



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

EVALDO EMMANUEL GONÇALVES DE ALMEIDA

Acesso à Justiça: O papel da Defensoria Pública

Brasília

2013

EVALDO EMMANUEL GONÇALVES DE ALMEIDA

Acesso à Justiça: O papel da Defensoria Pública

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vallisney de Souza Oliveira

Brasília

2013

EVALDO EMMANUEL GONÇALVES DE ALMEIDA

Acesso à Justiça: O papel da Defensoria Pública

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Resultado: _____

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Vallisney de Souza Oliveira (UNB)

Membro: Prof. Carlos Tadeu de Carvalho Moreira (UNB)

Membro: Prof^a. Alejandra Leonor Pascual (UNB)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre se dedicaram na minha formação pessoal, aos meus irmãos, à minha esposa, que me apoiou durante todo o período de elaboração do trabalho com seu amor e carinho, e especialmente ao meu filho Arthur Gabriel Marçal de Oliveira, que tem me dado muitas alegrias e motivação, apesar de seus poucos meses de vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço acima de tudo a Deus, que me deu tudo o que tenho e sou, me dando a capacidade de elaborar o presente trabalho.

Aos meus pais, irmãos e à minha esposa, por sempre me apoiarem em todos os momentos da vida e por acreditarem na minha capacidade. Minha gratidão é imensa.

Ao professor Vallisney, que me orientou na elaboração do trabalho, com bastante paciência e prontidão.

Aos professores que durante o curso de direito contribuíram com a minha formação profissional.

Por fim, meu agradecimento especial fica para os amigos que fiz durante o curso e que sempre me ajudaram: Fabrício, João Augusto, Thales e Alexandre.

RESUMO

O tema do acesso à justiça existe desde o limiar da civilização ocidental, tendo passado por uma gradual evolução em seu conceito, o qual expandiu na mesma proporção que o conceito de cidadania. Com o desenvolvimento da civilização Ocidental, o tema foi ganhando uma maior importância, diante da desigualdade social que cresceu exponencialmente com as Revoluções Liberais e a Revolução Industrial. Posteriormente, importantes conquistas foram sendo realizadas no campo social pelas classes proletárias, que se organizaram para lutar por melhores condições de trabalho e por representação política, que culminou no sufrágio universal. Assim, começou-se a verificar que a participação positiva do Estado era imprescindível para garantir os direitos do cidadão, inclusive o direito ao efetivo acesso à justiça. Nesse contexto, surge o Estado Social de Direito e, posteriormente, o Estado do Bem-Estar Social, quando o Estado passou a assumir a responsabilidade de assegurar, às expensas dos cofres públicos, o serviço de assistência judiciária aos mais necessitados. A Defensoria Pública se apresenta, nesse contexto, como instituição capaz de propiciar ao necessitado, individual ou coletivamente, a resolução de seus conflitos. Assim, este trabalho trata da evolução histórica do conceito de acesso à Justiça, dos obstáculos e medidas adotadas nos ordenamentos jurídicos ocidentais para superá-los. Aborda-se ainda o papel da Defensoria Pública na efetivação desse acesso e a evolução histórica da assistência judiciária no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, é apresentado um retrato sobre a realidade da Defensoria Pública no Brasil. Diante desse quadro, verifica-se que a Defensoria Pública, apesar dos diversos avanços alcançados, possui ainda muitas dificuldades para cumprir com sua missão constitucional de forma efetiva, principalmente, em termos de concretização da autonomia, estrutura, recursos e quantidade de defensores públicos.

Palavras-chave: Acesso à Justiça, Defensoria Pública, Assistência Jurídica Gratuita, Realidade da Defensoria Pública no Brasil.

ABSTRACT

The theme of access to justice has existed since the threshold of western civilization, having undergone a gradual evolution in its concept, which expanded in the same proportion as the concept of citizenship. Because of the development of western civilization, the topic has been gaining more importance in the face of social inequality that has grown exponentially with the Liberal Revolutions and the Industrial Revolution. Subsequently, important gains were being made in the social field by the needy group, who have organized themselves to fight for better labor conditions and political representation which culminated in universal vote. Thus, we began to see that the positive participation of the state was essential to ensure the rights of citizens, including the right to effective access to justice. In this context, there is the Social Rule of Law, and later the State of Social Welfare, when the state took over the responsibility to ensure, at the expense of the public purse, the service of legal aid to the needy. The Public Defender is presented in this context as an institution capable of providing to the needy, individually or collectively, the resolution of their conflicts. Therefore this work deals with the historical evolution of the concept of access to justice, obstacles and measures adopted in western legal systems to overcome them. Clarify the function of the Public Defender in the realization of this historic gateway and the evolution of legal aid in the Brazilian legal system. Finally, a picture of the reality of the Public Defender in Brazil is presented. Given this situation, it appears that the Public Defender, despite many advances, still has many difficulties to fulfill its constitutional mission effectively, especially in terms of achieving autonomy, structure, resources and amount of public defenders.

Keywords: Access to Justice, Public Defender, Free Legal Assistance, The Public Defender Reality in Brazil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. O ACESSO À JUSTIÇA	11
1.1. Conceito	11
1.2. Evolução Histórica	12
1.3. Obstáculos ao acesso à justiça	16
1.4. O movimento mundial em busca do efetivo acesso à justiça	19
1.5. O movimento mundial em busca do efetivo acesso à justiça aplicado à realidade brasileira	21
2. A DEFENSORIA PÚBLICA	26
2.1. Da assistência judiciária à assistência jurídica no ordenamento jurídico brasileiro	27
2.1.1. Conceito	27
2.1.2. Histórico: do Império aos anos 40 do século XX	29
2.1.3. Histórico: dos anos 40 até a Constituição de 1988	31
2.2. A Defensoria Pública com a função essencial à justiça	36
2.3. Defensoria Públicas – Os beneficiários	38
2.4. A Defensoria Pública como instituição estatal autônoma desvinculada dos demais Poderes do Estado	41
2.5. Organização da Defensoria Pública	46
2.6. Princípios institucionais da Defensoria Pública	47
2.7. Prerrogativas da Defensoria Pública	50
3. UM BREVE RETRATO SOBRE A REALIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL	53
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

INTRODUÇÃO

As Revoluções Liberais proporcionaram grandes avanços sociais, econômicos e tecnológicos (Revolução Industrial), assim como revolucionaram a estrutura da sociedade medieval. Motivadas, principalmente, pelo crescimento do poder econômico dos burgueses e sob influência das ideias iluministas que pregavam a igualdade entre todos os seres humanos e defendiam a liberdade como um direito sagrado que deveria ser respeitado pelo Estado, criava-se um novo conceito de cidadania e surgiam os direitos humanos de primeira geração, os quais baseavam-se nos direitos individuais dos cidadãos. Passou-se de uma sociedade baseada em privilégios, hierarquias e estática (sem mobilidade social) para uma sociedade, a princípio, dinâmica e sem distinções, ocasionando o surgimento de relações sociais cada vez mais complexas.

A busca pela ampliação dos direitos e a diminuição das desigualdades sociais ocasionadas pela industrialização resultaram no surgimento dos direitos humanos de segunda geração, os quais exigem prestações positivas do Estado, tais como a prestação de serviços públicos de assistência social, educação e saúde. No Welfare State, o direito à igualdade material ganha realce, tendo o Estado o dever de garantir uma vida digna aos cidadãos e a justiça social.

Porém, a formalização dos direitos não implicou diretamente em sua efetivação. Existe sempre uma distância entre o que está previsto na lei e a realidade. A criação de mecanismos para garantir o acesso à justiça aos mais necessitados tornou-se medida necessária a ser tomada para diminuir essa distância entre o mundo real e o jurídico e, assim, concretizar a efetivação dos direitos fundamentais conquistados.

No Estado Liberal, o direito ao acesso à justiça era somente um direito formal do indivíduo, já que o Estado era passivo. Assim, somente os que pudessem arcar com os custos, poderiam ingressar em juízo, enquanto aqueles que não detinham recursos eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte, podendo contar apenas com a solidariedade de advogados, que prestavam a assistência jurídica aos pobres por se tratar de um dever moral da profissão à época.

Já no Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), o Estado passou a ser sujeito atuante, assegurando a todos os direitos essenciais básicos, dentre eles, o acesso à justiça, independente da condição financeira de cada cidadão. O acesso à justiça é um direito fundamental que não se limita apenas ao acesso ao Judiciário e suas instituições, mas à promoção de uma ordem jurídica criadora de sentenças individuais e socialmente justas.

No Brasil, o direito de acesso à justiça aos mais necessitados foi positivado e inserido no texto constitucional a partir da Constituição de 1934. Porém, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais do cidadão ganharam elevada importância no texto constitucional, criando-se mecanismos para garantir a sua efetivação e para evitar que sejam violados pelo Estado, tendo como seu instrumento por excelência a Defensoria Pública, cujo objetivo é a materialização de tais preceitos constitucionais. A garantia do acesso à justiça, positivada como está na Constituição Federal, representa um direito fundamental (artigo 5º, LXXIV). A Defensoria Pública é o órgão encarregado de garantir às pessoas carentes o acesso à justiça, sendo considerada, juntamente com a Advocacia Pública e o Ministério Público, essencial à justiça, de acordo com o artigo 134 da Magna Carta.

O órgão possui o dever precípua da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Todavia, o serviço orientado à defesa de direitos da maior parte dos brasileiros ainda carece de meios indispensáveis para a sua realização. Assim, apesar de termos uma legislação bem avançada sobre o tema, verifica-se um grande descompasso entre a norma e a realidade. E foi esse descompasso existente que motivou a escolha do tema.

1. O ACESSO À JUSTIÇA

Neste primeiro capítulo pretendo abordar a evolução histórica do conceito de acesso à justiça, os obstáculos existentes para a efetivação desse direito e as conquistas já alcançadas para a sua efetivação. Para alcançar esses objetivos, utilizei como base de estudo as obras de Mauro Cappelletti - **Acesso à Justiça** - e de Cleber Francisco Alves – **Justiça para Todos!**

1.1. Conceito

Mauro Cappelletti define o conceito de “acesso à Justiça” da seguinte forma:

A expressão ‘acesso à Justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.¹

Segundo Fernando Pagani Matos:

A expressão ‘Acesso à Justiça’ é objeto de várias conceituações, podendo significar desde acesso aos aparelhos do poder judiciário, simplesmente, até o acesso aos valores e direitos fundamentais do ser humano. A segunda, por ser mais completa e abranger a primeira, sugere ser a mais adequada. Trata-se, não obstante a importância dos aspectos formais do processo, de um acesso à justiça que não se esgota no judiciário, mas representa também e primordialmente, o acesso a uma ordem jurídica justa.²

Para Kazuo Watanabe o acesso a uma ordem jurídica justa abrangeria:

(1) o direito à informação; (2) o direito à adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; (3) o direito ao acesso a uma justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (4) o direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos; (5) o direito à remoção dos obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo a uma justiça.³

¹ CAPPELLETI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, pp. 8.

² MATTOS, Fernando Pagani. **Acesso à Justiça: Um Princípio em Busca de Efetivação**. Curitiba: Juruá, 2009, pp. 60.

³ WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: Cliper, 1998. *Apud* MATTOS, Fernando Pagani. Op. cit, pp. 60-61.

O conceito de acesso à justiça acima exposto é uma definição atual, sendo que no decorrer da história sofreu grandes mudanças conceituais, tendo uma especial relação com o conceito de cidadania.

1.2. Evolução Histórica

O processo histórico para se chegar ao conceito atual de acesso à Justiça e de cidadania nos remete ao limiar da civilização ocidental. Na Antiguidade Clássica já havia, ainda que restrita, a preocupação com os temas relacionados ao acesso à Justiça.

Cleber Francisco Alves descreve que:

Nos primórdios das organizações jurisdicionais de nossas sociedades ocidentais, o acesso à Justiça era uma prerrogativa comum a todos os homens, que ostentavam o status de cidadãos, o quais detinham o poder de postulação e de defesa de seus próprios interesses nos mesmos foros onde exerciam o poder de julgar e de deliberar sobre as questões de interesse da comunidade. Cabia também aos que ostentavam a qualidade de cidadãos a defesa dos interesses dos outros indivíduos que lhes eram vinculados, sejam os seus familiares ou seus servos.⁴

Nesse período, o acesso à Justiça era uma garantia comum a todos aqueles que eram considerados cidadãos. Ocorre que o conceito de cidadania, então, era bastante restrito e excluía os escravos, as mulheres, os estrangeiros, os artesãos e comerciantes. Em suma, cidadão era aquele que gozava de direitos e deveres e tinha participação ativa dentro da cidade-Estado.

Durante a Idade Média não houve grandes alterações nesse quadro. A participação dos indivíduos na vida pública dependia do seu respectivo status social, o que influenciava diretamente em seus direitos e prerrogativas, conforme ensina Cleber Francisco Alves:

Com o surgimento dos Estados Nacionais europeus e a unificação do poder político em torno do monarca, investido de poderes absolutos, não havia mais lugar para a ideia de cidadania entendida no sentido do direito de participar das deliberações políticas. Nesse contexto, os indivíduos eram considerados todos igualmente súditos e não cidadãos, ainda que subsistissem – chegando mesmo a se aprofundar ainda mais – as desigualdades de status social que interferiram diretamente na extensão dos direitos e prerrogativas que podiam ser invocados perante as instâncias judiciais.⁵

⁴ ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 28.

⁵ Ibidem, pp. 29.

Com o advento dos Estados Liberais (final do séc. XVIII e início do séc. XIX), foram realizadas grandes conquistas no âmbito dos direitos civis, tendo como pilar o reconhecimento da igualdade entre todos os indivíduos. Assim, houveram iniciativas no sentido de eliminar entraves formais que se traduzissem em discriminação ou em favorecimento no acesso aos Tribunais, tais como assegurar a isenção de custas e taxas judiciais nos casos de pessoas muito pobres.

Porém, Cleber Francisco Alves afirma que:

Nessa fase, não se cogita ainda da criação de serviços de assistência judiciária estatal como instrumento assegurador da efetiva isonomia no acesso à Justiça. O patrocínio em Juízo dos interesses das pessoas desprovidas de meios econômicos para contratar advogados dependia exclusivamente da ação caritativa e humanitária dos profissionais jurídicos, não se traduzindo em obrigação jurídica oponível ao poder público. A ideia era de que cada um estava capacitado a proteger o seu próprio interesse.⁶

Alexandre César afirma que:

inspirados pela caridade presente na doutrina cristã, diversos países mantiveram sistemas de assistência legal aos pobres, onde aos advogados era imposto o dever de defesa, sem a cobrança de honorários, e aos juízes o de julgar, sem cobrança das custas.⁷

Dessa forma, na Idade Média e, posteriormente, no Estado Liberal, delegava-se aos advogados a função de prestar assistência jurídica aos mais carentes, sem que houvesse qualquer tipo de compensação financeira. O Estado tinha postura extremamente passiva no sentido de facilitar o acesso à Justiça aos mais necessitados, tendo, inicialmente, apenas criado leis no sentido de isentar os mais pobres do pagamento das custas judiciais (Gratuidade de Justiça).

Concretamente, este sistema de assistência judiciária se mostrou insuficiente e ineficaz, pois não atendia a toda demanda dos cidadãos carentes e por serem prestados por advogados particulares sem remuneração. E em face da ausência de remuneração, esses casos geralmente eram distribuídos a advogados inexperientes e sem dedicação à causa. Além disso, a assistência prestada pelos advogados não abrangia a consulta jurídica.

Assim, mantendo sua posição absenteísta, muitos países tornaram obrigação legal o antigo dever moral que os advogados possuíam de prestar assistência judiciária gratuita:

Enquanto se avançava na adoção de medidas concretas destinadas a ampliar a noção de cidadania política, durante o transcurso do séc. XIX, e

⁶ Ibidem, pp. 32.

⁷ CESAR, Alexandre. **Acesso à Justiça e Cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002, pp. 53.

início do século XX, também no campo específico do acesso à Justiça algumas iniciativas foram tomadas no sentido de tornar mais efetiva a possibilidade de participação igualitária dos cidadãos na obtenção dos serviços judiciários. (...) O Estado ainda não reconhecia como obrigação do poder público arcar com o ônus de subsidiar os serviços de assistência judiciária, mas já admitia que a questão não podia ficar inteiramente deixada à 'boa-vontade' dos profissionais jurídicos. Em contrapartida ao direito que o Estado concedia aos advogados de desempenho de sua atividade perante os órgãos judiciais passou a exigir deles, não mais como ato de liberalidade, mas como cumprimento de uma obrigação legal, a defesa em Juízo das pessoas desprovidas de recursos para custear tais despesas.⁸

Assim, observa-se que, nesse modelo individualista do Estado liberal burguês, o acesso à justiça não representa mais do que mero acesso formal, de modo que, mesmo reconhecido, o direito ao acesso à Justiça não foi dotado de instrumentos efetivos para sua realização. Mauro Cappelletti registra que o direito “ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação”.⁹

Acabar com a incapacidade que as pessoas possuíam de acessar a justiça não era atribuição do Estado. Naquela época, chamada de “*laissez-faire*”, somente os detentores de uma boa condição econômica poderiam arcar com os custos de um processo. Esse acesso formal, mas não efetivo, referia-se à igualdade de direito, não de fato.

Posteriormente, em um cenário de aumento das desigualdades sociais e acirramento das lutas de classe (burguesia x proletariado), importantes conquistas se deram no âmbito dos direitos políticos e sociais, como a ampliação do direito ao voto, que culminariam, posteriormente, no estabelecimento do princípio do sufrágio universal.

Uma vez alcançado o direito de voto, paulatinamente as massas foram fazendo deste direito o uso que mais lhes convinha promovendo de forma democrática as mudanças na legislação de modo a avançar na conquista dos chamados ‘direitos sociais’. Assim, uma vez assegurada juridicamente a igualdade civil e política, o próximo passo seria o de lutar para encurtar as distâncias no padrão socioeconômico que separavam as classes trabalhadoras das elites, permitindo uma efetiva democratização da sociedade em todos os seus planos.¹⁰

Com o crescimento e desenvolvimento das sociedades do *laissez-faire*, os direitos humanos passaram, por sua vez, por uma transformação radical, pularam de uma visão individualista para uma visão mais coletiva dos direitos e

⁸ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 33.

⁹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., pp. 9.

¹⁰ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 34.

deveres sociais dos governos, comunidades e associações. Começou-se a verificar que a participação positiva do Estado era imprescindível para garantir os direitos do cidadão, inclusive o direito ao efetivo acesso à justiça.

Nesse contexto, surge o Estado Social de Direito (Após a Primeira Guerra Mundial) e, posteriormente, o Estado do Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State* (Após a Segunda Guerra Mundial). Diferentemente do Estado Liberal, o *Welfare State* busca garantir a todos um patamar mínimo de bens e de serviços essenciais, além de intervir ativamente na economia do país, de modo a buscar o crescimento sustentável da economia e a redução das desigualdades sociais. E a consolidação do direito ao acesso à Justiça somente ocorreu com o advento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*).

(...) O Estado assumia a responsabilidade de assegurar, às expensas dos cofres públicos, um sistema de serviços destinados a garantir a 'igualdade de armas' imprescindível para que todos os cidadãos pudessem resguardar seus interesses nos litígios judiciais, além de proporcionar assistência jurídica extrajudicial com o objetivo de facilitar o conhecimento dos direitos para permitir seu pleno exercício.¹¹

Mauro Cappelletti resume bem como se deu a evolução do conceito de acesso à Justiça:

À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas 'declarações de direitos', típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-se no sentido de reconhecer os *direitos e deveres sociais* dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Esses novos direitos humanos exemplificados pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, são, antes de tudo, os necessários para tornar *efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos*, os direitos antes proclamados. Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Tornou-se lugar comum observar que a *atuação positiva* do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos. Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção da medida em que as reformas do *welfare estate* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um

¹¹ Ibidem, pp. 35.

sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.¹²

1.3. Obstáculos ao acesso à Justiça

Mauro Cappelletti afirma que a “efetividade” perfeita do direito ao acesso à Justiça poderia ser expressa como a completa “igualdade das armas”. Todavia, o autor complementa dizendo que:

Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? A identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida.¹³

Para que se chegue a essa tão esperada efetividade, com a conseqüente consolidação do acesso à justiça, alguns problemas devem ser superados.

Dentre os problemas que devem ser solucionados, cito os seguintes:

a) custas judiciais, que, geralmente, atrapalham o acesso dos necessitados à justiça, uma vez que causam um prejuízo para o sustento dessas pessoas; b) as causas que abrangem valores diminutos, que, por sua vez, tornam as despesas processuais maiores que o próprio objeto da lide; c) a demora de certas demandas para serem encerradas, o que incentiva os hipossuficientes a desistirem das ações ou a fazerem acordos por valores muito distantes daqueles a que teriam direito.

Quanto às custas judiciais, Mauro Cappelletti afirma que:

(...) os litigantes precisam suportar a grande proporção dos demais custos necessários à solução de uma lide, incluindo os honorários advocatícios e algumas custas judiciais.

O Alto custo para as partes é particularmente óbvio sob o ‘Sistema Americano’, que não obriga o vencido a reembolsar ao vencedor os honorários despendidos com seu advogado. Mas os altos custos também agem como uma barreira poderosa sob o sistema, mais amplamente difundido, que impõe ao vencido os ônus da sucumbência¹⁴. Nesse caso, a menos que o litigante em potencial esteja certo de vencer – o que é de fato extremamente raro, dadas as normais incertezas do processo – ele deve enfrentar um risco ainda maior do que o verificado nos Estados Unidos. A penalidade para o vencido em países que adotam o princípio da

¹² CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., pp. 10-12.

¹³ Ibidem, pp. 15.

¹⁴ Nos países, como o Brasil, que adotam o princípio da sucumbência, se impõe ao vencido o dever de arcar com os custos realizados pela parte vencedora. A esse modelo, se contrapõe o “Sistema Americano”, no qual a parte vencida não é obrigada a reembolsar a parte vencedora os honorários despendidos com seu advogado. (Ibidem, pp. 16-17)

sucumbência é aproximadamente duas vezes maior – ele pagará os custos de ambas as partes.¹⁵

E, notadamente, a maior despesa individual para os litigantes consiste nos honorários advocatícios:

Nos Estados Unidos e no Canadá, por exemplo, o custo por hora dos advogados varia entre 25 e 300 dólares e o custo de determinado serviço pode exceder ao custo horário. Em outros países, os honorários podem ser calculados conforme critérios que os tornem mais razoáveis, mas nossos dados mostram que eles representam a esmagadora proporção dos altos custos do litígio, em países onde os advogados são particulares. Qualquer tentativa realística de enfrentar os problemas de acesso deve começar por reconhecer esta situação: os advogados e seus serviços são muito caros.

Em relação às pequenas causas, os custos judiciais podem representar um grande obstáculo, pois os custos podem exceder o montante da controvérsia.

Segundo Mauro Cappelletti:

Os dados reunidos pelo Projeto de Florença mostram claramente que a relação entre os custos a serem enfrentados nas ações cresce na medida em que se reduz o valor da causa. (...) Nem é preciso multiplicar os exemplos nessa área; é evidente que o problema das pequenas causas exige especial atenção.¹⁶

Assim, a criação dos Juizados Especiais no Brasil representa uma grande conquista em relação ao obstáculo mencionado, visto que é garantido às partes a isenção das custas judiciais e os honorários advocatícios, no âmbito do primeiro grau de jurisdição, conforme os artigos 54 e 55 da Lei 9.099/95^{17 18}, possibilitando aos jurisdicionados buscar a solução de seus pequenos litígios em juízo, sem o risco de que as despesas processuais possam superar o valor econômico do bem da vida desejado.

A respeito da duração do processo e sua relação com o acesso à Justiça, nota-se que a demora na solução dos litígios pode representar a elevação das custas judiciais e, assim, pressionar as pessoas mais carentes a abandonar as

¹⁵ Ibidem, pp. 16-17.

¹⁶ Ibidem, pp. 19-20.

¹⁷ Art. 54. O acesso ao Juizado Especial independará, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas.

Art. 55. A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

suas causas ou a aceitar acordos por valores inferiores aos que teriam direito, de modo a poderem receber mais rapidamente o bem da vida desejado na demanda.

Conforme Mauro Cappelletti:

Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito.¹⁹

Dessa forma, percebe-se que a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável torna-se, para muitos, uma justiça inacessível.

Sobre tal assunto enfoca Ruy Pereira Barbosa: “o atraso na prestação jurisdicional, o que equivale dizer, a justiça tardia, prejudica especialmente os pobres, para os quais a longa espera traz prejuízos irreparáveis”.²⁰

Outra barreira a ser transposta é o da possibilidade das partes, uma vez que os que possuem abastados recursos financeiros podem arcar com as despesas do processo, com as provas mais caras e eficientes, assim como suportar as delongas do litígio, além de reconhecerem com maior facilidade quando um direito seu foi infringido, já que detêm um nível cultural mais elevado. Tal dificuldade poderia ser contornada se os mais humildes tivessem acesso à orientação e à informação jurídica.

O nobre autor Mauro Cappelletti leciona que:

as pessoas têm limitados conhecimentos a respeito da maneira de ajuizar uma demanda. O principal estudo empírico inglês, a respeito desse assunto concluiu:

“Na medida em que o conhecimento daquilo que está disponível constitui pré-requisito da solução do problema da necessidade jurídica não atendida, é preciso fazer muito mais para aumentar o grau de conhecimento do público a respeito dos meios disponíveis e de como utilizá-los”.²¹

Outra barreira apresentada pelo autor é a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais. Nesses casos, mesmo aquelas que sabem como encontrar aconselhamento jurídico qualificado, podem preferir não buscá-lo. As razões podem ser desde uma desconfiança nos advogados, comum entre as classes menos favorecidas, receio a procedimentos formalistas e intimidação pelos ambientes dos tribunais.²²

¹⁹ Ibidem, pp. 20.

²⁰ BARBOSA, Ruy Pereira. **Assistência jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 33.

²¹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 23.

²² Ibidem, pp. 24.

Todos esses entraves demonstram bem o problema do acesso à justiça, problema este que põe em crise o próprio Estado Democrático de Direito, afinal, todo processo histórico de construção, afirmação e positivação dos direitos da pessoa humana perde o sentido se não for garantido o acesso à justiça de forma igualitária e universal, visando reprimir as eventuais violações.

1.4. O movimento mundial em busca do efetivo acesso à justiça

O movimento mundial em busca do efetivo acesso à justiça começou a consolidar-se de forma mais consistente a partir da década de sessenta, do século XX, tendo como base o Projeto de Reforma na obra de Mauro Cappelletti, como afirma o autor Fernando de Castro Fontainha:

O que de mais fascinante se encontra na obra de Cappelletti é o não somente se conter em diagnosticar os obstáculos ao acesso à justiça, mas de propor um amplo e supranacional movimento, um movimento de reforma. (...) Primeiramente cumpre-nos salientar que as *ondas* de Cappelletti – três movimentos de reforma no intuito de ampliar o acesso à justiça- não tiveram sua fonte em estudos meramente teóricos, mas da observação e experimentação de sua mais viva manifestação empírica.²³

Três fases foram desencadeadas e, assim divididas: a “primeira onda” – a assistência judiciária para os pobres; a “segunda onda” – representação para os direitos difusos; e a “terceira onda” – novo enfoque do acesso à justiça.

A finalidade principal dessa “primeira onda” de reformas foi buscar métodos para proporcionar o acesso à justiça para aqueles que não podem pagar um advogado:

Os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à Justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. (...) A consciência social que redespertou, especialmente no curso da década de 60, colocou a assistência judiciária no topo da agenda das reformas judiciárias. A contradição entre o ideal teórico do acesso efetivo e os sistemas totalmente inadequados de assistência judiciária tornou-se cada vez mais intolerável.²⁴

Fernando de Castro Fontainha explica que “a primeira onda foi percebida na resposta aos obstáculos econômicos ao acesso à justiça, no ato de prestar-se serviços jurídicos aos necessitados”²⁵.

²³ FONTAINHA, Fernando de Castro. **Acesso à Justiça**: Da Contribuição de Mauro Cappelletti à Realidade Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 61.

²⁴ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., pp. 31-33.

²⁵ FONTAINHA, Fernando de Castro. Op. cit., pp. 70.

As primeiras grandes transformações ocorreram nos países ocidentais, por volta dos anos sessenta e oitenta, superando a ideia clássica de que caberia aos advogados particulares exercer a assistência judiciária aos necessitados, como um dever moral da categoria²⁶. Três são os sistemas de assistência judiciária percebidos na primeira onda: a) sistema *judicare*²⁷; b) advogado remunerado pelos cofres públicos; c) sistema misto, combinando os dois primeiros.

A “segunda onda” teve como foco a elaboração de um sistema que cuidasse dos interesses das pessoas não somente de forma individual. Nessa fase, procurou-se solucionar e representar os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos da população:

O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres.

(...) Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais.

(...) A visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar rapidamente, ou melhor, está se fundindo com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação pode assegurar a realização dos “direitos públicos” relativos a interesses difusos.²⁸

Nas palavras de Fernando de Castro Fontainha:

A segunda onda renovatória vem justamente no fito de romper com as barreiras organizacionais ao acesso à justiça, referentes aos interesses transindividuais. A segunda onda traz em si muito mais que ajustes no processo civil, mas uma verdadeira revolução na concepção tradicional de processo. Para transpor as barreiras organizacionais ao acesso à justiça, é necessário primeiro romper com a ideia dispositiva do processo, segundo a qual o processo é coisa das partes – *chose des parteyens* – e a ninguém mais interessa. É necessário contemplar interesses de titularidade coletiva, comunitária e até classista.²⁹

A “terceira onda”, denominada por Mauro Cappelletti de “novo enfoque do acesso à justiça”, visa criar uma justiça mais acessível, através de procedimentos simplificados, e que se adeque ao tipo de litígio, além de buscar novas alternativas à justiça:

²⁶ Ibidem, pp. 70-71.

²⁷ O sistema *judicare* consiste “no reconhecimento da assistência judiciária como direito de todos, estabelecendo que o estado deve custear o pagamento dos honorários de advogados particulares que representarem litigantes que não tenham condição de arcar com os mesmos”. Vide FONTAINHA, Fernando de Castro. Op. cit., pp. 71.

²⁸ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., pp. 49-51.

²⁹ FONTAINHA, Fernando de Castro. Op. cit., pp. 74.

Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos ‘o enfoque do acesso à Justiça’ por sua abrangência’.

(...) Esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera da representação judicial.³⁰

A “terceira onda” de acesso à justiça tem como fim demonstrar que a justiça não se realiza somente por meio da jurisdição, não sendo somente uma reforma judicial/processual:

Esta observação nos faz perceber que falamos muito mais que a simples deformalização do *processo*, dos atos processuais, dos procedimentos, enfim de qualquer reforma tendente a tornar o direito processual mais eficaz e moderno.

A justiça não mais é de monopólio estatal. E de fato nunca fora. A terceira onda nos faz distinguir exatamente que não somente através da jurisdição – esta, de monopólio estatal – se realiza a justiça. O Direito e os juristas não de reconhecer que este presente fenômeno simplesmente é desdobramento da realidade, e que a maioria dos litígios existentes no seio da sociedade não se resolvem nos tribunais.³¹

1.5. O movimento mundial em busca do efetivo acesso à justiça aplicado à Realidade Brasileira

No Brasil, por sua vez, o movimento de acesso à justiça tem apresentado avanços e retrocessos, não tendo consolidado sequer a primeira fase. Apesar do Brasil sempre ter tido uma posição de vanguarda em seu ordenamento jurídico, há um grande descompasso entre a teoria e a situação real, tendo ainda um longo caminho a percorrer no sentido da sua efetivação, conforme descreve Cleber Francisco Alves:

Assim, embora o Brasil possua formalmente – já desde longa data, e ainda mais ampliado recentemente – um dos mais aprimorados sistemas de garantia de igualdade às pessoas pobres no acesso à Justiça, abrangendo tanto a representação em juízo, com isenção de todas as despesas e custas processuais respectivas, quanto a orientação e o aconselhamento jurídico de caráter preventivo em favor das pessoas incapazes de arcar com as despesas de contratação de um advogado privado, sistema esse que tem sua fundamentação em dispositivos da Constituição e das Leis, não se pode

³⁰ Ibidem, pp. 67-68 e 71.

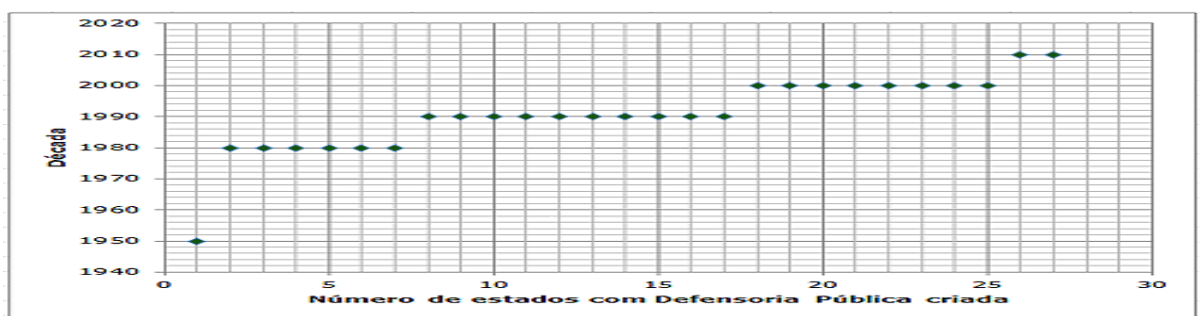
³¹ Ibidem, pp. 76-77.

deixar de reconhecer que a realidade é bastante diferente. Dentre os Estados da Federação, poucos são aqueles em que se pode efetivamente afirmar que as Defensorias Públicas estão implementadas segundo o modelo estabelecido na Constituição. E, mesmo nesses Estados em que as Defensorias Públicas estão funcionando, diversas são as dificuldades de ordem funcional e operacional para que cumpram efetivamente com sua missão constitucional. Seja em virtude do número insuficiente de Defensores Públicos, seja em razão da falta de condições materiais, notadamente espaço físico e equipamentos mínimos necessários para uma boa prestação do serviço.³²

Quanto à primeira onda do acesso à Justiça, o artigo 134 da Constituição Federal de 1988³³³⁴ atribuiu a um ente público, a Defensoria Pública, a função de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

Porém, um processo de atrofiamento institucional seguiu-se à decisão do Constituinte, caracterizando-se por ser um processo extremamente lento, sendo que somente no ano de 2012 foi criada por Lei a Defensoria Pública do estado de Santa Catarina, sendo este o último Estado a implementar a instituição, conforme descreve o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)/ANADEP (Associação Nacional dos Defensores Públicos):

A criação e a implementação de Defensorias Públicas têm sido um processo lento e intrincado, tanto em nível estadual como em nível federal. O gráfico abaixo ilustra essa afirmação. Antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Esse número cresce de modo substancial a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem essas instituições. Os outros oito estados criariam as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina.³⁵



³² ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 234.

³³ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

³⁵ BRASIL. **A DEFENSORIA PÚBLICA**: IPEA & ANADEP, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica>>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.

Ressalte-se que tais dados referem-se à criação da Defensoria Pública, nos termos do artigo 134 da Constituição Federal de 1988, pois em muitos Estados onde não havia sido criada a Defensoria Pública existiam serviços de “assistência judiciária”. Um exemplo é o Estado de São Paulo, onde a Defensoria Pública somente foi criada no ano de 2006, sendo que antes o serviço de assistência judiciária era prestado pela Procuradoria Geral do Estado:

A mais antiga Defensoria Pública do país é a do Rio de Janeiro, instalada em 1954 e com 55 anos de existência, seguida pela Defensoria Pública de Minas Gerais (28 anos), do Mato Grosso do Sul (27), do Pará (26) e da Bahia (25). A mais nova é a Defensoria Pública do estado de São Paulo, instalada em 2006, agora com 3 anos de existência, sucedendo as atividades até então prestadas pela Procuradoria Geral do Estado, na área da assistência judiciária. Desta forma, houve instalação de 5 Defensorias Públicas entre 1980 e 1985, e após 1994 foram instaladas Defensorias Públicas em praticamente todas as Unidades de federação, inclusive a Defensoria Pública da União.³⁶

Quanto ao descaso do Poder Público em realizar os investimentos necessários para a efetiva implementação das Defensorias Públicas, Cleber Francisco Alves afirma que:

No que se refere especificamente às instituições encarregadas de garantir o acesso das pessoas pobres à Justiça – no caso, as Defensorias Públicas – nota-se um grande descaso do poder público na adoção de medidas necessárias para sua plena atuação. Paralelamente, também se nota que a produção intelectual e acadêmica sobre essas instituições é bastante escassa. Este fato, em nossa opinião, acaba contribuindo diretamente para que o estado de inércia seja mantido. As Defensorias Públicas não recebem a atenção que deveriam merecer porque muitas vezes não são sequer conhecidas: não se dá conta de sua existência e nem de sua importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Falta-lhes visibilidade na arena política, pois os destinatários dessas instituições são as parcelas marginalizadas da sociedade, que – embora majoritárias em termos numéricos – devido a sérias limitações de ordem cultural e educacional não têm consciência do efetivo poder de que dispõem num regime democrático. E falta-lhes a visibilidade na arena jurídica, pois ainda não se formulou uma elaboração teórica capaz de garantir o reconhecimento de sua imprescindibilidade, embora no campo normativo isto já esteja formalmente estabelecido, inclusive em sede constitucional.³⁷

Em relação à “segunda onda”, destacam-se os avanços conquistados na defesa dos interesses metaindividuais por meio da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, representando um concreto avanço

³⁶ BRASIL. III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça, 2009, pp. 46. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.

³⁷ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 1.

no movimento de expansão do acesso à justiça e o fortalecimento da organização social, por meio da legitimação das associações para o ajuizamento das ações.

Já a “terceira onda” de acesso à justiça teve como fruto no sistema de justiça brasileiro os Juizados de Pequenas Causas e, posteriormente, os Juizados Especiais e os programas de resolução alternativa de conflitos.

Vale frisar que, apesar dos inúmeros aspectos positivos oriundos dos Juizados Especiais, tais como os princípios da informalidade, celeridade e oralidade (embora muitas vezes não observados na prática), além da isenção das custas judiciais e dos honorários advocatícios em primeira instância, verifica-se que esses mecanismos criados são insuficientes para assegurar a universalidade da distribuição da justiça no âmbito civil e para garantir a acessibilidade na esfera criminal, em face de sua própria limitação da competência. Por outro lado, os meios alternativos de resolução de conflitos ainda são muito pouco utilizados no país, em face da falta de institucionalização e carecem de recursos humanos e financeiros, sendo que o juízo arbitral é nitidamente elitista, pois somente é utilizado pelas pessoas de alto poder aquisitivos e as grandes corporações econômicas, conforme afirma Paulo Galliez:

As mudanças até agora introduzidas, incluindo os Juizados Especiais, se revelam insuficientes, visto que a morosidade ainda persiste diante do afluxo de causas, superior às condições de atendimento, além de os juízes virem atuando com funções acumuladas e excesso de trabalho, sendo manifesto o prejuízo para a qualidade de seu desempenho profissional. No tocante à inovação do juízo arbitral, vigente a partir da Lei nº 9.307/96, é de se observar que sua diretriz é de cunho elitista, pois somente as pessoas de alto poder aquisitivo poderão usufruí-la, em detrimento da significativa maioria que fica à margem desse procedimento.³⁸

Dentre os mecanismos criados pelas “ondas de acesso à justiça”, a Defensoria Pública tornou-se um elemento central na efetivação do acesso à justiça no Brasil, tendo a incumbência de conferir acesso à justiça para a maioria da população brasileira, privada das mínimas condições de vida digna. Vale salientar que o grande abismo social e a concentração de renda agravam sobremaneira o desafio de universalização dos serviços, assim como a extensão do território nacional. Assim, para garantir a efetividade desse direito, o Estado deve cumprir com o seu dever constitucional, de modo a implementar em todos os Estados uma Defensoria Pública forte e organizada, dotada de recursos humanos e financeiros

³⁸ GALLIEZ, Paulo. **A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp. 65.

para a concreta realização da sua função de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Nesse sentido é o argumento de Paulo Galliez:

Por mais desempenho que a Chefia Institucional possa imprimir no seu aperfeiçoamento, a verdade é que a palavra final, isto é, o poder de decisão, cabe ao governante e à sua vontade política momentânea. O modo de se eliminar, ou pelo menos neutralizar essa instabilidade, pode ser alcançado pela previsão em lei de critérios rígidos a serem observados por qualquer governante, independentemente de sua vontade política. Tais critérios concernem basicamente à percepção de salário digno, considerando que este tem sido o motivo de maior êxodo dos Defensores Públicos para outras carreiras; à autonomia e independência administrativo-financeira; e às instalações adequadas ao desenvolvimento de seu trabalho.³⁹

Quanto à autonomia e independência administrativo-financeira, houve recentemente uma conquista nessa área representada pela emenda constitucional nº 74 conferindo autonomia à Defensoria Pública da União e do Distrito Federal. Vale lembrar que a emenda constitucional nº 45 já havia conferido autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais. Apesar do impacto financeiro imediato ser nulo, a Defensoria Pública da União poderá propor seu orçamento diretamente ao Congresso Nacional. Em face da importância deste tema, voltarei a abordá-lo em um capítulo a parte.

³⁹ Ibidem, pp. 61.

2. A DEFENSORIA PÚBLICA

O art. 134, caput, da Constituição federal define que a “Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Nesse sentido, o art. 1º da Lei Complementar nº. 80/94⁴⁰, com a redação dada pela Lei Complementar nº. 132/09⁴¹, dispõe que:

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.

Comentando sobre a Lei Complementar nº. 132/09, Paulo Galliez afirma que:

O artigo 1º da LC nº 80/94, com sua nova redação, amplia a finalidade da Defensoria Pública dando-lhe conotação política **como expressão e instrumento do regime democrático**, incumbendo-lhe **fundamentalmente a promoção dos direitos humanos**.

Ao referir-se à promoção da defesa em todos os graus, no âmbito judicial e extrajudicial, a nova redação inclui os direitos coletivos, além de indicar expressamente o dispositivo constitucional contido no art. 5º, inciso LXXIV da Carta Magna, que garante atendimento integral e gratuito aos necessitados.

Desse modo, a Defensoria Pública é referência da política nacional dos direitos humanos, estando comprometida com o regime democrático, sendo, portanto, responsável por sua preservação e continuidade. (grifo do autor)⁴²

Portanto, denota-se que a Defensoria Pública é órgão estatal responsável pela assistência jurídica integral e gratuita ao necessitado, conforme estatuído no art. 134, caput, da Constituição federal e regulamentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº. 80/94. Assim, é essencial definir o que significa a assistência

⁴⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

⁴¹ BRASIL. Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm#art2>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

⁴² GALLIEZ, Paulo. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp. 69-70.

jurídica integral e gratuita e quem são os beneficiários dos serviços da Defensoria Pública.

2.1. Da Assistência Judiciária à Assistência Jurídica no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Tendo como base a obra de Cleber Francisco Alves, buscarei fazer um retrato da evolução do direito de assistência judiciária para o de assistência jurídica no ordenamento jurídico brasileiro, desde o Império até a Constituição de 1988.

2.1.1. Conceito

Para isso, primeiro é necessário fazer a diferenciação de assistência judiciária e assistência jurídica e conceituar a “gratuidade de justiça”. Segundo Cleber Francisco Alves⁴³, a assistência jurídica integral deve ser considerada como um gênero do qual fazem parte duas espécies, quais sejam, a assistência judicial (ou judiciária) e a assistência extrajudicial.

A assistência judiciária abrange: “todos os pressupostos necessários para evitar que as desigualdades de ordem econômica entre as partes numa lide judicial sejam obstáculos intransponíveis a que obtenham do Estado a devida e justa prestação jurisdicional”.⁴⁴

Para Marília Gonçalves Pimenta:

devemos compreender o conceito de assistência judiciária, além do órgão oficial, estatal, todo agente que tenha por finalidade principal essa prestação de serviço, seja por determinação judicial, seja por convênio com o Poder Público. Nesse caso, incluem-se os escritórios de advocacia que freqüentemente prestam assistência judiciária, os escritórios modelos das faculdades de Direito, as fundações.⁴⁵

Com relação à gratuidade de justiça, esta se traduz na isenção de quaisquer custas e despesas, sejam judiciais ou não, conforme esclarece Augusto Tavares Marcacini:

Por Justiça Gratuita, deve ser entendida a gratuidade de todas as custas e despesas, judiciais ou não, relativas a atos necessários ao desenvolvimento

⁴³ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 262-263.

⁴⁴ Ibidem, pp. 262-263.

⁴⁵ ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em preto e branco:** retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, pp. 102.

do processo e à defesa dos direitos do beneficiário em juízo. O benefício de justiça gratuita compreende a isenção de toda e qualquer despesa necessária ao pleno exercício dos direitos e faculdades processuais, sendo tais despesas judiciais ou não. Abrange, assim, não somente as custas relativas aos atos processuais a serem praticados como também todas as despesas decorrentes da efetiva participação na relação processual.⁴⁶

Já a assistência extrajudicial possui um conceito mais amplo:

destinando-se a garantir aos necessitados a possibilidade de exercício dos direitos inerentes à cidadania, contando com gratuidade para a prática de atos destinados à conservação ou recuperação, nas instâncias judiciais, dos direitos próprios e bem assim com a assistência de profissional habilitado, também remunerado pelo Estado, capaz de prestar orientação e esclarecimentos sobre questões jurídicas de um modo geral, de interesse dos respectivos destinatários indicados na norma constitucional do art. 5º, LXXIV.⁴⁷

Assim, a Assistência Jurídica, além de englobar a assistência judiciária, abrange outros serviços jurídicos não relacionados ao processo, tais como a orientação e o esclarecimento. A Assistência jurídica, portanto, tem conceito mais abrangente permitindo a consultoria e a atividade jurídica extrajudicial em geral.

Tratando sobre a distinção entre assistência jurídica e assistência judiciária, Paulo Galliez define que:

A assistência judiciária se verifica pela prática de atos processuais perante o Poder Judiciário, daí a isenção de custas e honorários advocatícios (de sucumbência!) a que se refere o art. 3º da Lei nº 1.060/50.

Por outro lado, a isenção do pagamento das despesas judiciais e extrajudiciais é avaliada caso a caso, independentemente da origem social do assistido, valendo notar que essa condição de hipossuficiência não é definitiva, tanto que pode ser impugnada pela parte contrária ou revogada *ex officio*, caso não seja devidamente comprovada.

Já a assistência jurídica diz respeito aos atos profissionais praticados pelo Defensor Público em toda sua extensão, os quais podem ser extrajudiciais e judiciais, sendo que seu fundamento básico está contido no art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.⁴⁸

O autor conclui afirmando que o Defensor Público pode continuar prestando o serviço de assistência jurídica, mesmo no caso de ser revogado o benefício da justiça gratuita:

Assim, nada impede que o Defensor Público, na prática de seus atos profissionais, continue patrocinando os interesses de seus assistidos, mesmo que o benefício da justiça gratuita venha a ser revogado por decisão judicial – o que importará no pagamento das custas, cabendo a si, exclusivamente, a responsabilidade pelos critérios de avaliação da situação

⁴⁶ MARCACINI, Augusto Tavares. Assistência Jurídica, Assistência Judiciária e Justiça Gratuita. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 31. Apud ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. cit., pp. 101-102.

⁴⁷ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 263.

⁴⁸ GALLIEZ, Paulo. Op. Cit., 2010, pp. 66.

econômica de cada assistido para dar continuidade à prestação da assistência jurídica (e não mais judiciária!).⁴⁹

2.1.2 Histórico: do Império aos anos 40 do Século XX

No período colonial e início do Império, as normas vigentes no Brasil eram as mesmas que vigoravam na metrópole, isto é, em Portugal. Assim, quanto à questão do acesso dos pobres à justiça, vigoravam as normas que estavam presentes em toda a Europa na Idade Média. Como já foi mencionado no capítulo 1.2, delegava-se aos advogados a função de prestar assistência jurídica aos mais carentes, sem que houvesse qualquer tipo de compensação financeira:

Desde o início da colonização portuguesa a defesa das pessoas pobres perante os tribunais era considerada uma obra de caridade, com fortes traços religiosos. (...) Essa era, de um modo geral, a idéia que inspirava as normas das Ordenações do Reino de Portugal que vigoravam no Brasil, em alguns casos, mesmo depois de proclamada a independência. (...) Também herdamos de Portugal a praxe forense pela qual os advogados deviam patrocinar gratuitamente os pobres que os solicitassem, tanto em casos cíveis quanto criminais, mesmo quando o pobre fosse a parte autora. Há notícias de que os advogados realmente patrocinavam questões criminais. Tal obrigação era reconhecida como sendo um dever moral da profissão.⁵⁰

Segundo Alves, ainda no Império, houve a primeira iniciativa do poder público de criar um cargo específico para realizar a defesa dos pobres no âmbito dos processos criminais. Esse cargo foi denominado de “Advogado dos Pobres”, sendo custeado pelo erário do estado, tendo sido uma iniciativa tomada pela Câmara Municipal da Corte. Porém, o cargo foi extinto em 1884.⁵¹

Proclamada a República, a Constituição Republicana de 1891 não fez nenhuma menção à questão do acesso à Justiça para os pobres, tendo em vista sua marcada influência liberal. Apesar disso, o Governo Federal criou um serviço de Assistência Judiciária para o Distrito Federal (Rio de Janeiro, à época), custeado pelo Estado, por meio do decreto n.º 2.457/1897, sendo considerado o primeiro serviço de assistência judiciária aos pobres na história do Brasil.⁵²

Comentando sobre o decreto, o autor afirma:

Algumas disposições desse Decreto n.º 2.457, de 1897, apresentavam características de vanguarda, sendo notória sua influência na legislação que

⁴⁹ Ibidem, pp. 67

⁵⁰ Ibidem, pp. 237-238.

⁵¹ Ibidem, pp. 240.

⁵² Ibidem, pp. 240.

ainda hoje vigora no Brasil, relativamente aos critérios de concessão de gratuidade de justiça. Assim, por exemplo, a definição de pessoa 'pobre' para o critério de elegibilidade à fruição do benefício; o fato de que tanto autor como réu podiam obter assistência judiciária seja na área cível, seja na área criminal; a total isenção de custas e despesas do processo; a revogabilidade do benefício, por justo motivo, em qualquer fase do processo, e o direito da parte contrária de 'impugnar com provas' a alegação de pobreza do beneficiário.

A partir desse decreto, houve algum avanço no sentido de se criarem serviços de assistência judiciária, arcados pelo estado, visto que o modelo adotado pelo Rio de Janeiro era muito mais eficiente e apropriado do que o modelo até então vigente, que contava com a ação caritativa dos advogados, surgindo algumas leis em âmbito estadual regulamentando a assistência judiciária gratuita, tais como no Rio Grande do Sul, Bahia e São Paulo. Outro passo importante foi a criação da OAB no ano de 1930 e a sua regulamentação pelo decreto nº 20.784/31, o qual tornou dever do advogado assumir o patrocínio gratuito das pessoas pobres em juízo, deixando de ser um dever moral e passando a ser um dever jurídico, passível de penalidades⁵³:

Com esse novo enfoque estabelecido no ordenamento jurídico nacional, o poder público implicitamente reconhecia a existência de um direito subjetivo do cidadão à assistência judiciária. A prerrogativa dos cidadãos desfavorecidos economicamente de contar gratuitamente com o patrocínio de um advogado para postular os direitos em juízo deixava de ter caráter meramente caritativo para assumir feição jurídica. Entretanto, tal como se verificava em outros países do mundo ocidental, especialmente na França, o Estado demitia-se do ônus de assegurar o cumprimento desse direito, impondo tal encargo como obrigação legal da classe dos advogados, decorrente do monopólio que lhes era assegurado no exercício da profissão.⁵⁴

Crescia no Brasil o movimento para garantir a assistência judiciária para os mais pobres, ganhando impulso com a promulgação da Constituição de 1934, que sofreu grande influência da Constituição de Weimar. O Estado reconhecia como sendo seu dever prestar a assistência jurídica aos necessitados, conforme constava em seu art. 113:

⁵³ Ibidem, pp. 242.

⁵⁴ Ibidem, pp. 242-243.

"Art. 113, XXXII: A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando para esse efeito órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos."⁵⁵

Em face da determinação constitucional, o Estado de São Paulo criou um serviço de assistência judiciária com advogados remunerados pelo governo no ano de 1935. Porém, nos demais estados em que não foram implementados este serviço, aos advogados particulares persistia o dever legal de prestar assistência judiciária, sem receber qualquer contrapartida financeira dos estados⁵⁶.

Apesar de sua curta duração, a Constituição de 1934 influenciou decisivamente as normas infraconstitucionais que se seguiram no sentido de que cabia ao Estado prestar a assistência jurídica aos hipossuficientes, estando tal preceito presente no Código de Processo Civil de 1939, no Código de Processo Penal de 1941 e na Consolidação das Leis do Trabalho, a qual estabeleceu que era dever dos sindicatos oferecer assistência judiciária a seus associados.

2.1.3 Histórico: dos anos 40 até a Constituição de 1988

A Constituição democrática de 1946 inseriu em seu texto o princípio consagrado na Carta Política de 1934 de que a assistência judiciária era um direito do cidadão, sendo um dever do Estado prover esse serviço público. E em 1950, um novo passo importante foi dado, sendo aprovada a Lei 1.060/50⁵⁷, que regulamentou a assistência judiciária às pessoas pobres e que ainda se encontra em vigor no país (com várias alterações em seu texto). Embora não tenha trazido novidades sobre o assunto, a Lei 1.060/50 teve o mérito de reunir numa só Lei diversas normas sobre assistência judiciária que estavam espalhadas nos diversos códigos⁵⁸. Entre os benefícios alcançados nesse período foi a edição de leis criando vários serviços públicos de assistência judiciária:

O preceito do art. 141, §35, da Constituição Federal de 1946, e as normas estabelecidas na Lei 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, levaram muitos dos

⁵⁵ Ibidem, pp. 243.

⁵⁶ Ibidem, pp. 244.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm>. Acesso em: 13 de novembro de 2013.

⁵⁸ Ibidem, pp. 245-246.

Estados brasileiros a editarem leis criando serviços públicos de assistência judiciária, onde ainda não existiam, ou adaptando aqueles já existentes às novas regras estabelecidas no âmbito federal. Em Minas Gerais isto ocorreu com o Decreto-lei 2.131/47; na Cidade do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, com a Lei 216/48; no antigo Estado do Rio de Janeiro, em 1954, com a Lei 2.188/54; em Pernambuco, também em 1954, com a Lei 2.028/54, dentre outros. A Lei 2.188/54, do antigo Estado do Rio de Janeiro tem especial importância, pois foi pioneira do contexto da legislação brasileira no sentido de lançar as bases do que futuramente viria a ser a atual instituição da Defensoria Pública.⁵⁹

Com o advento da ditadura militar na década de 1960, houve uma pequena alteração no texto constitucional a respeito do tema da assistência judiciária, porém como a Lei 1.060/50 foi recepcionada pelo novo regime constitucional, a assistência judiciária permaneceu sendo considerada como um dever do Estado:

O tema da assistência judiciária continuou sendo expressamente mencionado nas Constituições Federais de 1967 e de 1969, embora com uma sutil mudança na redação do texto, limitando-se a estabelecer que seria concedida assistência judiciária aos necessitados 'na forma da lei', sem dizer se tal serviço seria prestado pelo poder público ou por advogados particulares. Entretanto, como não foi efetuada nenhuma alteração na Lei 1.060/50, que era a norma infraconstitucional anteriormente vigente, entendeu-se que fora recepcionada pelo novo regime, continuando a disciplinar a matéria.⁶⁰

Embora o país estivesse vivendo sob um regime de exceção, foi um período em que houve um grande avanço na criação dos serviços de assistência judiciária no âmbito estadual. Com a exceção de Santa Catarina, em todos os demais estados e no Distrito Federal passou a haver algum tipo de serviço público de assistência judiciária, tanto na esfera cível quanto na criminal. Geralmente estes serviços estavam vinculados à estrutura das Procuradorias do Estado, às Secretarias de Justiça ou à estrutura do Ministério Público. Na esfera federal, porém, o único serviço de assistência judiciária criado foi no âmbito da Justiça Militar. No âmbito da Justiça Federal, nenhum serviço público de assistência judiciária foi criado.⁶¹ O autor ressalta a importância desse período (Ditadura Militar) para o amadurecimento e implementação do serviço de assistência judiciária:

Esse tempo revelou-se extremamente fecundo no que se refere à gestação do modelo institucional de prestação de serviço de Assistência Judiciária e Jurídica de um modo geral, atualmente em vigor no país. Foi um processo lento de amadurecimento institucional, em que se destaca a ocorrência de

⁵⁹ Ibidem, pp. 246.

⁶⁰ Ibidem, pp. 247.

⁶¹ Ibidem, pp. 247.

inúmeros congressos e seminários de estudos onde foram se consolidando as ideias e diretrizes gerais que, ao final, vieram a se firmar no texto constitucional de 1988.⁶²

Durante esse período, começou a surgir o consenso de que a assistência judiciária aos necessitados deveria preferencialmente ser realizada por uma instituição criada pelo poder público com a finalidade de prestar tal serviço e que a atribuição dada aos advogados particulares e à OAB no campo da assistência judiciária deveria ser supletiva. Adotou-se como modelo a ser seguido o sistema existente no Estado do Rio de Janeiro, além da necessidade do órgão se tornar independente para a prestação da assistência judiciária, tendo organização de carreira própria⁶³:

A existência de um certo consenso acerca desse formato pelo qual deveria se dar o cumprimento da obrigação do Estado no sentido de garantir igualdade no acesso à Justiça para as pessoas pobres, mediante estabelecimento de órgãos especificamente encarregados desse mister, traduz uma peculiaridade própria da realidade brasileira. Em outros países, especialmente os Estados Unidos e a França, como será visto adiante, a classe dos advogados assumiu postura bem diversa da que foi adotada pela advocacia brasileira a esse respeito.⁶⁴

Paulo Galliez cita em sua obra um estudo feito por Ideel Coelho da Silva⁶⁵ sobre a história da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, valendo destacar alguns pontos: a) os primeiros cargos de Defensor Público foram criados durante a década de 1950; b) inicialmente, os Defensores Públicos constituíam cargos isolados, tendo a remuneração equiparada aos membros do Ministério Público de 2ª entrância, e estavam sob a chefia do Procurador Geral do Estado; c) a Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, deu destaque, em capítulo próprio, à Assistência Judiciária e organizou a carreira dos Defensores Públicos com ingresso mediante concurso público de provas e títulos, sendo que as prerrogativas, atribuições e regime disciplinar seriam estatuídos por lei complementar; d) a Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977, dispôs sobre a organização da Assistência Judiciária e estabeleceu o regime jurídico de seus membros, tendo garantido a sua autonomia administrativa e não estando mais

⁶² Ibidem, pp. 248-249.

⁶³ Ibidem, pp. 249-251.

⁶⁴ Ibidem, pp. 251.

⁶⁵ “Breve Histórico da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro”, in *Boletim da Defensoria Pública*, ano II, julho de 1985. Apud GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2010, pp. 27-36.

vinculada ao Ministério Público, porém a chefia institucional da Assistência Judiciária cabia ao Secretário de Estado de Justiça, ao qual competia indicar o Coordenador-Geral; e) por meio da Emenda Constitucional nº 37, de 1987, a Defensoria Pública desagregou-se da Secretaria de Estado de Justiça e o chefe institucional do órgão passou a ser chamado de “Procurador-Geral da Defensoria Pública”, possuindo as mesmas prerrogativas de um Secretário de Estado; f) a Lei Complementar nº 55, de 1989, substituiu a expressão “Assistência Judiciária” por “Defensoria Pública”. O autor conclui afirmando que:

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro tem servido de modelo a outros estados, inclusive internacionais, sendo sua evolução nos últimos vinte anos de inegável contribuição para o aprimoramento dos institutos democráticos, notadamente para a assistência jurídica integral dos excluídos.⁶⁶

Assim, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi a que mais evoluiu nesse período e era a que se encontrava melhor estruturada no país⁶⁷.

Durante a década de 1980, findava-se a ditadura militar no país e deu-se início a um processo para o restabelecimento das instituições democráticas, que culminou na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, sendo promulgada a nova Constituição em 05 de outubro de 1988. No processo de elaboração da Constituição houve grande preocupação por parte dos Defensores Públicos no sentido de garantir a constitucionalização da Defensoria Pública como instituição do estado com a atribuição de prestar o serviço de assistência jurídica aos necessitados:

Após intensa atuação dos representantes de classe nos bastidores da Assembleia Constituinte, finalmente no dia 26 de agosto de 1988 foi votado pelo plenário o texto definitivo onde constava pela primeira vez na história constitucional do país a consagração da Defensoria Pública como órgão do Estado indispensável ao exercício da função jurisdicional, atribuindo-se-lhe não apenas o encargo de garantir o patrocínio em juízo dos interesses dos necessitados, mas também a prestação de assistência jurídica integral e gratuita. Mais uma vez, a sociedade civil não foi protagonista do processo de conquistas alcançadas. A vitória dependeu de uma luta dos representantes da corporação classista dos defensores públicos, com diminuto engajamento dos movimentos sociais, resultando de uma negociação política com as classes dominantes representadas pelo Centrão.⁶⁸

Novamente vemos que a conquista de um direito fundamental se deu por meio de negociações políticas, tendo a sociedade civil pouca participação

⁶⁶ Ibidem, pp. 36.

⁶⁷ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 252.

⁶⁸ Ibidem, pp. 253-254.

na luta por seus direitos. Tal atitude reflete-se no fato de que o país possui uma legislação avançada sobre o tema da assistência judiciária, tendo sido baseado em conquistas políticas e não sociais, mas que na prática mostra haver um grande percurso a ser percorrido na sua efetiva implementação.

A respeito da disputa política para se concretizar a constitucionalização da Defensoria Pública, Cleber Francisco Alves cita o Defensor Público João Simões Vagos Filho, que foi designado para acompanhar o trabalho das comissões durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte:

A chamada Carta de Brasília, publicada pela Associação dos Magistrados Brasileiros após o referenciado anteprojeto da Comissão de Sistematização, certamente influenciara o tal CENTRÃO naquele desiderato de supressão constitucional da Defensoria Pública. Contestamos pela imprensa tal Carta, e o texto desta contestação, sob o título DEFENSORES PÚBLICOS, cuidamos de remeter a todos os constituintes, entregando-o pessoalmente a muitos deles, em especial aos integrantes desse CENTRÃO, sendo certo que muitos, dentre estes, sequer sabiam o que era Defensoria Pública, em que pese terem integrado esse Grupo pelo menos dois constituintes representantes do Rio de Janeiro (...) Debate aqui, disse-que-disse ali, bate-boca acolá... constituinte economista com maquininha na mão procurando demonstrar a 'despesa enorme' que traria a Defensoria Pública ao Erário com a sua constitucionalização... Constituintes 'juristas' a serviço do Ministério Público e da Magistratura procurando garantir exclusivamente para estas duas Instituições o que de bem lhes poderia proporcionar a futura Constituição... Constituintes a serviço da OAB procurando favorecer advogados privados de molde que, mesmo sem concurso público, mas com verbas públicas, pudessem fazer as vezes de defensores públicos... Enfim, negociando aqui, ganhando ali e perdendo também, acolá, saímos do primeiro turno de votação do Plenário da Constituinte, no concernente ao dispositivo do Projeto que nos era essencial, melhor ainda do que ficaríamos ao término dos trabalhos da Comissão de Sistematização, certo sendo que quanto àqueles outros dispositivos acessórios – se assim podemos falar – que também nos diziam respeito, contidos nos Títulos desse mesmo projeto, que tratavam da organização do Estado e da organização dos Poderes, foram todos rigorosamente mantidos. (sublinhado do autor)⁶⁹

Concluindo, o autor afirma que o modelo atual de assistência jurídica aos pobres foi estruturado basicamente entre os anos de 1946-50 e 1988-94, tendo como característica a:

opção de se criar, na esfera federal e na esfera estadual, entidade pública especialmente destinada a prestar o serviço de representação judicial e de assistência jurídica extrajudicial, com profissionais remunerados pelos cofres públicos, investidos de certas prerrogativas e garantias legais. Essa entidade, que inicialmente era denominada genericamente de "Assistência Judiciária", de acordo com a Constituição de 1988 passa a ser denominada DEFENSORIA PÚBLICA, e seu âmbito de atuação é mais amplo possível

⁶⁹ ROCHA, Jorge Luís. "História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, pp. 160-161. Apud ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 254.

abrangendo tanto as causas criminais como as não criminais de um modo geral. Mas, segundo esse modelo que foi construído no sistema jurídico brasileiro, a atividade de assistência jurídica e patrocínio dos pobres em juízo não foi estabelecida como monopólio do Estado, visto que também é prestada - em caráter complementar e subsidiário - por advogados não remunerados pelo poder público, que podem atuar autonomamente ou mediante vínculos, inclusive de natureza empregatícia, com organizações e entidades diversas da sociedade civil.⁷⁰

Assim, a Constituição Federal de 1988 traz a expressão “assistência jurídica” e não mais “assistência judiciária”, as quais, conforme anteriormente mencionado, traduzem significados distintos. De acordo com seu art. 5º, inciso LXXIV: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Estabelece, ainda, a mencionada Constituição, qual deve ser o órgão encarregado dessa prestação, ao criar a Defensoria Pública, nos termos do seu art. 134: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

2.2. A Defensoria Pública com a Função Essencial à Justiça

Art. 134, da CF. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. (Sublinhado nosso)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma grande conquista foi realizada no âmbito do acesso à justiça no Brasil, sendo criada a Defensoria Pública, a qual foi considerada como atividade com **Função Essencial à Justiça**, juntamente com o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Advocacia Privada, não sendo mais utilizada a expressão “auxiliares” da Justiça.

Cleber Francisco Alves comenta sobre a novidade constitucional:

Essa idéia de ‘funções essenciais à Justiça’ traduz uma nova categoria no contexto do direito constitucional. Foi esta a primeira vez em que se utilizou essa expressão. E parece que a inovação de se estabelecer na Carta Magna os lineamentos gerais das instituições encarregadas de pleitear a prestação jurisdicional foi bastante oportuna, na medida em que preserva o princípio da inércia que deve continuar marcando a atuação do Judiciário, de modo que possa conservar a imparcialidade e a equidistância necessárias para dirimir conflitos de interesses que lhe são apresentados, quaisquer que sejam sua natureza e as partes envolvidas.⁷¹

⁷⁰ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 254-255.

⁷¹ Ibidem, pp. 304.

Já Paulo Galliez salienta que:

O artigo 134 da Carta Magna de 1988 considera a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, estando prevista sua organização em todo o território nacional.

(...) Segundo o princípio constitucional em destaque, a Defensoria Pública, como Instituição, é, antes de tudo, imprescindível à função jurisdicional do Estado, isto é, por intermédio dos Defensores Públicos exerce atividade essencial junto aos Magistrados, os quais, em razão de seu ofício, estão investidos do poder de jurisdição.

A atividade essencial que o Defensor Público exerce junto aos Magistrados diz respeito, primordialmente, à garantia de defesa preconizada pela Constituição (art. 5º, LV), quando estabelecida a relação processual civil, penal e administrativa, em estrito cumprimento ao princípio do contraditório.

(...) a função institucional do Defensor Público é, perante o Estado e a sociedade, relevantíssima, porque seu compromisso, repete-se está voltado tão-somente para a classe economicamente oprimida, representada pela maioria da população brasileira, de onde se originam, com frequência, graves conflitos sociais.⁷²

O fato de a Defensoria Pública ser apreciada como órgão de Estado e os Defensores Públicos como agentes políticos do Estado, acarreta o surgimento de uma nova sistemática na realização do serviço, competindo a esse órgão a prerrogativa da autonomia funcional, administrativa e financeira garantidas pela Carta Magna para a formação de seu funcionamento e para a escolha de sua política institucional, conforme explicita o mencionado autor:

esse *status* de “essencialidade” estabelecido na Carta Magna impõe ao ordenamento jurídico um tratamento institucional compatível com tal condição, ou seja, sendo um desses órgãos ‘tão essencial’ quanto o outro, já que a própria idéia de essencialidade não comporta a noção de gradação, de diferenciação quanto à importância e relevância, nada justifica que não recebam do Estado, principalmente do Poder Executivo e do Poder Legislativo, absoluta isonomia de tratamento em todos os aspectos.⁷³

Porém, apesar do tratamento isonômico entre as instituições acima mencionadas (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública) dado pela Constituição Federal, a realidade é que no Brasil somente o Ministério Público tem recebido um tratamento isonômico em relação à magistratura. Conforme já mencionado nos capítulos anteriores, a Defensoria Pública, antes denominada de “Serviço de Assistência Judiciária”, sempre recebeu um tratamento marginalizado pelo Poder Público, tendo permanecido vinculada, até pouco tempo atrás, a órgãos do Poder Executivo (geralmente alguma Secretaria de Estado) ou ao Ministério Público. Mostra-se como medida indispensável para a efetivação do acesso à justiça

⁷² GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2006, pp. 8-11.

⁷³ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 306.

aos necessitados que a Defensoria Pública receba um tratamento de isonomia em relação à magistratura e ao Ministério Público.

Nesses termos conclui Cleber Francisco Alves:

Lamentavelmente não é essa a realidade que tem sido vista no Brasil. Ressalvado o que normalmente tem ocorrido com o Ministério Público, que de fato tem merecido tratamento de isonomia em relação à magistratura, as demais instituições estatais consideradas essenciais à Justiça vêm recebendo tratamento ostensivamente discriminatório, seja em termos de infra-estrutura e condições de trabalho, seja em termos de política remuneratória. Por diversas razões, o Ministério Público deve ser tomado como paradigma para definição das garantias e prerrogativas conferidas aos membros das demais instituições públicas também consideradas pela Constituição como essenciais à justiça. Repita-se, na dicção constitucional, nenhuma delas é mais 'essencial' que as outras. No que se refere à Defensoria Pública, essa isonomia de tratamento é indispensável, inclusive por razões de ordem simbólica: não seria admissível dar tratamento – remuneratório, funcional e orçamentário – distinto àqueles que defendem do que se dá aos que acusam. Além do mais, ambas as instituições são encarregadas da postulação de interesses dos cidadãos e não propriamente do Estado. O Ministério Público tem a missão de resguardar os interesses indisponíveis dos membros da sociedade (individual ou coletivamente), inclusive – e na maiorias das vezes – opondo-se ao Estado. Já a Defensoria Pública tem a missão de resguardar os interesses disponíveis desses membros da sociedade (também individual ou coletivamente), sempre que as pessoas, físicas ou jurídicas, não tenham condições para fazê-lo às suas expensas. Mesmo no que se refere à Advocacia Pública, a paridade institucional com o Ministério Público é evidente, inclusive pelo fato de que, no plano federal, por exemplo, a Advocacia Geral da União representa um desmembramento de certas atribuições que eram próprias do Ministério Público antes da Constituição de 1988. Esse desmembramento foi feito não com o objetivo de desprestigiar a carreira desmembrada, mas com o propósito de assegurar maior qualidade e especialidade no desempenho de funções públicas de igual relevância, tanto que antes eram cumpridas pelos mesmos agentes políticos. Também no caso das Defensorias Públicas de alguns Estados da Federação, tiveram como 'matriz' o Ministério Público, circunstância que reforça o entendimento de que devem merecer tratamento isonômico.⁷⁴

2.3. Defensoria Públicas – Os beneficiários

Dispõe o art. 134, da Constituição Federal que “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. No mesmo sentido, determina o art. 1º da Lei Complementar n. 80/94, com redação dada pela Lei Complementar n. 132/09 que:

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

⁷⁴ Ibidem, pp. 306.

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.

O art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, por sua vez, prescreve que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Em regra, portanto, o beneficiário dos serviços da Defensoria Pública é aquele que comprova a insuficiência de recursos:

Os titulares desse direito subjetivo público são apenas aqueles que se encontrem numa situação de hipossuficiência que os impossibilite de ter acesso aos direitos e à Justiça por seus próprios meios, ou seja, aos considerados ‘necessitados’. A definição do universo dos destinatários desse direito deve resultar da interpretação combinada dos dispositivos constitucionais já acima mencionados com o ordenamento jurídico infraconstitucional.

(...) para a caracterização dessa condição de ‘necessitado’ ou de ‘hipossuficiente’ há de prevalecer a ideia consagrada já há mais de um século no ordenamento jurídico brasileiro no sentido de que o universo dos possíveis ‘beneficiários’ da assistência que deve ser prestada pelo Estado com vistas à facilitação do acesso à Justiça não é definido por tabelas fixas baseadas nos padrões de rendimentos auferidos pelo cidadão. Há no conceito legal que define as condições de admissibilidade ao ‘benefício’ da assistência jurídica, tanto judicial quanto extrajudicial, uma ampla margem de elasticidade que permite levar em conta as circunstâncias da situação econômica concreta da pessoa que pretenda ser contemplada com o ‘benefício’ (*rectius*, que pretenda ver reconhecido seu direito), inclusive de sua família.⁷⁵

No entanto, o conceito de beneficiário não pode se limitar ao conceito restrito de necessitado, conforme defende o Professor José Augusto Garcia:

(Ao lado da dessubjetivação da ordem jurídica), outro dado contemporâneo crucial para as nossas reflexões é o da pluralização do fenômeno da carência, para fins de uma tutela processual especial. Trata-se de assunto que tem interessado sobremodo o movimento do acesso à justiça, um movimento altamente inspirador para a Defensoria Pública, eis que empenhado, ao máximo na efetivação dos direitos dos mais fracos, como deixa claro o suporte teórico do movimento. Por ‘mais fracos’, contudo, não se devem entender simplesmente os mais pobres do ponto de vista econômico-financeiro. Em uma sociedade extremamente complexa como a atual melhor evitar os reducionismos. As carências contemporâneas são as mais díspares, não se podendo eleger um único modelo para fins de proteção, em detrimento das demais espécies. A ideia do acesso à justiça é a mais abrangente e generosa possível. Porfia-se para que todos aqueles que padecem de algum tipo de hipossuficiência. Além disso, quando se quer proteger grupos, resta inviável a análise da situação individual de fortuna de cada um dos integrantes do grupo.⁷⁶

⁷⁵ Ibidem, pp. 265-267.

⁷⁶ Cf. GARCIA, José Augusto. “Solidarismo Jurídico, Acesso à Justiça e Funções Atípicas da Defensoria Pública”. In: Revista de Direito da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio

O benefício da assistência jurídica pode também ser concedido aos estrangeiros:

Outro aspecto peculiar do sistema brasileiro é a possibilidade de outorga da assistência jurídica sem qualquer tipo de restrição quanto à condição de nacionalidade da pessoa que pleiteia o 'benefício'. Isto é o que estabelece o art. 2º da Lei 1.060/50 que, embora originariamente se referisse apenas ao 'benefício' da gratuidade de justiça e da assistência judiciária, deve ser levado em conta para definição do universo mais amplo dos destinatários também da assistência jurídica integral prevista no atual regime constitucional. Assim, tanto os nacionais como os estrangeiros que residam no Brasil, e que sejam reconhecidamente necessitados na forma da lei, têm assegurada a possibilidade de obter do Estado a assistência jurídica, judicial ou extrajudicial, para fazer valer seus direitos.⁷⁷

Outra possibilidade de concessão do benefício é em relação às pessoas jurídicas:

Também no que se refere às condições de admissibilidade ao direito de assistência judiciária e jurídica integral, de acordo com majoritário entendimento da doutrina e jurisprudência brasileira, não há, em princípio, qualquer vedação legal ou constitucional a que seja outorgado em favor das pessoas jurídicas consideradas necessitadas. Há inclusive, como no caso do Estado do Rio de Janeiro, expressa previsão em sede constitucional admitindo essa hipótese.⁷⁸

O mesmo entendimento é manifestado pelo Professor José Carlos Barbosa Moreira:

Há uma questão interessante que já foi objeto de decisões judiciais: podem pessoas jurídicas pleitear o 'benefício'? A meu ver nada impede que o façam; nem se objete com o texto legal, que fala da 'família'. Fala alternativamente, diz: é preciso que o interessado esteja numa situação econômica que não lhe permita custear o processo sem prejuízo do sustento próprio ou da família. Não é preciso que as duas circunstâncias se cumulem; logo, o fato de a pessoa jurídica não ter família não impede que ela fique em dificuldades para prover à sua própria manutenção, e em tais condições não vejo nenhum obstáculo a que ela requeira e que se lhe conceda o benefício da gratuidade.⁷⁹

Por fim, compete exclusivamente à Defensoria Pública realizar a avaliação da hipossuficiência dos cidadãos que procurarem a sua assistência:

incube à instituição Defensoria Pública, como exclusiva responsável pela prestação do serviço público de assistência jurídica integral e gratuita, e diante da independência funcional que lhe é inerente (art. 3º, LC 80/94), exercer a função de avaliar a alegação de hipossuficiência, para que,

de Janeiro. Rio de Janeiro, Lumen Juris, vol. I, jul.-set./2002, p. 164. *Apud* ALVES, Cleber Francisco. *Op. cit.*, pp. 269.

⁷⁷ ALVES, Cleber Francisco. *Op. cit.*, pp. 270.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 270-271.

⁷⁹ Cf. MOREIRA, José Carlos Barbosa. "O Direito à Assistência Judiciária". In: *Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*. Ano 4, nº 5, 1991, pp. 131-132. *Apud* ALVES, Cleber Francisco. *Op. cit.*, pp. 271.

reconhecendo-a, possa prestar a assistência jurídica prevista constitucionalmente.⁸⁰

2.4. A Defensoria Pública como instituição estatal autônoma desvinculada dos demais Poderes do Estado

Inicialmente, é importante definir autonomia administrativa, funcional e financeira. Eurico de Andrade Azevedo discorre sobre a autonomia funcional:

significa que os seus membros, no desempenho de seus deveres profissionais, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder – nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Judiciário, nem ao Poder Legislativo – submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei.⁸¹

Quanto à autonomia administrativa, Maria Helena Diniz define que é a “soma de poderes que dispõe a pessoa jurídica de direito público interno de Administração direta ou indireta para o exercício das atividades ou serviços públicos, assim como para gerir seus bens e recursos.”⁸²

A autonomia financeira, segundo Hely Lopes Meirelles, “é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividade e serviços do órgão titular da dotação.”⁸³

Conforme vimos anteriormente, a Constituição Federal de 1988 criou a Defensoria Pública, considerando a instituição como tendo função essencial à justiça. Convém agora salientar o fato de que a Carta Magna pretendeu indicar que a Defensoria Pública e o Ministério Público não devem ser mais consideradas como subordinadas ao Poder Executivo, em face de sua importância como órgãos do Estado, o que é uma novidade na história do país, pois tradicionalmente estes dois órgãos eram vinculados ao Poder Executivo, como salienta Cleber Francisco Alves:

Na tradição histórica brasileira, os órgãos estatais que vinham desempenhando essas funções hoje reconhecidas como ‘essenciais’ à Justiça, sempre se situaram no âmbito do Poder Executivo. E assim de fato pareceu ser o mais adequado, já que não desempenham, em absoluto, função que possa ser reconhecida como de natureza judicante ou legiferante. Seu papel se situa mais próximo do âmbito da atuação correspondente à aplicação e execução das leis e à busca de sua

⁸⁰ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 2ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2011, pp. 71.

⁸¹ *Apud* MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução do Ministério Público**. Saraiva: São Paulo, 1997, p. 27. *Apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. Cit., pp. 88.

⁸² DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 348. *Apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 89.

⁸³ *Apud* MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit., pp. 28. *Apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., p. 92.

efetividade, atividades que são típicas do Poder Executivo. Além disso, esses órgãos estatais considerados funções essenciais à Justiça têm em comum o fato de que sua chefia institucional é escolhida sempre pelo Chefe do Poder Executivo dentre integrantes da carreira.⁸⁴

A interpretação de que a Defensoria Pública não deve ser subordinada ao Poder Executivo decorreu do fato de que a Carta Magna manteve a tradição da tripartição dos Poderes, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário. Porém, o Título referente à Organização dos Poderes foi subdividido em quatro Capítulos, sendo um para cada Poder, além de um Capítulo específico para tratar das funções essenciais à Justiça:

É certo que a Constituição de 1988 manteve a tradição baseada na doutrina de Montesquieu, de repartição das funções estatais em três Poderes distintos e harmônicos entre si. E tais Poderes, como se sabe, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Entretanto, sem indicar com clareza a respectiva classificação, tratou, num Capítulo distinto dentro do Título referente à Organização dos Poderes, dessas outras funções que considerou essenciais, indispensáveis, ou inexoravelmente vinculadas ao exercício da função jurisdicional do Estado. Ou seja, embora sejam três os Poderes, o Título próprio da Constituição que trata da Organização dos Poderes tem quatro capítulos, um para cada um dos Poderes e mais um quarto para as “Funções Essenciais à Justiça”, colocadas todas dentro do mesmo patamar de importância como órgãos do Estado.⁸⁵

Assim, a Defensoria Pública, tal como o Ministério Público, deve possuir efetiva autonomia, não podendo mais ser considerada como órgão do Poder Executivo. Porém, mesmo diante dessa interpretação lógica quanto ao *status* institucional da Defensoria Pública conferido pela Carta Magna de 1988, foi necessário haver as emendas constitucionais nº 45/2004 e 74/2013 para se confirmar a autonomia do referido órgão. Nesse sentido descreve Frederico Rodrigues:

A primeira tentativa de conferir *autonomia funcional e administrativa* à Defensoria Pública ocorreu com o projeto que deu origem à Lei Complementar 80/94. O parágrafo único do art. 3º trazia referência expressa neste sentido.

O comando recebeu o veto do Presidente da República, uma vez que o texto constitucional à época em vigor era omissivo acerca da autorização para que a Defensoria Pública pudesse ser autônoma. Ainda de acordo com as razões de veto, a Constituição Federal conferia apenas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público esta condição. Logo, disse o Presidente da República, ‘entendo que, não havendo concessão constitucional, não pode a Lei Complementar outorgar aquela revelia’.

Em 2004, editou-se a Emenda Constitucional n.º 45, modificando o art. 134, §2º, da Constituição, que passou a conceder às *Defensorias Públicas dos Estados* autonomia funcional e administrativa. Portanto, se o óbice à autonomia era a existência de previsão constitucional, este deixou de existir.

⁸⁴ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 307.

⁸⁵ Ibidem, pp. 306-307.

*Autonomia é o poder de autogoverno, de guiar-se de acordo com a Constituição e com as Leis. É a não subserviência a ninguém e a nenhum dos Poderes.*⁸⁶

Vale mencionar, também, um julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 575/PI) que julgou inconstitucional legislação estadual que conferia autonomia administrativa à Defensoria Pública:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: quando a prejudica ou não a alteração, no curso do processo, de norma constitucional pertinente à matéria do preceito infraconstitucional impugnado. II. (...). III. Defensoria Pública: tratando-se, conforme o modelo federal, de órgão integrante do Poder Executivo e da administração direta, é inconstitucional a norma local que lhe confere autonomia administrativa. IV. Defensor Público: inconstitucionalidade de norma local que lhe estende normas do estatuto constitucional da magistratura (CF, art. 93, II, IV, VI e VIII). V. (...). VI. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo, segundo o processo legislativo federal, que, em termos, se reputa oponível ao constituinte do Estado-membro.⁸⁷

Segundo Hely Lopes Meirelles, a Defensoria Pública integra a categoria de “órgãos primários do Estado”:

Originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado – Legislativos, Executivo e Judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais, e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais.⁸⁸

Para Cleber Francisco Alves não bastava a consagração na esfera constitucional da autonomia das Defensorias Públicas, mas deveria ser realizado um esforço de cunho prático para que essa garantia fosse realmente implementada:

É preciso um esforço interpretativo de cunho progressista, para que essa garantia de autonomia não fique apenas no mundo das abstrações e das ideias. Situações cotidianas de grande importância para a auto-gestão da instituição, conceito inerente à ideia de autonomia, devem ser ajustadas ao novo paradigma constitucional, buscando assegurar eficácia normativa ao princípio já consagrado. Assim, questões como a iniciativa de lei para definição de sua política remuneratória e criação de cargos próprios e respectivos planos de carreira da sua estrutura, incluídos os serviços auxiliares, dentre outras, não podem mais ficar na dependência de decisão política do Chefe do Poder Executivo.⁸⁹

Nesse mesmo sentido era o entendimento de José Afonso da Silva:

⁸⁶ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 88.

⁸⁷ ADI 575, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 24/03/1999).

⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 66. Apud ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 311.

⁸⁹ ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 312.

A Emenda 45/2004 não foi tão explícita ao conceder essa autonomia às Defensorias Públicas Estaduais, como o fora o art. 127 em relação ao Ministério Público, porque ali se indicou seu conteúdo básico. A identidade de situações nos permite dizer que os conceitos expendidos em relação ao Ministério Público valem também aqui. (...) A autonomia administrativa significa que cabe à Instituição organizar sua administração, suas unidades administrativas, praticar seus atos de gestão, decidir sobre situação funcional de seu pessoal, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus serviços auxiliares, prover cargos nos termos da lei, estabelecer a política remuneratória, observado o art. 169, e os planos de carreira de seu pessoal, tal como está previsto para o Ministério Público. Já que o conceito é idêntico, seu conteúdo também há de sê-lo.⁹⁰

Também foi esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao examinar a constitucionalidade da vinculação da Defensoria Pública a órgão do Poder Executivo, conforme Frederico Rodrigues:

Após a introdução do §2º ao art. 134 da Constituição, o STF examinou a constitucionalidade da vinculação da Defensoria Pública a órgão do Poder Executivo. Na **ADI 3.569/PE**, a Corte Suprema entendeu que, em virtude da autonomia administrativa e funcional agora prevista no texto constitucional, não se mostra mais cabível essa ligação:

'I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, que estabelece a vinculação da Defensoria Pública estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos: violação do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04: inconstitucionalidade declarada. 1. A EC 45/04 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado. 2. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos. II. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC est (PE) 20/98: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal - malgrado o dissenso do Relator - que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 2. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes.' (ADI 3.569, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/2007)

Portanto, de acordo com o posicionamento recentemente externado pelo STF, a *Defensoria Pública dos Estados* não pode mais estar subordinada ao Poder Executivo (seja a Secretaria de Estado ou a qualquer outro órgão).⁹¹

O entendimento dos referidos autores quanto a efetivação da autonomia da Defensoria Pública foi regulamentado pelo art. 9º, da Lei

⁹⁰ SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 615-616. Apud ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 312.

⁹¹ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 91.

Complementar nº 132/09, que acresceu os arts. 97-A e 97-B à Lei Complementar nº 80/94:

Art. 97-A. À Defensoria Pública do Estado é assegurada autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente:

I – abrir concurso público e prover os cargos de suas Carreiras e dos serviços auxiliares; II – organizar os serviços auxiliares; III – praticar atos próprios de gestão; IV – compor os seus órgãos de administração superior e de atuação; V – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; VI – praticar atos e decidir sobre situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo da Carreira, e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; VII – exercer outras competências decorrentes de sua autonomia.

Art. 97-B. A Defensoria Pública do Estado elaborará sua proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.

§ 1º Se a Defensoria Pública do Estado não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do **caput**. § 2º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados no **caput**, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fim de consolidação da proposta orçamentária anual. § 3º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. § 4º Os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, serão entregues, até o dia 20 (vinte) de cada mês, na forma do art. 168 da Constituição Federal. § 5º As decisões da Defensoria Pública do Estado, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas. § 6º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido em lei.

Porém, como veremos em um capítulo a seguir, o estudo realizado pelo IPEA, em conjunto com a ANADEP, demonstrou um elevado percentual de cargos vagos no país (somente 59,5% dos cargos estão providos) e que a Defensoria Pública está presente em apenas 28% das comarcas brasileiras. Tais dados demonstram que, apesar de finalmente a Defensoria Pública ter garantido a sua autonomia administrativa, funcional e financeira, não basta a regulamentação dos direitos e garantias pelo ordenamento jurídico e que ainda existe uma grande

distância a ser percorrida para a efetividade do acesso à justiça dos mais necessitados.

2.5. Organização da Defensoria Pública

A Lei Complementar nº 80, de 12 de Janeiro de 1994, é a responsável por organizar a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e, além disso, dispõe sobre regras gerais para a estruturação das Defensorias Públicas estaduais.

Mesmo sendo uma instituição una e indivisível, a Defensoria Pública divide-se em três ramos, assim como acontece com o Ministério Público e a Magistratura, quais sejam: Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e Defensoria Pública dos Estados.

Nos termos do art. 14, da referida lei, a Defensoria Pública da União deve atuar nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União, competindo a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios e a Defensoria Pública dos Estados agir perante a Justiça Comum.

A carreira de Defensor Público é estruturada em entrâncias e jurisdições e é composta pelos cargos de provimento efetivo, munidos, na classe inicial, por concurso público de provas e títulos, tal qual como ocorre nos concurso para Promotores e Juízes. Competindo à esses profissionais, por imposição legal, igual tratamento empregado aos Magistrados, membros do Ministério Público e aos advogados, inexistindo entre estes, qualquer relação de hierarquia ou subordinação, gozando, no exercício de sua função, de prerrogativas, atribuições e garantias⁹². A respeito da igualdade de tratamento, Paulo Galliez afirma que:

O §7º prevê que aos membros da Defensoria Pública é garantido sentar-se no mesmo plano do Ministério Público, criando com isso nova prerrogativa, de fundamental importância para a Instituição, principalmente nos órgãos de atuação junto aos Tribunais onde os Defensores Públicos eram distanciados dos Magistrados e do órgão do Ministério Público, dando a aparência de eventual posição de inferioridade. A eliminação desse distanciamento está relacionada com o aprimoramento da Instituição, da extensão e da qualidade dos atendimentos prestados.

⁹² Art. 4º, § 7º: Aos membros da Defensoria Pública é garantido sentar-se no mesmo plano do Ministério Público.

No que tange à paridade entre instituições, cumpre destacar que a Lei Complementar nº 41, de 24/08/1984, do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 8º, já previa que ‘nos prédios públicos onde funcionem órgãos judiciários ou Tribunais, os Defensores Públicos receberão instalações próprias ao desempenho de suas funções em igualdade de tratamento com os membros da Magistratura e do Ministério Público, compatíveis com o atendimento público que devem prestar aos juridicamente necessitados.’⁹³

2.6. Princípios Institucionais da Defensoria Pública

Os princípios institucionais da Defensoria Pública estão elencados no art. 3º⁹⁴, da Lei complementar nº 80/1994: Unidade, a Indivisibilidade e a independência funcional.

I) Princípio da Unidade

Quanto ao princípio da unidade, Frederico Rodrigues define que:

A unidade representa que os Defensores Públicos integram um mesmo órgão, regidos pela mesma disciplina, por diretrizes e finalidades próprias, e sob o pálio de uma mesma chefia. Todos os membros da carreira fazem parte de um todo, que é a Defensoria Pública. É válido ressaltar que a unidade somente existe em cada ramo da Defensoria Pública (União, Estados, e Distrito Federal e dos Territórios), o que, noutros termos, implica dizer que cada especialização da Defensoria Pública possui sua própria unidade.⁹⁵

Já Paulo Galliez define que a “Defensoria Pública opera como um todo, sem facção ou fragmento”⁹⁶. Assim, pode-se concluir que, segundo o princípio da unidade, a Defensoria Pública corresponde a um todo orgânico, sob a mesma direção, mesmos fundamentos, não havendo facção ou fragmento.

II) Princípio da Indivisibilidade

O princípio da indivisibilidade permite aos Defensores Públicos substituírem-se uns aos outros durante a prestação do serviço jurídico, sem que haja qualquer prejuízo aos assistidos:

⁹³ GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2010, pp. 74-75.

⁹⁴ Art. 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

⁹⁵ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 97 .

⁹⁶ GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2010, pp. 37-38.

A indivisibilidade indica que os membros da Defensoria Pública podem ser substituídos uns pelos outros sem que haja paralisação do serviço jurídico prestado pela Defensoria Pública.

O que se quer com o princípio institucional da indivisibilidade é que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública não sofra solução de continuidade, ou seja, que não se permita que ela cesse em virtude da ausência temporária de um dos seus integrantes.

(...) a substituição do Defensor Público ausente é medida que ocorre naturalmente, de acordo com critérios pré-estabelecidos na organização interna, de modo a que se evite a paralisação dos serviços prestados pela Defensoria Pública. O princípio institucional da indivisibilidade permite que tais substituições ocorram sem que haja prejuízos com relação à representação processual do assistido hipossuficiente.⁹⁷

No mesmo sentido, Paulo Galliez define que:

A **indivisibilidade** significa tudo aquilo que não pode ser dividido, sendo que o adjetivo *indiviso* tem o sentido de que pertence ao mesmo tempo a vários indivíduos.

(...) Uma vez deflagrada a atuação do Defensor Público, deve a assistência jurídica ser prestada até atingir o seu objetivo, mesmo nos casos de impedimento, férias, afastamento ou licenças, pois, nesses casos, a lei prevê que a substituição ou designação de outro Defensor Público, garantindo assim o princípio da eficiência do serviço público.⁹⁸

Assim, este princípio permite que um ou mais Defensores Públicos atuem em um mesmo processo, em virtude de ausência ou indisponibilidade, de forma natural, podendo atuar inclusive em conjunto, isto é, vários Defensores Públicos atuando juntos na confecção de atos processuais. Evita-se que o serviço prestado pela Defensoria Pública sofra interrupções e permite que os Defensores Públicos realizem um trabalho conjunto, de modo a que o serviço se desenvolva com maior qualidade e celeridade. Isto decorre do fato de que quem representa a parte necessitada no processo é a Defensoria Pública:

A *representação judicial*, repita-se, é incumbência da *Defensoria Pública*. Ela é quem é responsável por tutelar o interesse das partes, fazendo-o por meio dos seus órgãos (os Defensores Públicos). O *Defensor Público*, portanto, é o *instrumento* da Defensoria Pública, é quem a faz estar *presente* no processo. Por isso se diz que a Defensoria Pública *representa* a parte, enquanto que o Defensor Público faz com que a *Defensoria Pública* se torne *presente* no processo. Em poucas palavras, para esta concepção, haurida das lições de Pontes de Miranda, a Defensoria Pública *representa* a parte, ao passo que o Defensor Público *presenta* a Defensoria Pública.⁹⁹

Vale ainda mencionar os ensinamentos de Ada Pelegrini Grinover, Antonio Carlos de Araújo Cintra e Cândido Rangel Dinamarco, que afirmam que “ser una e indivisível a Instituição significa que todos os seus membros fazem parte de

⁹⁷ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 97-98.

⁹⁸ GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2010, pp. 43.

⁹⁹ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 101.

uma só corporação e podem ser indiferentemente substituídos um por outro em suas funções, sem que com isso haja alteração subjetiva nos processos em que oficiam.”¹⁰⁰

III) Princípio da Independência Funcional

Enquanto princípio institucional, a independência funcional da Defensoria Pública garante sua “autonomia perante os demais órgãos estatais, estando imune de qualquer interferência política que afete a sua atuação.”¹⁰¹ Sílvio Roberto Mello Moraes discorre sobre a grande importância desse princípio institucional para que possa prestar o seu serviço com autonomia e liberdade:

A independência funcional é o princípio dos mais valiosos para a Instituição. Para que cumpra seu dever constitucional de manutenção do Estado Democrático de Direito, assegurando a igualdade substancial entre todos os cidadãos, bem como instrumentalizando o exercício de diversos direitos e garantias individuais, representando, junto aos Poderes Constituídos, os hipossuficientes, não raras vezes contra o próprio Estado, é necessário que Defensoria Pública guarde uma posição de independência e autonomia em relação aos demais organismos estatais e ao próprio Poder ao qual encontra-se, de certa forma, vinculada. Para tanto, é preciso que a Instituição esteja a salvo de eventuais ingerências políticas, para que possa atuar com autonomia e liberdade. Isto porque, como bem observa Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “seria um contra-senso que estas funções não gozassem de independência, porque qualquer pressão oriunda de um Poder do Estado poderia cercear a promoção, ou seja, a atuação do órgão de provedoria de justiça. A independência destas funções é essencial à justiça...”¹⁰²

Porém, a independência funcional não significa a total desvinculação dos demais órgãos do Estado, o que somente ocorreu por meio das Emendas Constitucionais 45/04 e 74/2013, as quais garantiram constitucionalmente a autonomia administrativa e funcional das Defensorias Públicas (dos Estados, da União e Distrito Federal e Territórios).

Paulo Galliez ressalta que o princípio da independência funcional elimina “qualquer possibilidade de hierarquia em relação aos demais agentes

¹⁰⁰ GRINOVER, Ada Pelegrini, CINTRA, Antonio Carlos de Araújo e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 317.

¹⁰¹ ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. cit., pp. 113.

¹⁰² MORAES, Sílvio Roberto Mello. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública – Lei Comentar 80, de 12.1.1994 anotada**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1995, p. 22. *Apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 99.

políticos do Estado, incluindo os magistrados, promotores de justiça, parlamentares, secretários de estado e delegados de polícia”¹⁰³.

Vemos que o objetivo desse princípio institucional da Defensoria Pública visa resguardar a atividade do Defensor Público, de que modo que sua atuação profissional possa ser pautada pela liberdade e autonomia, eliminando qualquer tipo de hierarquia e garantido autonomia perante os demais órgãos estatais, já que em muitas situações a Instituição tem que ingressar com demandas contra o próprio Estado.

2.7. Prerrogativas da Defensoria Pública

Para melhor cumprir suas funções, os Defensores Públicos possuem certas prerrogativas constituídas pela Lei Complementar nº. 80/94, em seus respectivos artigos 44 (Defensoria Pública da União), 89 (Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios) e 128 (Defensoria Pública dos Estados), além do art. 4º, §7º. Para melhor compreensão do assunto, convém trazer à tona o ensinamento de Frederico Rodrigues:

A prerrogativa, na lição de De Plácido e Silva, é ‘a vantagem, o privilégio, a imunidade, a primazia deferida a certas pessoas, em razão do cargo ocupado ou do ofício, que desempenham.’ Juridicamente, ‘entende-se o direito exclusivo, que se defere ou se atribui a certas funções ou dignidades.’¹⁰⁴

Antes de privilégios pessoais, as prerrogativas expressam ‘direitos exclusivos’ constituídos com a finalidade de que a função pública realizada pelos agentes possa ser cumprida da melhor maneira. Elas não existem para servir ao ocupante do cargo, mas, sim, para que ele esteja munido de um aparato ideal para desempenhar as funções que lhe foram cometidas.¹⁰⁵

Inúmeras são as prerrogativas existentes nos artigos supramencionados da Lei nº. 80/94. Assim, nos limitamos a elencar as seguintes: contagem em dobro de todos os prazos; e intimação pessoal mediante entrega dos autos.

I) Contagem em dobro de todos os prazos

¹⁰³ GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2010, pp. 43.

¹⁰⁴ De Plácido e Silva. **Vocabulário Jurídico**. Vol. III. Rio – São Paulo: Forense, 1975, p. 1208. *Apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 297.

¹⁰⁵ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 297.

A prerrogativa da contagem em dobro de todos os prazos, tem por objetivo propiciar uma isonomia substancial, material e real entre as partes envolvidas na lide:

A prerrogativa de contagem dos prazos em dobro é elemento de vital importância para a prestação idônea e profícua do serviço de assistência jurídica integral e gratuita. Ao lado da garantia de intimação pessoal por remessa dos autos, o prazo duplicado se constitui no arcabouço fundamental para a atuação jurídico-processual da Defensoria Pública.

A previsão contida na Lei Complementar 80/94, a contemplar a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e as Defensorias Públicas dos Estados, abrange todos os graus de jurisdição e todos os processos. Aonde houver atuação da Defensoria Pública, os prazos processuais contam-se em dobro.¹⁰⁶

Paulo Galliez ressalta que:

A intenção do legislador foi, sem dúvida alguma, dar segurança ao cumprimento dos prazos processuais, considerando o volume expressivo de processos envolvendo as atividades dos Defensores Públicos, sobretudo quando ocorrem substituições em razão do afastamento de colega do órgão de atuação.

(...) essas prerrogativas dificultam a perda de prazos e a apresentação de peças deficientes e lacunosas. A atuação eficiente do Defensor Público constitui obrigação de sua parte e esta é a *ratio júris* da existência dessas prerrogativas. Ao exercer o seu múnus, fundamentado pelas prerrogativas legais, o Defensor Público preserva a continuidade regular dos serviços prestados pela Instituição, mantendo consequentemente a sua indivisibilidade, tão essencial à sua existência.¹⁰⁷

Segundo a Lei Complementar 80/94, a Defensoria Pública conta com os prazos em dobro, em todas as instâncias judiciais. Porém, os prazos que foram mencionados na referida Lei dizem respeito somente aos prazos processuais:

A prerrogativa estabelecida em favor da Defensoria Pública se restringe aos *prazos processuais*, ou seja, àqueles que podem ensejar o efeito jurídico conhecido como *preclusão*. Não engloba, por conseguinte, os *prazos prescricionais* ou *decadenciais*.

Com efeito, a prerrogativa foi concebida para que a Defensoria Pública pudesse exercer as suas funções com maior desenvoltura, não só pelo fato de que não pode escolher ou limitar as suas funções, mas principalmente porque tem como objetivo assistir a um número elevadíssimo de pessoas. Se o prazo em dobro não existisse, os assistidos dificilmente poderiam ser protegidos satisfatoriamente pela Defensoria Pública. A duplicação dos prazos, portanto, se constitui, antes de tudo, em um benefício conferido para permitir a defesa eficaz daqueles que são amparados pela Defensoria Pública.

Não se justifica a extensão da prerrogativa aos prazos prescricionais ou decadenciais, que são instituídos para todos e que têm como principal fundamento a preservação da segurança jurídica. (grifo do autor)¹⁰⁸

¹⁰⁶ Ibidem, pp. 334.

¹⁰⁷ GALLIEZ, Paulo, Op. Cit., 2010, pp. 44.

¹⁰⁸ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. Op. cit., pp. 335.

II) Intimação pessoal mediante entrega dos autos

Como regra, a intimação dos atos processuais é direcionada aos advogados das partes e é realizada por intermédio da imprensa oficial. A intimação pode também ser direcionada a própria parte (intimação pessoal), sendo realizada pelos seguintes meios: correio; oficial de justiça; vista dos autos; edital. O Código de Processo Penal elenca ainda a possibilidade de intimação por qualquer meio idôneo (art. 370, §2º).¹⁰⁹ A intimação pessoal do Defensor Público mediante a entrega dos autos se configura como uma exceção, mas também como uma regra:

No que toca à Defensoria Pública, a intimação pessoal por entrega dos autos com vista é, ao mesmo tempo, exceção e regra. Se enfocada a disciplina processual geral e comum das intimações, em que a imprensa oficial se afigura como meio idôneo, a cientificação pessoal da Defensoria Pública se projeta como exceção. Concomitantemente, ela se manifesta como regra, pois a intimação da Defensoria Pública sempre deve ocorrer sob esta espécie.¹¹⁰

A prerrogativa da intimação pessoal mediante entrega dos autos é uma medida das mais importantes para facilitar o ofício dos Defensores Públicos:

Delineia-se como uma das mais importantes prerrogativas conferidas à Defensoria Pública. Em razão da importância do múnus por ela exercido, bem como em virtude da natureza pública e indeclinável de sua atuação, conferiu-se-lhe mecanismo que permite o exercício pleno de tão importante incumbência, de modo que não sejam acarretados prejuízos àqueles que são por ela assistidos.¹¹¹

Ambas as prerrogativas levam em conta a peculiaridade da atuação da Defensoria Pública, o *status* constitucional que lhe foi atribuído por meio dos artigos 5º, LXXIV, e 134, da CF/88, bem como o fato de que a Defensoria Pública ainda sofre com a falta de estrutura e com uma elevadíssima demanda, em virtude dos graves problemas sociais existentes no país, sendo importantíssimas para garantir a qualidade do serviço prestado e para evitar prejuízos aos assistidos.

¹⁰⁹ Ibidem, pp. 316.

¹¹⁰ Ibidem, pp. 316.

¹¹¹ Ibidem, pp. 317.

3. Um Breve Retrato sobre a Realidade da Defensoria Pública no Brasil

Para esse capítulo, tomarei como base os relevantes estudos realizados sobre a Defensoria Pública no Brasil: II e III Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil e o Mapa da Defensoria Pública no Brasil. As duas primeiras pesquisas citadas foram realizadas pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (II Diagnóstico, publicado em 2006) e da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP (III Diagnóstico, publicado em 2009). Ambas abordam a organização das Defensorias Públicas no país, apontando o perfil da instituição. Já o Mapa da Defensoria Pública no Brasil é um estudo mais recente, publicado em março de 2013, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA -, com o apoio da ANADEP e da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Sobre a importância desses estudos para o fortalecimento das Defensorias Públicas, o autor Cleber Francisco Alves afirma que:

Outra ação governamental que explicitou de modo claro a prioridade conferida ao fortalecimento da Defensoria Pública foi a realização de um amplo estudo diagnóstico sobre a instituição, lançado pelo Ministério da Justiça no final do ano de 2004. Foi a primeira vez que se fez no Brasil um mapeamento oficial dessa magnitude acerca da realidade das Defensorias Públicas. Tal estudo, coordenado pela Professora Maria Tereza Sadek, da Universidade de São Paulo, representa uma importante fonte para as pesquisas sobre o funcionamento e a forma como vêm efetivamente operando essas entidades governamentais que prestam a assistência jurídica integral e gratuita assegurada como direito fundamental na Constituição de 1988.¹¹²

Na realização do II Diagnóstico¹¹³ foram enviados 26 questionários¹¹⁴ para todo o país, obtendo-se 25 respostas, não sendo obtidos dados dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Goiás¹¹⁵. O Paraná foi o único Estado que não enviou resposta, sendo que o serviço de assistência jurídica não

¹¹² ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 331.

¹¹³ BRASIL. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2013.

¹¹⁴ Os referidos questionários foram enviados para os Defensores Públicos-Gerais de cada Unidade da Federação, bem como da Defensoria Pública da União. Estes questionários contemplam os dados institucionais sobre as Defensorias Públicas.

¹¹⁵ As Defensorias Públicas desses estados somente foram criadas por Lei: Goiás, em 2006; Paraná, em 2011; e Santa Catarina, em 2012.

está estruturado na forma da Constituição da República. O questionário não foi enviado para Santa Catarina e Goiás, Estados onde a Defensoria Pública ainda não havia sido implantada. Já no III Diagnóstico¹¹⁶, foram incluídos dados da Defensoria paranaense.

Já no Mapa da Defensoria Pública no Brasil¹¹⁷, os dados analisados no relatório foram fornecidos pelas Associações Estaduais de Defensores Públicos e Defensorias Públicas Gerais, no período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013. O estudo realiza cruzamento, na base territorial, de dados sobre Defensorias e defensores com informações socioeconômicas e indicadores selecionados. A pesquisa busca aprimorar os estudos existentes sobre a estruturação das Defensorias Públicas e contribuir com três objetivos estratégicos: “Em primeiro lugar, ele ajuda a aferir a presença e a posição desses elementos no espaço. Em segundo lugar, ele ajuda a informar uma reflexão sobre como otimizar essa presença. Em terceiro lugar, ele ajuda a planejar a expansão e a organização dos serviços das Defensorias”.

Os dois primeiros estudos (II e III diagnósticos) comparam os diferentes níveis de organização e prestação de serviços pelas Defensorias Públicas com o Índice de Desenvolvimento Humano de cada Estado brasileiro. Sendo assim, as Unidades da Federação foram classificadas em quatro grandes grupos segundo dois critérios: a) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e b) percentual da população com rendimento de até três salários mínimos. Já o Mapa da Defensoria Pública no Brasil buscou fazer uma análise da presença territorial da Defensoria Pública. Para isso usou como critérios: a) para a análise da atuação dos defensores públicos não foram considerados aqueles que estavam afastados de modo perene; b) em relação às comarcas com Defensoria Pública, foram consideradas aquelas em que havia ao menos um defensor público lotado, enquanto que as comarcas atendidas por itinerância são aquelas acumuladas por defensores públicos lotados em outras comarcas; c) No que diz respeito ao público-alvo da Defensoria Pública, o critério considerado foi a população com dez anos ou mais e rendimento mensal de

¹¹⁶ III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça, 2009.

¹¹⁷ BRASIL. Mapa da Defensoria Pública no Brasil, ANADEP e Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2013.

até três salários-mínimos. E este corte populacional também foi utilizado para o cálculo das estimativas de déficit de defensores públicos nos estados.

A classificação realizada pelo III Diagnóstico chegou aos resultados demonstrados na tabela 3 do referido estudo¹¹⁸:

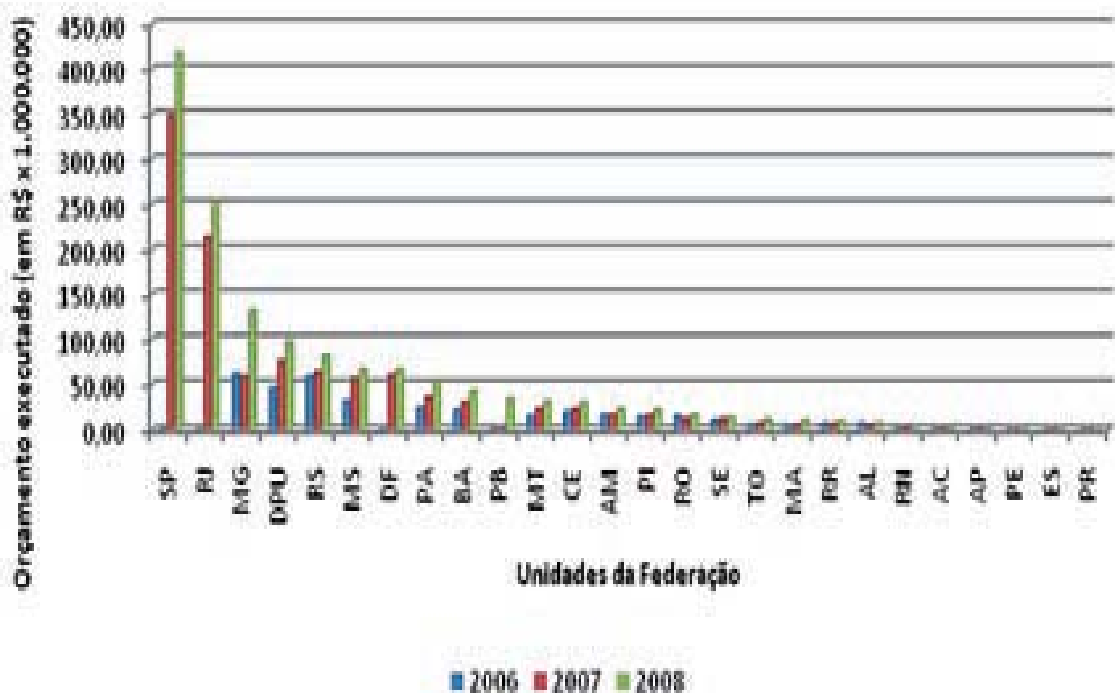
Classificação do IDH e 3 SM por estados				
UF	IDH – 2005	NÍVEL DE IDH	PROP. DA POP. ATÉ 3 S.M.	NÍVEL DE ATÉ 3 S.M.
RR	0,75	Médio Baixo	69,36	Alto
AC	0,75	Médio Baixo	70,95	Alto
AM	0,78	Médio Alto	71,43	Alto
AP	0,78	Médio Alto	70,93	Alto
SP	0,83	Alto	70,48	Alto
SC	0,84	Alto	69,92	Alto
DF	0,87	Alto	63,66	Alto
PI	0,70	Baixo	77,84	Baixo
PB	0,72	Baixo	77,89	Baixo
PE	0,72	Baixo	77,46	Baixo
CE	0,72	Baixo	79,03	Baixo
RN	0,74	Médio Baixo	77,2	Baixo
BA	0,74	Médio Baixo	78,04	Baixo
PA	0,76	Médio Baixo	73,84	Médio Alto
MT	0,80	Médio Alto	72,72	Médio Alto
GO	0,80	Médio Alto	73,68	Médio Alto
MS	0,80	Alto	73,52	Médio Alto
PR	0,82	Alto	71,57	Médio Alto
RJ	0,83	Alto	72,77	Médio Alto
RS	0,83	Alto	72,2	Médio Alto
AL	0,68	Baixo	75,39	Médio Baixo
MA	0,68	Baixo	75,45	Médio Baixo
SE	0,74	Médio Baixo	76,21	Médio Baixo

¹¹⁸ III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, pp. 26-27.

TO	0,76	Médio Baixo	74,44	Médio Baixo
RO	0,78	Médio Alto	74,52	Médio Baixo
MG	0,80	Médio Alto	75,4	Médio Baixo
ES	0,80	Alto	74,1	Médio Baixo

Verifica-se pela observação dessa tabela que existe associação entre nível de IDH e nível da população que percebe até 3 salários mínimos, ou seja, quanto menor é o índice de desenvolvimento humano da Unidade da Federação, maior é a proporção de potenciais beneficiários da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública.

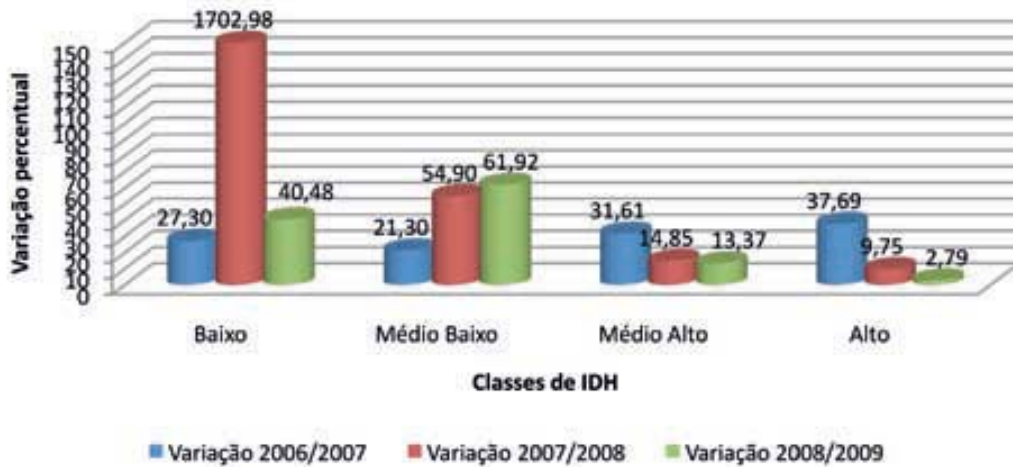
Além disso, os Estados com os piores indicadores sociais disponibilizam os menores recursos à estruturação e atuação da Defensoria Pública, conforme observa-se no gráfico 24, referente ao orçamento efetivamente executado entre 2006 e 2008 para cada uma das unidades da Federação, além da Defensoria Pública da União¹¹⁹:



Apesar disso, o estudo apontou que houve um significativo aumento percentual dos orçamentos destinados às Defensorias Públicas dos Estados com o

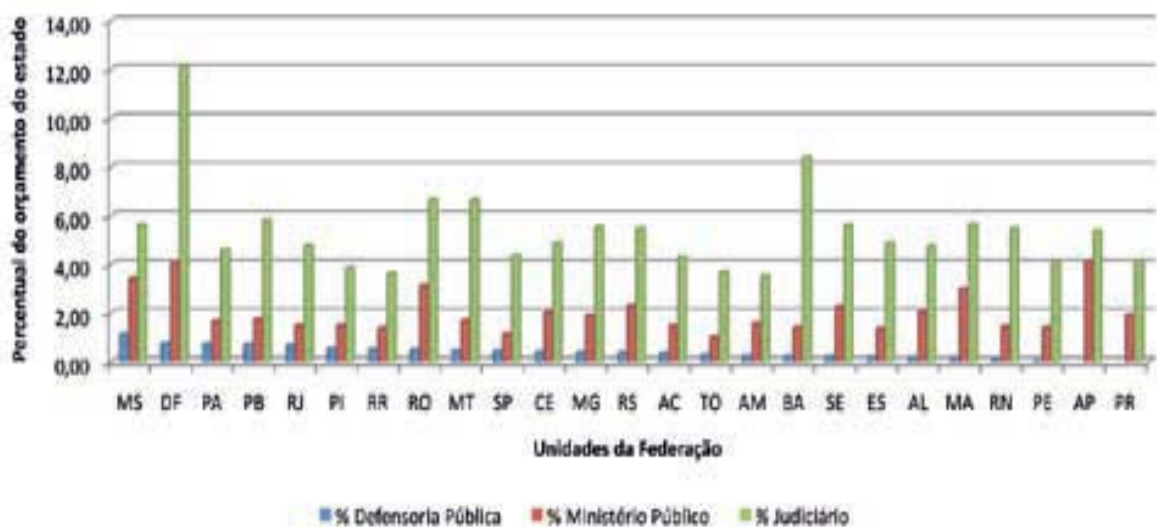
¹¹⁹ Ibidem, pp. 71.

menor nível de desenvolvimento, conforme o gráfico 22, que apresenta a variação percentual do orçamento aprovado por IDH no período de 2006 a 2009¹²⁰:



Outro ponto negativo observado nos estudos é a diferença de tratamento dado a Defensoria Pública em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário:

com relação ao orçamento executado pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública das unidades da federação no que diz respeito ao orçamento total do estado, observou-se que em média o Poder Judiciário dos estados absorve 5,34% dos gastos totais do estado, enquanto que o orçamento do Ministério Público foi de 2,02% do orçamento do estado e o da Defensoria Pública foi em média de 0,40% do total de gastos pelas unidades da federação.¹²¹

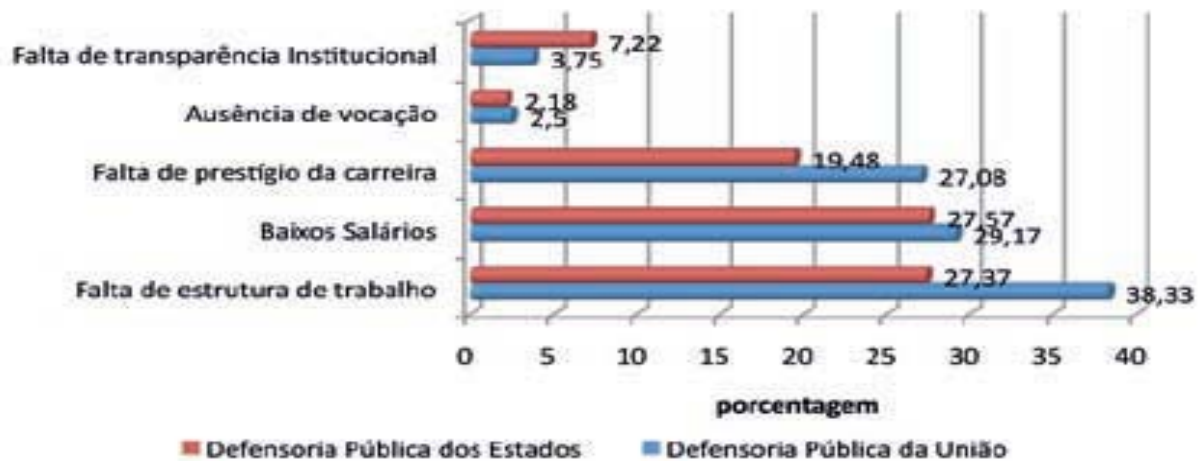


¹²⁰ Ibidem, pp. 68.

¹²¹ Ibidem, pp. 86.

O estudo apontou ainda que, de forma geral, o salário médio do Defensor Público da União foi de R\$ 15.323,40 e o do Defensor Público do Estado de R\$ 11.046,19. São valores inferiores ao valor médio dos salários finais pagos aos membros do Ministério Público, que em 2005, era de R\$ 19.629,64¹²². Não surpreende portanto quando o III Diagnóstico revela que há uma considerável renovação dos quadros da Defensoria Pública. Isso pode ser explicado pelo fato de que os próprios defensores consideram as carreiras da Magistratura e do Ministério Público mais prestigiadas que a carreira de defensor. Nesse sentido, quase 40% dos defensores gostariam de exercer outra carreira em razão da falta de estrutura de trabalho, dos baixos salários e da falta de prestígio da carreira:

Pode-se observar pela tabela 79 que as três principais carreiras que os Defensores Públicos da União gostariam de exercer são: Magistratura federal, Ministério Público federal e Magistratura estadual. entre os Defensores Públicos dos estados, as três mais citadas foram: Magistratura estadual, Magistratura federal e Ministério Público federal. (...) Os motivos pelos quais os Defensores gostariam de exercer outra carreira estão demonstrados na tabela 80. Os três motivos mais citados foram: falta de estrutura de trabalho, baixos salários e falta de prestígio da carreira foram as mais citadas, sendo que entre os Defensores Públicos da União percebeu-se um percentual ligeiramente superior.¹²³



Já a pesquisa “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” constatou que a Defensoria Pública somente está presente em 754 das 2.680 comarcas distribuídas no país. Além disso, a pesquisa demonstra que apenas 5.054 cargos de defensor público estão atualmente providos, sendo que no total foram criados 8.489 cargos no Brasil (59,5%). Acrescenta-se a isso o fato de que a Defensoria Pública

¹²² Ibidem, pp. 124-125.

¹²³ Ibidem, pp. 238-239.

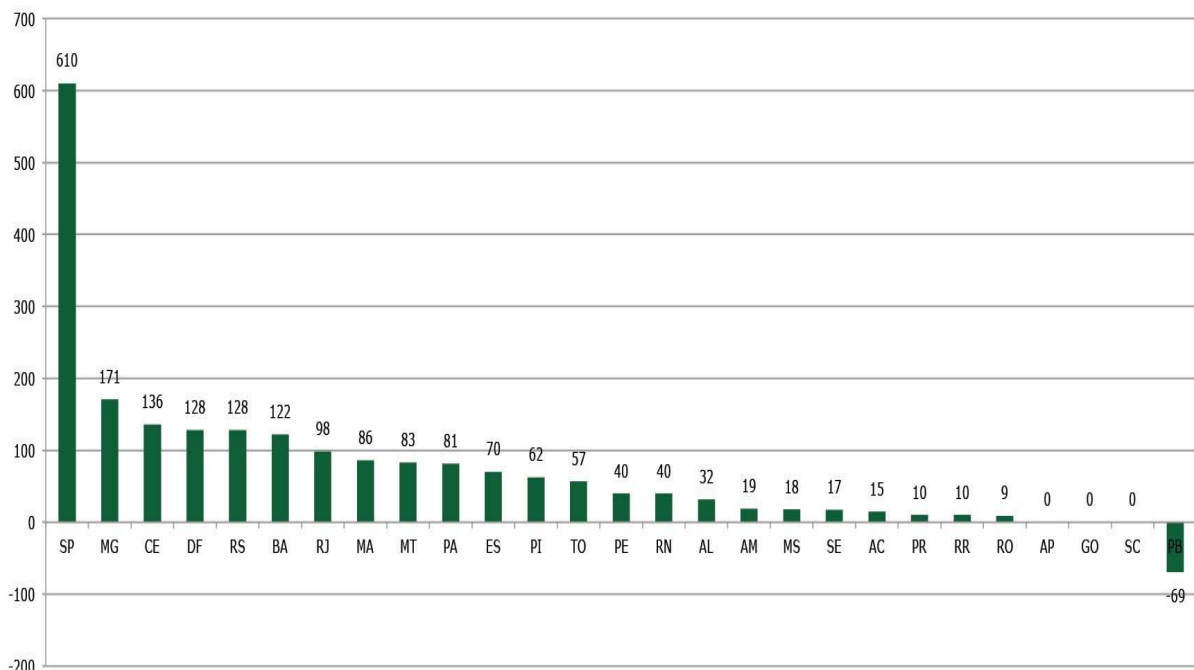
não foi efetivamente implantada em quatro estados: Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá. A pesquisa também aponta que:

Os únicos estados que não apresentam déficit de defensores públicos, considerando o número de cargos providos, são Distrito Federal e Roraima; os que possuem déficit de até 100 defensores públicos são Acre, Tocantins, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia e Sergipe. Os estados com maiores déficits em números absolutos são São Paulo (2.471), Minas Gerais (1.066), Bahia (1.015) e Paraná (834). O déficit total do Brasil é de 10.578 defensores públicos.

O Mapa permite também apontar outros problemas e características até então não sistematizados em nível nacional. Por exemplo, dentro do universo das comarcas atendidas, há casos de defensores públicos que além de sua lotação atendem outras comarcas de modo itinerante ou em extensão. A ausência de defensores é ainda mais preponderante nas comarcas menores, com menos de 100 mil habitantes, onde geralmente o IDH da população é menor e as pessoas são mais carentes.

Outro aspecto importante revelado no estudo é a discrepância dos investimentos no sistema de justiça. Para se ter uma ideia, os estados contam com 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e 5.054 defensores públicos. Ou seja, na grande maioria das comarcas brasileiras, a população conta apenas com o estado-juiz e com o estado-acusação, mas não conta com o estado-defensor, que promove a defesa dos interesses jurídicos da grande maioria da população, que não pode contratar um advogado particular.¹²⁴

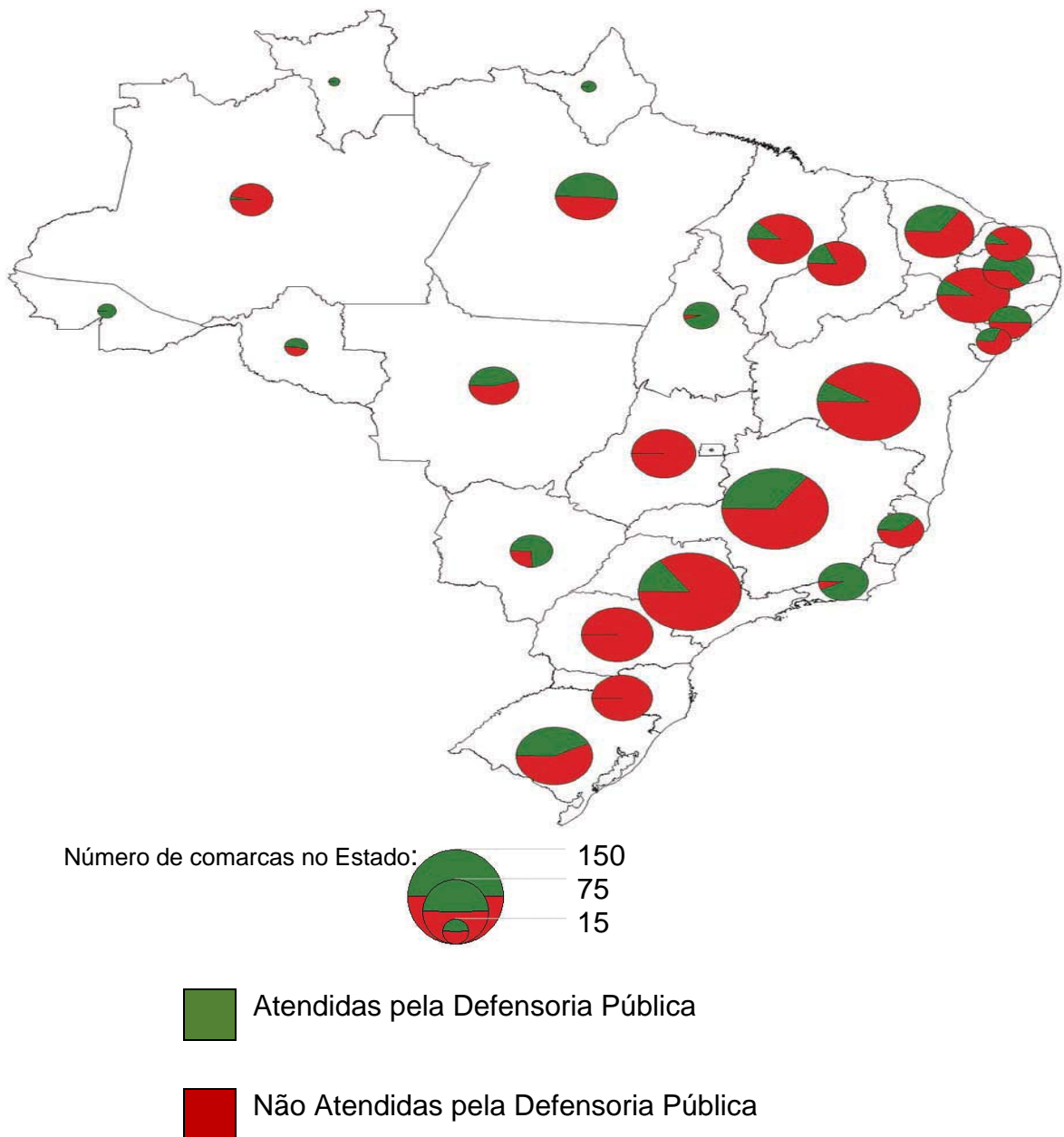
Outro dado que é preocupante diz respeito à variação do número de cargos providos entre 2003 e 2013¹²⁵:



¹²⁴ **ANADEP e Ipea lançam Mapa da Defensoria Pública no Brasil, 2013.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/9-mapadefensoria/noticias/19-anadep-e-ipea-lancam-mapa-da-defensoria-publica-no-brasil>>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.

¹²⁵ Mapa da Defensoria Pública no Brasil, pp. 48.

O mapa abaixo demonstra as comarcas atendidas e não atendidas pela Defensoria Pública¹²⁶:



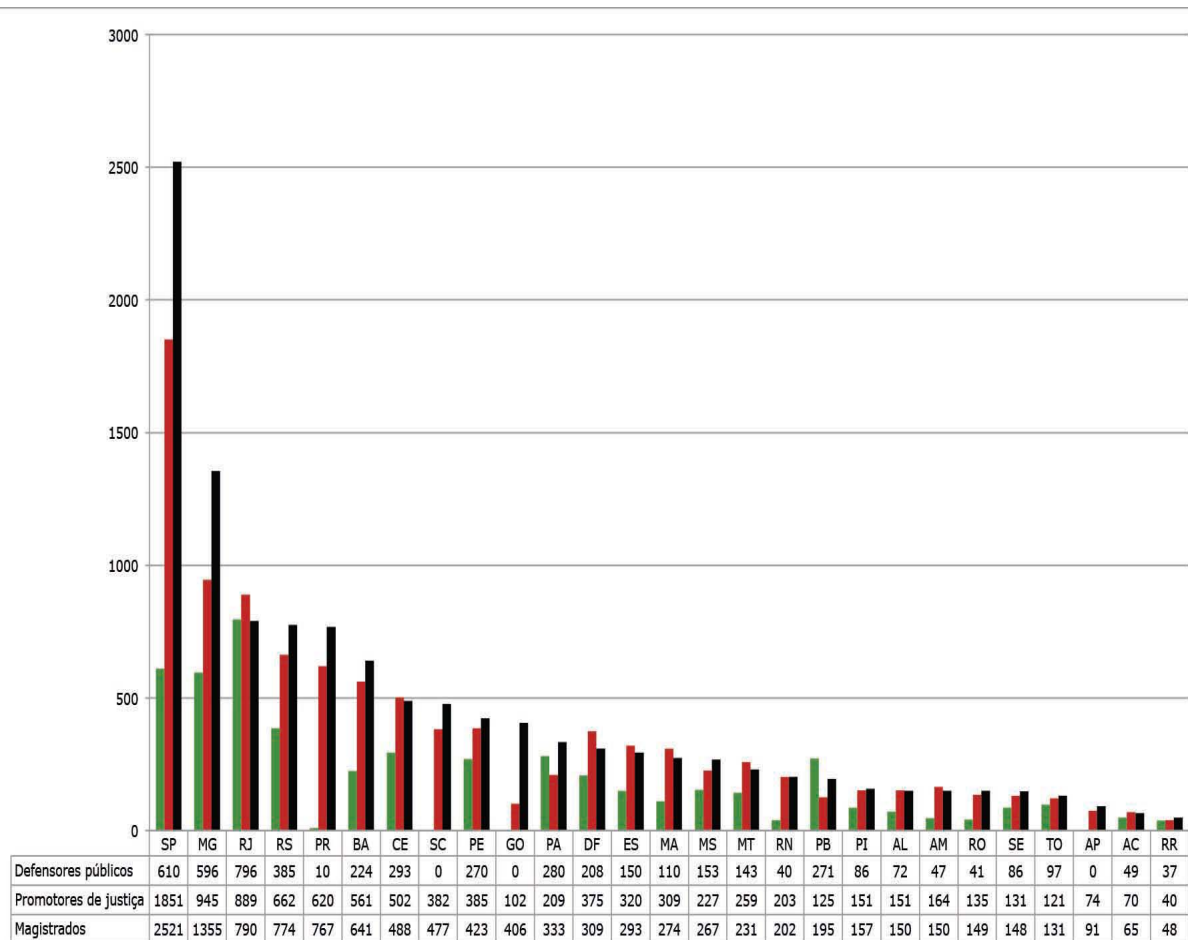
Os dados acima elencados ganham significado quando comparado o número de Defensores Pública, em relação ao de magistrados e de membros do Ministério Público:

Dados coletados por ocasião desta pesquisa indicam que os estados contam com 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e 5.054 defensores públicos (nas 1ª e 2ª instâncias). O número de magistrados e de membros do Ministério Público permite que esses serviços sejam oferecidos na quase totalidade das comarcas brasileiras. Na maioria

¹²⁶ Ibidem, pp. 48.

delas (72%), contudo, a população conta apenas com o estado-juiz, o estado-acusação/fiscal da lei, mas não conta com o estado-defensor, que promove a defesa dos interesses jurídicos da grande maioria da população, que não pode contratar um advogado particular. Em razão do alto grau de autonomia – inclusive com a iniciativa legislativa para propor a criação de cargos –, o Poder Judiciário e o Ministério Público conseguem manter um quadro de pessoal em número suficiente para universalizar sua atuação em todo o território brasileiro. Os mesmos instrumentos legais ainda não foram reconhecidos à Defensoria Pública.¹²⁷

Esses dados são demonstrados no gráfico 8 do referido estudo, referente aos cargos providos no sistema de justiça estadual¹²⁸:



A pesquisa realizada pelo Ipea/ANADEP constatou ainda que o número de Defensores Públicos por habitante está bem distante do parâmetro recomendado pelo Ministério da Justiça:

Um passo adicional (e original) desta pesquisa consistiu em estimar o déficit de Defensores Públicos no Brasil, de modo que todas as comarcas possam ser atendidas. Nesse sentido, a pesquisa adotou como parâmetro a recomendação do Ministério da Justiça, segunda a qual 'a relação recomendável de Defensores Públicos por habitante deve oscilar na faixa aproximada de um defensor público para cada dez mil ou, no máximo, 15

¹²⁷ Ibidem, pp. 41.

¹²⁸ Ibidem, pp. 64.

mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública' (Ofício n.º 287-2011/SRJ-MJ, de 17 de março de 2011). Tem-se, assim, que o número de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por cargo existente de defensor público no Brasil é 18.336. No entanto, essa proporção sobe para 56.620 quando a comparação é feita com cargos providos.¹²⁹

A pesquisa aponta que somente o Distrito Federal e Roraima atingiram a meta estipulada pelo Ministério de Justiça:

Ao analisar o número de pessoas com até três salários-mínimos por cargos existentes, dez estados encontram-se no cenário recomendado pelo Ministério de Justiça, ou seja, com taxa equivalente ou inferior a 10.000 pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por defensor público. Em contrapartida, quando se analisa este número para o total de cargos providos, apenas o Distrito Federal e Roraima encontram-se nesta situação.

Na análise da relação por cargos existentes, a pior situação é de Santa Catarina, que apresenta uma taxa de 74.849 pessoas com até três salários-mínimos por cargo existente, único estado que figura na faixa superior a 40.000. Todavia, cinco estados onde a Defensoria Pública já está instalada passam a compor esse cenário quando se analisa os cargos providos, com destaque para o Rio Grande do Norte (61.945 pessoas com até três salários-mínimos por cargo provido), seguido por Amazonas (53.479), Bahia (49.218), São Paulo (48.432) e Maranhão (45.741)^{130 131}.

Portanto, nesses dez estados, o número de cargos existentes se encontra dentro das recomendações do Ministério da Justiça, de modo que bastaria o integral preenchimento dos cargos por meio de concursos públicos para se alcançar a universalização dos serviços. Essa, contudo, não é a realidade da maioria dos estados, onde o número de cargos existentes é claramente inferior ao necessário.

Nas comarcas com Defensoria Pública, a taxa média de pessoas com até três salários-mínimos por defensor público é 16.043, o que significa que nos locais em que a Defensoria Pública está instalada a proporção de defensores se aproxima do mínimo recomendado pelo Ministério da Justiça. Mas há que se destacar algumas situações: os estados com as melhores taxas – abaixo de 10.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público – são Distrito Federal (7.758), Roraima (8.529), Paraíba (9.098) e Acre (9.9975). Outros estados apresentam taxas razoáveis, entre 10.000 e 15.000: Tocantins, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Pernambuco, Mato Grosso, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Os estados do Piauí, Rio Grande do Sul, Pará, Minas Gerais, Ceará e Maranhão apresentam taxas entre 15.000 e 20.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público nas comarcas atendidas pela Defensoria. Alguns estados apresentam taxas muito altas mesmo nos locais em que há presença da Defensoria Pública, sendo que São Paulo apresenta a pior situação, com 30.418; seguido por Rio Grande do Norte, com 28.823; Amazonas, com 28.206; Alagoas, com 24.037; Rondônia, com 21.533; e Bahia, com 21.262.¹³²

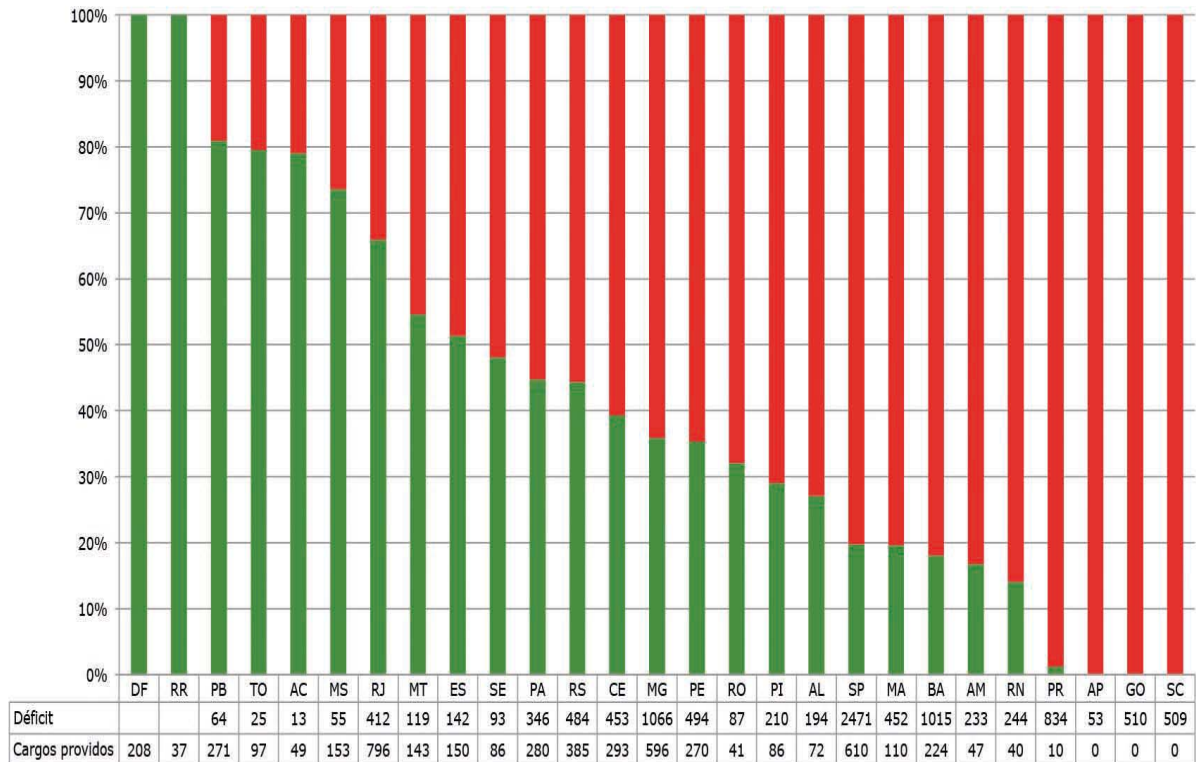
¹²⁹ Ibidem, pp. 36.

¹³⁰ No Estado do Amapá, deve-se observar, mais uma vez, que não há defensores públicos de carreira.

¹³¹ Não foram considerados os estados onde a Defensoria Pública ainda não foi instalada - Amapá, Paraná, Santa Catarina e Goiás – por não haver cargos providos ou pelo número ser muito reduzido, que é o caso do Paraná, com 10 cargos providos (art. 22 do ADCT).

¹³² Mapa da Defensoria Pública no Brasil, pp. 37-38.

O gráfico 8 do estudo demonstra o déficit de Defensores Públicos nos estados¹³³:



A pesquisa aponta que a situação das capitais, em geral, é melhor do que a das comarcas situadas no interior dos estados, onde, muitas, contam com apenas um Defensor Público para atuar em todas as áreas: “343 comarcas brasileiras (12,8%) são atendidas por apenas um Defensor Público”¹³⁴. Assim, 11 capitais cumprem a meta do Ministério da Justiça: João Pessoa, Macapá, Palmas, Cuiabá, Belo Horizonte, Boa Vista, Rio Branco, Porto Alegre, Brasília, Aracaju e Belém. As capitais com as piores taxas são: Manaus (31.851); São Paulo (28.011); Natal (27.065); Porto Velho (18.947); e Salvador (15.600)¹³⁵.

Por fim, o estudo busca estimar o déficit de Defensores Públicos no Brasil, usando como critério a meta estipulada pelo Ministério da Justiça (a proporção de 10.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público):

Os estados com os maiores déficits em números absolutos são São Paulo (2.471), Minas Gerais (1.066), Bahia (1.015) e Paraná (834). O déficit total do Brasil é de 10.578 defensores públicos. Vale destacar que a análise de déficit foi realizada para o número total de população alvo do estado. Assim, podemos observar que apesar de alguns estados não apresentarem déficit,

¹³³ Ibidem, pp. 66.

¹³⁴ Ibidem, pp. 38.

¹³⁵ Ibidem, pp. 38-39.

não apresentam necessariamente a cobertura integral das Varas Judiciais e apresenta um número de defensores públicos significativamente menor do que promotores e juizes, como por exemplo, ocorre com o Distrito Federal.¹³⁶

E conclui o estudo com um dado relevante:

Apenas 124 comarcas não apresentam déficit de defensores, considerando como necessário um defensor público para cada 10.000 habitantes, de modo que 95,4% das comarcas brasileiras ou não possuem defensor público ou possuem em número insuficiente. Cerca de um terço do déficit de defensores públicos é referente a comarcas já atendidas pela Defensoria, pois 87,3% das comarcas com Defensoria Pública ainda apresentam déficit de defensores.¹³⁷

Esses dados apresentados demonstram que houve um avanço significativo na última década, dentre os quais destacamos as seguintes conquistas:

a) a autonomia administrativa, funcional e financeira, garantidas por meio das Emendas Constitucionais nº 45/04 e 74/13; b) as Defensorias Públicas foram criadas em todas as Unidades da Federação; c) aumento progressivo do orçamento, principalmente nos estados com menor índice de desenvolvimento; d) os vários estudos que vêm sendo realizados, tais como os Diagnósticos da Defensoria Pública, realizados pelo Ministério da Justiça, e o Mapa da Defensoria Pública, resultado da parceria entre IPEA e ANADEP. Porém, observamos que os pontos negativos são preocupantes: a) elevadíssimo número de comarcas não atendidas pela Defensoria Pública (apenas 754 das 2.680 comarcas distribuídas no país); b) baixíssimo número de cargos providos; c) elevada diferença no orçamento destinado à Defensoria Pública, em comparação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário; d) A Defensoria Pública não foi efetivamente implantada em quatro estados (Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá); e) O déficit total do Brasil é de 10.578 defensores públicos; f) 95,4% das comarcas brasileiras ou não possuem defensor público ou possuem em número insuficiente.

Os referidos estudos nos dão uma visão mais clara sobre a realidade brasileira, onde podemos observar uma Defensoria Pública bem estruturada no que diz respeito ao ordenamento jurídico. Hoje, a Defensoria Pública se encontra criada por Lei em todas as Unidades da Federação. Nos permite observar que o maior déficit de Defensores Públicos se encontra no interior e que 18 (dezoito) Estados possuem um déficit superior a 50% (cinquenta por cento), sendo

¹³⁶ Ibidem, pp. 42.

¹³⁷ Ibidem, pp. 42-43.

os casos mais graves são Paraná, Amapá, Goiás e Santa Catarina. Vemos que o maior foco de insatisfação dos Defensores Públicos é a falta de estrutura de trabalho, os baixos salários e a falta de prestígio da carreira, que decorrem do tratamento diferenciado que o Estado dá aos magistrados e aos promotores.

Assim, o próximo passo para a efetivação desse serviço tão essencial à justiça é: a) provimento dos cargos existentes; b) a interiorização da Defensoria Pública; c) e a adequação do orçamento da Defensoria Pública ao mesmo patamar do Ministério Público.

CONCLUSÃO

Como vimos no decorrer do presente trabalho, a questão do acesso à Justiça já existia desde a Antiguidade Clássica, sofrendo uma variação em seu conceito de acordo com o próprio conceito de cidadania. Na atualidade, vemos a relevância do debate sobre a efetividade do acesso à Justiça, por se tratar de um direito fundamental que serve como base para todos os demais direitos. É por meio do Poder Judiciário que se invoca o cumprimento de um direito garantido pela Lei.

Verificamos a existência de diversas barreiras para o exercício do direito de acesso à Justiça, tais como as custas judiciais, a possibilidade das partes, a duração do processo, assim como obstáculos organizacionais.

Como forma de solucionar esses obstáculos, observamos que os países ocidentais buscaram adotar algumas medidas elencadas por Mauro Cappelletti como sendo as três ondas de acesso à Justiça, dando origem ao movimento mundial em busca do efetivo acesso à justiça, ainda na década de 1970.

Observamos, ainda, como no Brasil foram implementadas as medidas no sentido de garantir o acesso à justiça aos mais pobres, com destaque para o papel da Defensoria Pública, uma vez que, apesar da clara identificação com a primeira onda, desempenha suas funções também na defesa dos direitos difusos e coletivos e na busca por outras formas de resolução de litígio.

Todavia, um ponto negativo do histórico brasileiro é o fato que os direitos são conquistados por meio de atos legislativos, sem qualquer participação da sociedade civil, característica que faz com que o país possua um ordenamento jurídico bastante avançado no tocante ao acesso à justiça, mas que não se concretiza na prática, pela falta de interesse das classes sociais dominantes, bem como pelo desinteresse político. Assim, pouco investimento é realizado no sentido de se criar uma Defensoria Pública forte e qualificada, até os dias atuais. Para isso, torna-se medida necessária a melhoria das estruturas de trabalho, a valorização da carreira, com salários compatíveis com o cargo, o provimento dos cargos atualmente existentes, a interiorização da Defensoria Pública e a adequação do orçamento da Defensoria Pública ao mesmo patamar do Ministério Público.

Assim, apesar de seu papel tão fundamental na efetivação do acesso à justiça e sendo considerada pela Constituição Federal de 1988 como instituição que exerce função essencial à justiça, vemos que a Defensoria Pública

não tem tido a atenção que lhe cabe por parte do poder público. No decorrer do trabalho, verificou-se que o Poder Judiciário (Estado-Juiz) e o Ministério Público (Estado-Acusador) ainda gozam de maior estrutura e prestígio do que a Defensoria (Estado-Defensor). Tal fato não pode ser mais ignorado e nem tolerado. Para isso, deve o Poder Público tomar medidas no sentido de efetivamente estruturar as Defensorias Públicas, tal como o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Concluo, por meio deste trabalho, que o acesso à justiça não se limita ao acesso ao Poder Judiciário e que a Defensoria Pública no Brasil possui uma função fundamental no que diz respeito a efetivação do acesso à justiça dos necessitados, os quais não se limitam àqueles que comprovam a insuficiência de recursos, mas que se estende a todos aqueles que padecem de algum tipo de hipossuficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça em preto e branco:** retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

BARBOSA, Ruy Pereira. **Assistência jurídica.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BRASIL. **A DEFENSORIA PÚBLICA:** IPEA & ANADEP, 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica>>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.

_____. **ANADEP e Ipea lançam Mapa da Defensoria Pública no Brasil,** 2013. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/sites/9-mapadefensoria/noticias/19-anadep-e-ipea-lancam-mapa-da-defensoria-publica-no-brasil>>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

_____. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

_____. Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm#art2>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

_____. Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1950. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm>. Acesso em: 13 de novembro de 2013.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

_____. Mapa da Defensoria Pública no Brasil, ANADEP e Ipea, 2013. Disponível em:

<http://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2013.

_____. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. Disponível em:

<http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2013.

_____. III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça, 2009. Disponível em:

<<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.

CAPPELETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CESAR, Alexandre. **Acesso à Justiça e Cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

FONTAINHA, Fernando de Castro. **Acesso à Justiça**: Da Contribuição de Mauro Cappelletti à Realidade Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GALLIEZ, Paulo. **A Defensoria Pública, o Estado e a Cidadania**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 2ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

MATTOS, Fernando Pagani. **Acesso à Justiça**: Um Princípio em Busca de Efetivação. Curitiba: Juruá, 2009.