatos, entidades de classe ou associação regularmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, já que expressamente arrolados no inc. LXX do art. 5º.

Certo é, todavia, que o verdadeiro escopo da norma foi assegurar que esses entes tivessem legitimidade para impetrar o mandado de segurança coletivo. Isso não exclui, portanto, que outros órgãos possam gozar da mesma legitimação. Dar eficácia ao dispositivo constitucional que prevê o mandado de segurança coletivo é garantir que todos aqueles entes que tenham representatividade adequada possam tutelar direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, alcançando-se, assim, o acesso à justiça.

Note-se que, de outro modo, como estariam protegidos os direitos dos hipossuficientes, se não fosse por intermédio da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado e responsável pelo direito fundamental à assistência jurídica gratuita, como dispõem o art. 134 e 5º, LXXIV, da CF?

A legitimação da Defensoria Pública da União para o ajuizamento de ação civil pública, como lhe assegura o art. 5º, II, da L. 7.347/85, evidencia a sua representatividade no trato dos direitos coletivos, notadamente em relação àqueles próprios dos necessitados que a ela cabe assistir.

Inviabilizar-se a impetração de mandado de segurança coletivo, neste ponto, é inviabilizar o acesso à justiça e à celeridade processual, direitos fundamentais assegurados nos incs. XXXV e LXXVIII, do art. 5º, CF, ocasionando a impetração de inúmeros mandados de segurança individuais e fatalmente trazendo o risco de decisões conflitantes

Assim, embora não expressamente enumerado no início LXX, do art. 5º, à Defensoria Pública também cabe a interposição de Mandado de Segurança Coletivo para defesa dos direitos coletivos, notadamente dos hipossuficientes.

### **III. DO FUNDAMENTO JURÍDICO**

#### **As disposições constitucionais violadas**

Ao impedir que os estrangeiros hipossuficientes tenham acesso ao seu documento de identificação, viola o impetrado dois dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil dispostos no art. 1º, II e III da Constituição Federal: a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

O ato coator priva os pacientes do acesso ao seu documento de identificação oficial, cuja utilidade é indispensável para a prática dos mais relevantes atos da vida civil. Documentos como este fixam as condições jurídicas de cada cidadão e representam uma segurança não só para o indivíduo, como também para aqueles com quem se relaciona e para o próprio Estado, interessado maior na prática regular dos atos emanados daqueles que no Brasil residem, bem como dos negócios que aqui realizam.

Fere-se a dignidade dos pacientes quando privados de identificação por documento oficial pelo único motivo de serem pessoas pobres, na acepção do termo: não têm condições de pagar uma taxa que corresponde a fração considerável de sua baixíssima verba mensal auferida.

É sabido que a dignidade é a qualidade de cada pessoa humana que a faz merecedora de respeito por parte do Estado, implicando vários direitos e deveres fundamentais que lhe assegurem contra todo e qualquer ato de cunho degradante, garantindo-lhe as condições mínimas para uma vida digna. Nesse sentido:

*“Considerando que toda Constituição há de ser compreendida como uma unidade e como um sistema que privilegia determinados valores sociais”, como ensina Flávia Piovesan, “pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade da pessoa humana como um valor essencial que lhe dá unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade da pessoa humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular”.<sup>2</sup>*

Portanto, defende-se a dignidade da pessoa humana para que o indivíduo possa realizar totalmente as suas necessidades básicas, o que já se chamou de piso vital mínimo.

O que de mais grave se observa no ato coator do impetrado é que desconsiderou a qualidade de hipossuficiente dos pacientes, negando-lhes, motivado pelo princípio da legalidade dos atos administrativos, o acesso ao principal documento de identificação dos estrangeiros no país.

O princípio da legalidade, contudo, não pode ser interpretado em dissonância ao da dignidade da pessoa humana. Não se pode considerar a ausência de lei específica sobre determinada matéria motivo suficiente para deixar de aplicar, nos casos concretos, o que foi determinado genericamente na Constituição Federal.

Aliás, como se trata de direito fundamental, a norma que garante a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania tem aplicabilidade imediata, como dispõe o § 1º do art. 5º da Constituição da República. Como ensina Flávia Piovesan:

*“Atente-se ainda que, no intuito de reforçar a imperatividade das normas que trazem direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988 institui o princípio da aplicabilidade imediata dessas normas, nos termos do art. 5º, parágrafo 1º. Este princípio realça a força normativa de todos os preceitos constitucionais referentes a direitos, liberdades e garantias fundamentais, prevendo um regime jurídico específico endereçado a estes direitos”.<sup>3</sup>*

A falta de previsão para isenção de taxas de valor tão considerável, portanto, só faz aumentar os índices de estada irregular de estrangeiro no país, situação indesejável tanto para o particular, que se vê impedido da prática de alguns dos mais importantes atos de sua vida civil, bem como para o Estado, que passa a não mais ter controle dos atos daqueles que acolheu.

Não pode o Estado considerar em situação irregular aqueles que, ainda que dispostos a manterem-se em dia com determinadas obrigações, sejam privados do acesso à regularização de sua situação documental por ação ou omissão ilegal sua.

Se procuram os estrangeiros aqui residentes, ainda que hipossuficientes, o Departamento de Polícia Federal para regularização de sua estada, presumível que agem com o ânimo de estabelecer suas relações dentro da mais estrita legalidade.

O artigo 1º, inciso V, da Lei nº 9.265/1996.

2 *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 59.

3 *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 63-4.

O ato administrativo ora guerreado padece de ilegalidade vez que afronta o determinado pela Lei nº 9.265/1996 em seu artigo 1º, inciso V, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição Federal, in verbis:

Art. 1º: São gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados:  
V – quaisquer requerimentos ou petições que visem as garantias individuais e a defesa do interesse público.

O art. 5º, LXXVII, que se insere no rol dos direitos e garantias fundamentais, estabelece serem gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, na forma da lei, bem como os atos necessários ao exercício da cidadania.

Ao alegar que não há previsão legal de isenção para as taxas relativas à emissão de RNE, cédula de identidade dos estrangeiros no país, desconsiderando que o art. 1º, inc. V, da Lei 9.265/1996 aplica-se ao presente caso, o Delegado de Polícia Federal interpreta de forma demasiado restritiva a lei, não atinando para o fato de que tal cédula de identidade de estrangeiro é fundamental para a prática dos atos de cidadania, incluindo-se no rol das garantias individuais elencadas no art. 5º da Carta Magna.

Ao contrário do que argumenta a autoridade coatora, não padece do vício de ilegalidade o ato que venha a conferir gratuidade à emissão da segunda via de RNE pois de acordo com o inciso V, art. 1º da referida lei, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição Federal.

O § 1º, artigo 1º da Lei nº 9.534/1997.

Os argumentos acima expostos podem ser corroborados pela aplicação, por analogia, da Lei 9.534/1997 que se destina a disciplinar a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania e registros públicos:

Art. 1º: O art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 7.844, de 18 de outubro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.

§ 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil.

§ 2º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

Destarte, como se faz indispensável o RNE para que os estrangeiros possam regularmente exercer os atos da vida civil e, sendo pessoas pobres, é-lhes cabível a isenção de taxa de emissão de RNE e suas vias.

## **VI. DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

Requer-se antecipação dos efeitos da tutela pretendida para que seja concedida gratuidade de taxa para a emissão de qualquer via do RNE, de imediato, eis que presentes todos os seus requisitos ensejadores dispostos no artigo 273 do Código de Processo

Civil, na forma do artigo 12 da Lei nº 7.374/1985.

Há iminente receio de dano irreparável ou de difícil reparação à dignidade dos estrangeiros que vivem no Brasil, privados da prática de vários dos mais importantes atos da vida em sociedade.

Desnecessário taxar os riscos daqueles que transitam sem documento hábil que os identifique, tampouco os constrangimentos e dificuldades a que estão submetidos quando da ausência de sua carteira de identidade. Daí considerar-se o perigo na demora da prestação jurisdicional.

Existe prova inequívoca de que os atos emanados da Polícia Federal, ilegais que são, ferem os princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, vez que indeferem, por várias vezes seguidas, o pedido de isenção da taxa para emissão do documento e outras vias.

A plausibilidade do direito se mostra clara eis que violados os artigos 1º, II e III e 5º, LXXVII da Constituição da República.

Sendo assim, requer seja antecipada a tutela para determinar a gratuidade na emissão da Cédula de Identidade de Estrangeiro, bem como outras de suas vias, independentemente do pagamento das taxas.

## **V. DO PEDIDO**

Pelo exposto, requer-se:

- a) a concessão de liminar pleiteada, antecipando-se o provimento jurisdicional final, determinando-se à Polícia Federal que expeça qualquer das vias do Registro Nacional de Estrangeiro independentemente do pagamento de taxas, desde que se trate de pessoa pobre, nos termos da lei, aplicando-se multa diária, em caso de descumprimento, a critério do juízo, conforme o § 5º, art. 461, do Código de Processo Civil;
- b) a convalidação da medida liminar em definitiva, concedendo-se a segurança ora pleiteada;
- c) a notificação do coator para que preste informações;
- d) a intimação do Ministério Público Federal nos termos do art. 10 da Lei 1.533/1951;
- e) a observância do prazo em dobro, da intimação pessoal e da vista pessoal fora de cartório aos membros da Defensoria Pública da União, nos termos do art. 44, I e VI, da Lei Complementar 80/94.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

**São Paulo, 18 de maio de 2007.**

**João Paulo de Campos Dorini**  
*Defensor Público da União*

**Danielly Salviano Pereira Silva**  
*Estagiária da DPU*