

THIAGO RODRIGUES DO VALE

**A DEFENSORIA PÚBLICA COMO PILAR DO ACESSO À
JUSTIÇA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
Goiânia – GO
2009**

THIAGO RODRIGUES DO VALE

**A DEFENSORIA PÚBLICA COMO PILAR DO ACESSO À
JUSTIÇA**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, sob a orientação do Professor Doutor José Querino Tavares Neto.

Goiânia – GO
2009

Vale, Thiago Rodrigues do
A Defensoria Pública como pilar do acesso à Justiça. -
Goiânia:
s.n., 2009. ix, 76 f.; 29,7 cm.
Monografia Jurídica – Universidade Federal de Goiás.
Área de concentração: Direito
Orientador: José Querino Tavares Neto
1. Direito

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

DEDICATÓRIA

Esta Monografia é especialmente dedicada à minha família, pelo amor, carinho e apoio incondicionais dedicados desde sempre.

À Nayara, meu Amor, por todo carinho e paciência dedicados nesta difícil jornada.

À 1ª Vara da Justiça Federal, nas pessoas da Dr^a Maria Maura Martins Moraes Tayer e Julina Nogueira Pimenta, onde desenvolvi meu gosto pelo Direito e aprimorei meu senso de Justiça.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao Professor Dr. José Querino Tavares Neto pela disponibilidade e atenção ao me orientar nesta Monografia.

À Dr^a Maria Maura Martins Moraes Tayer, pelo respeito, paciência e, principalmente pelos ensinamentos sobre o Direito e a Justiça.

Aos servidores da 1^a Vara da Justiça Federal, pelo carinho e respeito dispensados a mim, sem me esquecer da enriquecedora oportunidade de aprendizado.

“(...) uma justiça acessível aos não-privilegiados é provavelmente a chave para a necessidade mais urgente nas nossas democracias do final do século: o desafio da inclusão. A não ser que consigamos resolver os problemas da marginalização e exclusão, os regimes que criamos e consolidamos não merecerão o adjetivo ‘democráticos’. (...) A não ser que alcancemos acesso geral e universal, o direito à justiça continuará a ser um privilégio e não um direito.”

(Juan E. Méndez)

RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
1 – O ACESSO À JUSTIÇA.....	12
1.1 – Acesso à Justiça, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.....	12
1.2 – Conceito.....	12
1.3 – Evolução do Acesso à Justiça.....	13
1.4 – Acesso à Justiça: Obstáculos.....	15
I – Custas Judiciais.....	16
a) Em Geral.....	16
b) Pequenas Causas.....	17
c) Tempo.....	17
II – Possibilidade das Partes.....	18
a) Recursos Financeiros.....	18
b) Capacidade Jurídica.....	19
c) Frequência de encontros com o sistema judicial (Litigantes “eventuais” e Litigantes “habituais”).....	20
III – Problemas Especiais dos Interesses Difusos.....	21
IV – A questão da etnia e do gênero.....	22
V – As Barreiras ao Acesso: Conclusão preliminar e fator complicador.....	23
1.5 – As Três Ondas de Acesso à Justiça.....	24
I – A Primeira Onda: Assistência judiciária para os pobres.....	25
a) O Sistema <i>Judicare</i>	26
b) O Advogado Remunerado Pelos Cofres Públicos.....	27
II – A Segunda Onda: Proteção dos Direitos Difusos e Coletivos.....	29
III – A Terceira Onda: Novo Enfoque do Acesso à Justiça.....	30
2 – A DEFENSORIA PÚBLICA E O ACESSO À JUSTIÇA.....	32
2.1 – O fenômeno da Judicialização e o papel da Defensoria Pública no acesso à Justiça.....	32
2.2 – Defensoria Pública – Conceito.....	34
2.3 – Defensoria Pública – Princípios Institucionais.....	35
I – Unidade e Indivisibilidade.....	35
II – Independência Funcional.....	36
2.4 – Defensoria Pública - Natureza Jurídica.....	36
I – Natureza Jurídica dos Defensores Públicos.....	37
2.5 – Defensoria Pública e Assistência Jurídica Integral e Gratuita.....	37
I – Benefício da Justiça Gratuita.....	38
II – Assistência Judiciária.....	38
III – Assistência Jurídica.....	39
IV – A Defensoria Pública e a relação entre os advogados remunerados pelos cofres públicos.....	40
2.6 – Defensoria Pública – Beneficiários.....	40
2.7 – A Defensoria Pública e a Advocacia Dativa.....	42
I – A Defesa dos Necessitados.....	42
II – A questão dos custos.....	47

3 – RETRATO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO PAÍS.....	51
3.1 – II e III Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil	51
3.2 – Estrutura.....	53
I – Defensor Público-Geral	53
a) Atribuições.....	53
b) Formas de escolha	55
II – Existência de Lei Orgânica	55
III – Autonomia da instituição	56
IV – Conselho Superior	56
a) Composição	56
b) Atribuições	57
V – Ouvidoria	57
VI – Instalação	58
3.2 – Estrutura Orçamentária	58
I – Recursos	58
II – Comparações com o Poder Judiciário e o Ministério Público	59
III – Convênios	61
3.3 – Defensoria Pública em Atividade	62
I – Número de Defensores Públicos na Ativa.....	62
II – Comarcas Atendidas.....	63
III – Áreas de Atuação	64
IV – Atendimentos.....	66
V – Experiência no manejo de ações coletivas.....	67
VI – Relações do usuário com a Defensoria.....	68
CONCLUSÃO	69
BIBLIOGRAFIA	71

RESUMO

Em razão da crise do Estado do Bem-Estar Social, o Poder Judiciário tem sido invocado para garantir os direitos expressos em lei, mas não assegurados pelo Poder Executivo. Por consequência, originou-se o fenômeno da judicialização, em que se verifica a expansão do Direito, o fortalecimento de instituições do Sistema de Justiça e a consequente inserção dos agentes jurídicos nas esferas política e social. Nesse cenário, o acesso à Justiça se torna tema importante, posto que instrumento para que o cidadão pleiteie seus direitos. Pela mesma razão, se torna relevante discutir a efetividade do acesso à Justiça, seus obstáculos e os instrumentos necessários para sua concretização. A Defensoria Pública se apresenta, nesse contexto, como instituição capaz de propiciar ao necessitado, individual ou coletivamente, a resolução de seus conflitos. Com fundamento na obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, este trabalho trata do conteúdo do conceito de acesso à Justiça, seus obstáculos e medidas adotadas nos ordenamentos jurídicos ocidentais para superá-los. Aborda-se ainda o papel da Defensoria Pública na efetivação desse acesso, demonstrando formas e exemplos de atuação. Por fim, é apresentado o retrato institucional da Defensoria Pública no Brasil.

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

ABSTRACT

Due to the crisis of the Welfare State, the Judiciary has been invoked to ensure the rights set forth by law, but not provided by the Executive. Consequently, originated the phenomenon of legalization, where there is the expansion of law, strengthening of institutions of justice system and the consequent integration of legal actors in the political and social life. In this scenario, access to Justice becomes a major issue, as the instrument to the citizen plead their rights. For the same reason it is relevant to discuss the effectiveness of access to Justice, its obstacles and tools necessary for their implementation. The Public Defender is presented in this context as an institution able to provide the poors, individually or collectively, the resolution of their conflicts. Relying on the work of Mauro Cappelletti and Bryant Garth, this work deals with the content of the concept of access to justice, its obstacles and measures adopted in Western legal systems to overcome them. Furthermore, it approaches the role of the Public Defender in the realization of such access, and examples demonstrating ways of acting. Finally, we present the picture of the Public Defender in Brazil.

Key-Words: Access to Justice, Public Defender, Legal Assistance, Brazil's Public Defender Diagnosis.

INTRODUÇÃO

É a partir da Constituição de 1988 que se introduz no Brasil o Estado Social de Direito. Inspirado no *Welfare State*, esse modelo de Estado busca promover o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que assegura a proteção dos cidadãos marginalizados.

Diferentemente do modelo de Estado Liberal, o Estado Social de Direito, também conhecido como Estado de Bem-Estar Social, tem ampla importância na efetivação dos direitos. Por consequência, o protagonismo passa a ser exercido pelo Poder Executivo, e não mais pelo Poder Legislativo, uma vez que as ações de governo se transformaram no principal instrumento de concretização dos anseios de justiça social e igualdade material.

Contudo, o que se tem verificado ao longo do tempo é a incapacidade do Estado em assegurar condições de bem-estar efetivo para a maioria da população. Nessa crise do Estado Moderno, a demanda de protagonismo passa a ser dirigida ao Poder Judiciário para que este garanta, por meio do Direito, o que o Estado de Direito Social não tem assegurado pela Política.

Em razão disso, vivemos hoje o fenômeno da judicialização tanto da política quanto das relações sociais. Isto significa a expansão do Direito, o fortalecimento de instituições do Sistema de Justiça e a consequente inserção dos agentes jurídicos nas esferas política e social. Não por acaso, o Direito tem expandido sua capacidade normativa para estabelecer um novo conjunto de práticas e direitos e, assim, proteger um contingente de temas e personagens até recentemente ignorados pelos ordenamentos jurídicos – das mulheres vitimizadas, aos pobres, ao meio ambiente, passando pelas crianças e adolescentes em situação de risco, pelos detentos, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores.

Desse modo, a Justiça se transforma em espaço de exigibilidade da democracia, oferecendo potencialmente a todos os cidadãos a capacidade de interpelar seus governantes e, assim, intimá-los a cumprir as promessas contidas na lei.

Nesse contexto de busca pela consolidação democrática, o debate sobre o acesso à

Justiça, seu verdadeiro significado e seus obstáculos ganha relevância. Afinal de contas, é inócuo assegurar a observância do processo democrático de produção do Direito e não estabelecer ou garantir de forma efetiva ao cidadão o acesso à Justiça.

Se a efetivação dos direitos prometidos pelo Estado do Bem-Estar Social depende, principalmente no caso das populações carentes, do efetivo acesso à Justiça, este, por sua vez, requer que sejam assegurados pelo Estado os mecanismos apropriados. E, sem dúvida nenhuma, a presença de instituições sedimentadas e plenamente atuantes é elemento essencial para que se proteja os direitos fundamentais de caráter civil, político e social.

É nesse momento que se revela a importância da Defensoria Pública como instituição incumbida de prestar assistência jurídica aos necessitados e, assim, propiciar o reconhecimento e a efetividade de direitos, bem como o exercício da cidadania. Pela mesma razão, se revela a importância e a justificativa para a realização desta monografia.

Assim sendo, o presente trabalho buscará responder às seguintes questões: O que é o acesso à Justiça e quais são seus obstáculos? Qual é o papel da Defensoria Pública na efetivação do acesso à Justiça? E, finalmente, qual é a situação da Defensoria Pública no Brasil?

É preciso ressaltar que esta monografia tem como objetivo geral demonstrar a importância da Defensoria Pública na efetivação do acesso à Justiça. Especificamente, esta pesquisa tem por objetivo conceituar o acesso à justiça, demonstrando sua evolução. Além disso, pretende-se demonstrar a superioridade do papel desempenhado pela Defensoria Pública em comparação a medidas paliativas como advocacia dativa e justiça gratuita. Por fim, pretende-se apresentar um retrato das Defensorias Públicas no país.

Para a realização desta monografia, foram utilizados livros, artigos, estudos e julgados que abordam tanto o acesso à Justiça quanto a Defensoria Pública. Feita esta pesquisa, os dados foram analisados e contextualizados conforme nossa realidade social e ordenamento jurídico.

Este trabalho acadêmico, a fim de atingir seus objetivos, estruturou-se em três

capítulos. No primeiro, aborda-se o tema do acesso à Justiça, tendo como fonte principal a obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*. Apresentam-se aqui o conceito de acesso à justiça, os obstáculos enfrentados e os instrumentos utilizados pelos sistemas jurídicos para contorná-los.

O segundo capítulo, por outro lado, apresenta o papel da Defensoria Pública na concretização do acesso à Justiça. É também neste capítulo que se diferencia os institutos da assistência jurídica integral e gratuita, assistência judiciária e justiça gratuita. No mesmo capítulo, trata-se dos beneficiários dos serviços prestados pela Defensoria Pública, além de outros aspectos institucionais.

No terceiro capítulo são apresentados os dados obtidos pelos II e III Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil. Divulgados em 2006 e 2009, respectivamente, os estudos realizados pelo Ministério da Justiça apresentam a situação da Defensoria Pública, apontando o desenvolvimento da instituição.

Ao final, são expostas as conclusões deste trabalho, refletindo sobre a efetividade do acesso à justiça, o papel da Defensoria e o retrato da instituição no país.

1 – O ACESSO À JUSTIÇA

1.1 – Acesso à Justiça, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth

Ao se tratar de acesso à justiça é imprescindível se referir ao estudo de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*, em que apresentam um relatório delineando o surgimento de uma abordagem nova e compreensiva dos problemas que o acesso à Justiça apresenta nas sociedades contemporâneas. A obra, editada no Brasil em 1988, apresenta um estudo sobre a evolução, obstáculos, soluções, tendências e limitações do tema e se apresenta, ainda, muito atual.

O referido livro será o pilar deste capítulo, tendo em vista a importância do estudo, bem como o fato de que os demais textos sobre o tema se fundamentam na mesma obra.

1.2 – Conceito

Para Cappelletti & Garth,

[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

Alexandre César, em sua tese de mestrado, questiona: “Há um conceito de acesso à justiça?”. Afirma o autor que, para o senso comum, o acesso à Justiça significa “acesso aos meandros dos Fóruns e Tribunais, aos processos, buscando assegurar direitos e exigir deveres; o acesso à tutela jurisdicional da função estatal competente, o Poder Judiciário.”. Ressalta que o senso comum não está completamente equivocado, mas incompleto, já que o acesso à Justiça engloba, mas não se reduz ao acesso ao Judiciário e suas instituições. Afirma, ainda, que o acesso à Justiça deve compreender “uma ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano, não restritos ao ordenamento jurídico processual.”²

¹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p.8

² CESAR, Alexandre. *Acesso à Justiça e Cidadania*. Cuiabá: EdUFMT, 2002, p. 49.

Esse também é o entendimento de Kazuo Watanabe, estudioso do tema no Brasil, para quem “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata de apenas possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”³.

Cynthia Robert e Elida Séguin salientam que o acesso à Justiça deve representar o acesso ao direito e não simplesmente acesso aos Tribunais.⁴

Sob o enfoque processual, o acesso à Justiça pode ser entendido como a possibilidade de ingresso de um maior número de pessoas na demanda, defendendo-se adequadamente, nos termos do devido processo legal e do princípio do contraditório, sempre buscando uma solução justa⁵. Nesse contexto, ganha importância a instrumentalidade do processo como meio efetivo de acesso à Justiça, conforme ensina Joel Dias Figueira Júnior:

faz-se mister a existência de mecanismos geradores da efetividade do processo, cuja realização verifica-se por intermédio de instrumentos que possibilitem a consecução dos objetivos pelo autor, com rapidez, isto é, dentro de um período de tempo razoável e compatível com a complexidade do litígio, proporcionando ao beneficiário da medida a concreta satisfação do escopo perseguido⁶

A melhor definição de acesso à justiça, porém, é de José Chicocki Neto:

A expressão acesso à justiça engloba um conteúdo de largo espectro: parte da simples compreensão do ingresso do indivíduo em juízo, perpassa por aquela que enfoca o processo como instrumento para realização dos direitos individuais, e, por fim, aquela mais ampla, relacionada a uma das funções do próprio Estado a quem compete, não apenas garantir a eficiência do ordenamento jurídico: mas outrossim, proporcionar a realização da justiça aos cidadãos.⁷

1.3 – Evolução do Acesso à Justiça

Na Antiguidade Clássica já havia, ainda que restrita, a preocupação com os temas

³ WATANABE, Kazuo. Apud CESAR, Alexandre. Op. Cit., p. 49.

⁴ ROBERT, Cynthia; SÉGUIN, Elida. Apud MELO, Larissa Weyne Torres de. A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça, p. 21.

⁵ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria geral do processo. Apud MELO, Larissa Weyne Torres de. Op. cit., p. 21.

⁶ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Apud CESAR, Alexandre. Op. Cit., p. 50.

⁷ NETO, José Chicocki. Apud MELO, Larissa Weyne Torres de. Op. cit. p. 21.

relacionados ao acesso à Justiça. Em Atenas eram nomeados, anualmente, 10 advogados para defesa dos despossuídos. Em Roma, o Estado era responsável por disponibilizar advogados àqueles que não pudessem contratar um defensor⁸. Percebe-se que, naquela época, o acesso à justiça se restringia à garantia de defensor dos pobres.

Durante a Idade Média, não houve grandes alterações. Alexandre César conta 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”⁹.

Nos séculos XVIII e XIX, era dos estados liberais burgueses, se positivou, através da Declaração de Direitos do Estado de Virgínia (EUA), 1776, e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França), 1789, o princípio de Direito Natural de que todos são iguais perante a lei, fundamento da assistência judiciária pública, erigida como dever do Estado¹⁰. Cappelletti & Garth, entretanto, registram que, em função da filosofia essencialmente individualista dos direitos, o direito “ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação”¹¹.

Este sistema de assistência judiciária se demonstrou insuficiente, por não atender a toda a comunidade carente, e ineficiente uma vez que os serviços eram prestados por advogados particulares sem remuneração (*munus honorificum*). Boaventura de Souza Santos aponta os inconvenientes desse sistema ao afirmar que a ausência de motivação econômica resultava em distribuição dos casos a advogados despreparados, sem experiência e sem dedicação à causa. Além disso, a assistência não abrangia a consulta jurídica e a informação sobre os direitos¹².

O fato é que, em uma economia de mercado, os melhores advogados se dedicam ao trabalho remunerado¹³, e como resultado, os beneficiários da assistência judiciária se

⁸ Cf. CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 52.

⁹ Idem, ibidem, p. 53.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 55.

¹¹ Cf. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 9.

¹² Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. Apud CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 56.

¹³ Cf. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 132.

tornam meras cobaias de jovens advogados e estagiários¹⁴.

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 instrumentos efetivos para sua realização.

Cappelletti enfatiza a evolução no conceito de direitos humanos e, conseqüentemente, no 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 sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.¹⁵ (grifo original)

1.4 – Acesso à Justiça: Obstáculos

O efetivo acesso à Justiça significa que a definição da lide é resultado apenas da análise dos argumentos jurídicos apresentados pelas partes. Contudo, essa “igualdade de armas” é uma utopia, já que diferenças estranhas ao Direito afetam a afirmação e a reivindicação dos direitos. Nesse sentido, Mauro Cappelletti e Bryant Garth são enfáticos ao afirmar que “As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente

¹⁴ Cf. CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 57.

¹⁵ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 10-12.

erradicadas”¹⁶. Ainda assim, não se pode perder de vista a importância de se aproximar daquele objetivo utópico.

Nesse aspecto, a identificação dos obstáculos ao acesso efetivo à Justiça que podem e devem ser combatidos é essencial. E é com essa intenção que Mauro Cappelletti e Bryant Garth apresentam três grandes obstáculos ao acesso efetivo à Justiça: I) as custas judiciais; II) a possibilidade das partes; III) os problemas especiais dos direitos difusos. Com efeito, a realidade brasileira requer que tratemos da questão da etnia e do gênero.

I – Custas Judiciais

a) Em Geral

A resolução judicial dos litígios é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas. Enquanto o Estado se encarrega dos salários dos juízes e servidores, prédios e outros recursos necessários aos julgamentos, cabe aos litigantes suportar a grande proporção dos demais custos necessários à solução de uma lide, o que inclui os honorários advocatícios e algumas custas judiciais.

A respeito das custas judiciais, principalmente no que se refere aos países que adotam o princípio da sucumbência¹⁷, Cappelletti e Garth afirmam que:

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 sucumbência é aproximadamente duas vezes maior – ele pagará os custos de ambas as partes.¹⁸

A verdade é que “torna-se claro que os altos custos, na medida em que uma ou ambas as partes devam suportá-los, constituem uma importante barreira ao acesso efetivo à

¹⁶ Idem, ibidem, p. 15.

¹⁷ 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 dispendidos com seu advogado. (Idem, ibidem, p. 16-17).

¹⁸ Idem, ibidem, p. 17.

justiça.”¹⁹

Outro ponto importante a ser apresentado, relacionado às custas judiciais, são os honorários advocatícios. Trata-se da despesa individual mais importante para os litigantes, representando a “esmagadora proporção dos altos custos do litígio”²⁰. Nesse contexto, os Autores enfatizam que: “Qualquer tentativa realística de enfrentar os problemas de acesso deve começar por reconhecer esta situação: os advogados e seus serviços são muito caros.”^{21,22}

b) Pequenas Causas

O custos afetam mais as causas que envolvem somas relativamente pequenas. E isso acontece porque quando o litígio tiver de ser decidido por processos judiciais formais, os custos podem exceder o montante da controvérsia ou, ainda, podem consumir o conteúdo do pedido, tornando a demanda uma futilidade.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth são muito claros ao afirmar que “a relação entre os custos a serem enfrentados nas ações cresce na medida em que se reduz o valor da causa.”²³

c) Tempo

A respeito da duração do processo e sua relação com o acesso à Justiça, é preciso entender que a demora na solução dos litígios “aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito

¹⁹ Idem, ibidem, p. 18.

²⁰ Idem, ibidem.

²¹ Idem, ibidem.

²² Não pretendem os Autores a simples eliminação da representação por Advogado. Ao ressaltarem que as barreiras ao acesso são problemas inter-relacionados, bem como que as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro, os Autores afirmam que: “Com certeza, no entanto, uma vez que litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos, de modo eficiente, eles serão mais prejudicados que beneficiados por tal ‘reforma’. Sem alguns fatores de compensação, tais como um juiz muito ativo ou outras formas de assistência jurídica, os autores indigentes *poderiam* agora intentar uma demanda, mas lhes faltaria uma espécie de auxílio que lhes pode ser essencial para que sejam *bem sucedidos*.” (Idem, ibidem, p. 29, grifo original).

²³ Idem, ibidem, p. 19.

inferiores àqueles a que teriam direito.”²⁴

Dessa forma, percebe-se que a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável torna-se, para muitos, uma justiça inacessível.²⁵

II – Possibilidade das Partes

A expressão “possibilidade das partes” revela a noção de que alguns litigantes gozam de vantagens na solução de uma causa.²⁶ Nesse aspecto, consideram-se três elementos diferenciadores: a) Recursos Financeiros; b) Capacidade Jurídica e c) Frequência de encontros com o sistema judicial (Litigantes “eventuais” e Litigantes “habituais”)

a) Recursos Financeiros

As pessoas, naturais ou jurídicas, que possuem recursos financeiros consideráveis a serem utilizados gozam de vantagens ao propor ou defender ações judiciais. E isso se justifica porque, em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar e, além disso, estão melhor preparadas para suportar as delongas de um processo.

Cappelletti e Garth acrescentam outra razão: “uma das partes pode ser capaz de fazer gastos maiores que a outra e, como resultado, apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente.”²⁷

Em seguida, observam que: “Julgadores passivos, apesar de suas outras e mais

²⁴ Idem, ibidem, p. 20.

²⁵ Nesse contexto é louvável a redação do art. 5º, LXXVIII, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, da Constituição Federal, que passou a garantir a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

André Ramos Tavares acrescenta que: “Na realidade, encontra-se no art. 6º, 1, da Convenção Européia pela Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1.959, o direito ao ‘prazo razoável’. Assim também a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 1.969), em seu art. 8º, usa a expressão ‘prazo razoável, referindo-se ao direito de pessoa ser ouvida por um juiz ou tribunal competente. No mesmo sentido operou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, de 2.000, cujo parágrafo do art. 47 afirma que ‘toda pessoa tem direito a que sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável’. Por fim, a própria Constituição européia veio a reafirmar de forma idêntica tal determinação, estabelecendo-a em seu art. II-107.” (TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Editora Saraiva, 2006, p. 640).

²⁶ Cf. GALANTER, Marc. Apud CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 21.

²⁷ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 21.

admiráveis características, exacerbam claramente esse problema, por deixarem às partes a tarefa de obter e apresentar as provas, desenvolver e discutir a causa.”²⁸

b) Capacidade Jurídica

Em síntese, a expressão “capacidade jurídica pessoal” nos remete às vantagens decorrentes dos “recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social”²⁹. Trata-se de um conceito amplo que “enfoca as inúmeras barreiras que precisam ser pessoalmente superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através de nosso aparelho judiciário”.³⁰

Em outras palavras, cuida-se da aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou, ainda, sua defesa.

Nesse sentido, o reconhecimento da existência de um direito juridicamente exigível é um obstáculo especialmente sério não só para os despossuídos, mas também para toda a população envolvida em conflitos que envolvem direitos.³¹

Ainda nesse contexto, Cappelletti e Garth citam um estudo empírico inglês, segundo o qual:

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.³²

Sendo assim, inafastável a idéia de que “A necessidade de informação é

²⁸ Idem, *ibidem*, p. 21-2.

²⁹ Idem, *ibidem*, p. 22.

³⁰ Idem, *ibidem*.

³¹ Cappelletti e Garth exemplificam com a seguinte situação: “Mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção.

³² ABEL-SMITH, B., ZANDER, M. & BROOKE, R. Apud CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 23.

primordial e prioritária”.³³

Outra barreira apresentada 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. É o que concluem Cappelletti e Garth a partir do estudo “Institutions of Representation: Civil justice and the Public”, realizado por Mayhew em 1975:

Além dessa declarada desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão pouco atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho.³⁴

Por fim, ponderam os Autores que:

Todos esses obstáculos, é preciso que se diga, têm importância maior ou menor, dependendo do tipo de pessoas, instituições e demandas envolvidas. Ainda que as tenhamos relacionado à “capacitação pessoal”, é temerário personalizá-las excessivamente. Pessoas que procurariam um advogado para comprar uma casa ou obter o divórcio, dificilmente intentariam um processo contra uma empresa cuja fábrica esteja expelindo fumaça e poluindo a atmosfera. É difícil “mobilizar” as pessoas no sentido de usarem o sistema judiciário para demandar direitos não-tradicionais.³⁵

c) Frequência de encontros com o sistema judicial (Litigantes “eventuais” e Litigantes “habituais”)

Litigantes “eventuais” são aqueles que costumam ter contatos isolados e pouco frequentes com o sistema judicial. Por outro lado, os litigantes “habituais” constituem entidades desenvolvidas, com ampla experiência judicial.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com fundamento nos estudos de Marc

³³ “Le Besoin d’information est primordial et prioritaire”. MESSIER, C. “Les Mains de la Loi: Une Problematique des Economiquent Faibles du Québec”, Montreal, Comission des Services Juridiques, 1975. Apud CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 23.

³⁴ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 24.

³⁵ Idem, ibidem, p. 24-5.

Galanter, enumeram as seguintes vantagens dos litigantes “habituais”:

1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. Parece que, em função dessas vantagens, os litigantes organizacionais são, sem dúvida, mais eficientes que os indivíduos.³⁶

Como solução, propõe-se que:

Essa desigualdade relativamente ao acesso pode ser atacada com maior eficiência, segundo Galanter, se os indivíduos encontrarem maneiras de agregar suas causas e desenvolver estratégias de longo prazo, para fazer frente às vantagens das organizações que eles devem amiúde enfrentar.³⁷

III – Problemas Especiais dos Interesses Difusos³⁸

Em razão de sua natureza fragmentada, os interesses difusos apresentam como problema básico o fato de que “ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação”³⁹

Outra barreira que se apresenta é a reunião das partes interessadas. Nesse aspecto, a dispersão dos interessados, bem como a insuficiência de informação ou incapacidade para

³⁶ Idem, *ibidem*, p. 25-6.

³⁷ Idem, *ibidem*, p. 26.

³⁸ Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth, “Interesses ‘difusos’ são interesses fragmentados ou coletivos, tais como o direito ao ambiente saudável, ou à proteção do consumidor.”

Por outro lado, dispõe o nosso Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) que direitos e interesses **difusos** são aqueles “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato (art. 81, I); **coletivos** são os “transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com parte contrária por uma relação jurídica base” (art. 81, III); **individuais homogêneos** são “os decorrentes de origem comum” (art. 81, III).

³⁹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Op. cit.*, p. 26. Os Autores apresentam a seguinte situação como exemplo: “Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas – ou nenhuma – terão qualquer interesse financeiro direito em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. Presumindo-se que esses indivíduos tenham legitimação ativa (o que é frequentemente um problema), eles estão em posição análoga à do autor de uma pequena causa, para quem uma demanda judicial é anti-econômica. Um indivíduo, além disso, poderá receber apenas indenização de seus próprios prejuízos, porém não dos efetivamente causados pelo infrator à comunidade. Consequentemente, a demanda individual pode ser de todo ineficiente para obter cumprimento da lei; o infrator pode não ser dissuadido de prosseguir em sua conduta.”

combinar um estratégia em comum são elementos que muito dificultam a sua organização para pleitear seus direitos.

Não é por outro motivo que os autores afirmam que “embora as pessoas na coletividade tenham razões bastantes para reivindicar um interesse difuso, as barreiras à sua organização podem, ainda assim, evitar que esse interesse seja unificado e expresso”.

Nesse aspecto, a atuação do Estado passa a ser alvo de críticas, uma vez que:

conquanto como regra, a proteção privada de interesses difusos exija ação de grupo, é difícil assegurar que tal ação coordenada tenha lugar, se o próprio governo falha, como no exemplo acima, em sua ação em favor do grupo. Uma posição tradicional e ainda prevalecente em muitos países é a de simplesmente recusar qualquer ação privada e continuar, em vez disso, a confiar na máquina *governamental* para proteger os interesses públicos e dos grupos. Pesquisa comparativa recente, no entanto, demonstrou o quanto é inadequado confiar apenas no Estado para a proteção dos interesses difusos. É profundamente necessário, mas reconhecidamente difícil, mobilizar energia privada para superar a fraqueza da máquina governamental. (grifo original)⁴⁰

IV – A questão da etnia e do gênero

É preciso destacar ainda que, no Brasil, a questão da etnia, bem do gênero, tem se apresentado também como barreira ao acesso à Justiça. Nesse sentido, escreveu Sérgio Adorno⁴¹ que, na justiça criminal, “a condição de pobreza constitui requisito para a condenação e cumprimento da pena”. Não bastasse o absurdo dessa discriminação, o autor ainda afirma que, entre os réus pobres, “os negros parecem ainda mais vulneráveis que os brancos à sanção punitiva. A cor revela-se grande obstáculo ao acesso à justiça criminal.”⁴²

⁴⁰ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 27-8.

⁴¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professor da USP e pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência.

⁴² SADEK, Maria Tereza (org.), O Judiciário em debate. São Paulo: IDESP, Sumaré, 1995, p. 10-2. Nesse sentido, Sérgio Adorno relata alguns dados preocupantes. No que se refere à confissão, tanto os brancos quanto os negros tendem a confirmar os crimes na fase policial, mas na fase judicial a negativa é menos freqüente entre os negros. Para essa situação, o autor apresenta duas hipóteses. A primeira está relacionada à natureza da defesa, por advogado dativo ou constituído, enquanto que para a segunda hipótese os réus negros tenham menor credibilidade frente às autoridades, policial ou judiciária.

O Sociólogo ainda constatou que, em função de ações arbitrárias, os negros constituem alvo preferencial da ação policial e, por consequência, há maior concentração de negros submetidos à prisão provisória.

O professor da USP verificou também que os negros estão em situação inferior no que tange ao respeito às garantias processuais e explica que “essa situação (...) pode ser resultado da situação de pobreza destes. Sabemos que, entre os pobres, os negros são mais pobres, o que os priva do acesso a defensorias tecnicamente mais consistentes e disponíveis para a causa a ser defendida.” Nesse cenário, não surpreende a constatação de que a punição a um réu negro seja qualitativamente superior à pena aplicada a um réu branco.

No que diz respeito à questão do gênero, Sueli Carneiro⁴³ escreve que enquanto a sociedade cada vez mais rejeita a violência contra a mulher, persiste o descaso da autoridade policial. Afirma que em muitos casos a mulher é ridicularizada e apontada como conivente e provocadora da atitude agressiva. Conseqüentemente, a agressão sexual não é sequer registrada e a justiça não toma conhecimento da atitude discriminatória.⁴⁴

Na mesma direção, Wânia Pasinato Izumino aponta que

a Justiça, ao julgar casos de violência contra a mulher, valoriza mais a adequação do comportamento dos envolvidos aos modelos de comportamentos socialmente elaborados, do que ao crime tal como enquadrado no Código Penal (...) a decisão final do processo foi tão mais favorável ao agressor quanto mais seu comportamento se aproximou de um modelo masculino (ser bom pai, trabalhador, honesto, etc.), concomitantemente houve um afastamento do comportamento da vítima do modelo feminino (ser esposa fiel, mãe delicada e zelosa com os filhos) (...) o que está em julgamento não é o crime, mas a adequação dos envolvidos aos papéis sexuais socialmente definidos.⁴⁵

Não por acaso, Ana Cristina Teixeira Barreto relata em sua monografia que

Em atendimentos realizados no Núcleo Avançado da Defensoria Pública, não raro, ouvem-se relatos de mulheres que foram maltratadas em órgãos judiciais e de segurança pública, por delegados, juizes, promotores ou advogados, que desconhecem, por ser alheia ao positivismo jurídico, a complexidade de uma situação de violência doméstica e familiar.

As mulheres relataram que sofreram intimações e foram alvo de chacotas e humilhações ao pleitearem pensões alimentícias, negadas, por sua vez, sob a alegação de que gozam de boa saúde e de todos os órgãos e membros em perfeito estado fisiológico. (...)

As mulheres também enfrentam discriminação e preconceito ao acionarem os serviços de Segurança Pública. Muitas delas recebem como resposta a recusa do atendimento, sob a alegação de que a polícia tem diligências e ocorrências mais importantes a realizar.⁴⁶

V – As Barreiras ao Acesso: Conclusão preliminar e fator complicador

⁴³ Advogada, coordenadora de direitos humanos do Geledés.

⁴⁴ Cf. Idem, *ibidem*, p. 12.

⁴⁵ IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução de conflitos de gênero*. São Paulo: FAPESP, 2004. Apud BARRETO, Ana Cristina Teixeira. *A Defensoria Pública como instrumento constitucional de defesa dos direitos da mulher em situação de violência doméstica, familiar e intrafamiliar*, p. 182.

⁴⁶ BARRETO, Ana Cristina Teixeira. *A Defensoria Pública como instrumento constitucional de defesa dos direitos da mulher em situação de violência doméstica, familiar e intrafamiliar*, p. 182-3.

Feita uma análise das barreiras criadas por nossos sistemas jurídicos, verifica-se que os litígios de pequeno valor e os autores individuais, especialmente os pobres, sofrem claras desvantagens em relação aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus interesses. Não se pode, ainda, olvidar-se da situação brasileira em que há discriminação em razão da etnia e do gênero.

De qualquer modo, verifica-se o surgimento de novos direitos substantivos, característicos do Estado de bem estar-social. A respeito desses novos direitos, bem anotam Cappelletti e Garth que:

por um lado, envolvem esforços para apoiar os cidadãos contra os governos, os consumidores contra os comerciantes, o povo contra os poluidores, os locatários contra os locadores, os operários contra os patrões (e os sindicatos); por outro lado, o interesse econômico de qualquer indivíduo – como autor ou réu – será provavelmente pequeno. É evidentemente uma tarefa difícil transformar esses direitos novos e muito importantes – para todas as sociedades modernas – em vantagens concretas para as pessoas comuns. Supondo que haja vontade política de mobilizar os indivíduos para fazerem valer seus direitos – ou seja, supondo que esses direitos sejam para valer – coloca-se a questão fundamental de como fazê-lo.⁴⁷

Pondera-se, no entanto, que os problemas de acesso à justiça são inter-relacionados, não podendo ser eliminados individualmente, posto que as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem agravar problemas por outro.

Veja nesse sentido o exemplo apresentado:

uma tentativa de reduzir custos é simplesmente eliminar a representação por advogado em certos procedimentos. Com certeza, no entanto, uma vez que litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos, de modo eficiente, eles serão mais prejudicados que beneficiados por tal “reforma”. Sem alguns fatores de compensação, tais como um juiz muito ativo ou outras formas de assistência jurídica, os autores indigentes poderiam agora intentar uma demanda, mas lhes faltaria uma espécie de auxílio que lhes pode ser essencial para que sejam bem sucedidos.⁴⁸

1.5 – As Três Ondas de Acesso à Justiça

Esse interesse em relação ao efetivo acesso à Justiça resultou, no mundo

⁴⁷ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 28-9.

⁴⁸ Idem, ibidem, p. 29.

ocidental, em três ondas de desenvolvimento. Cappelletti ensina que, iniciadas em 1965, essas ondas seguiram uma ordem cronológica.⁴⁹

A primeira onda consistiu na assistência judiciária; a segunda se preocupou com a representação jurídica dos interesses difusos e a terceira “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”, tendo o nome de “enfoque do acesso à Justiça”⁵⁰.

I – A Primeira Onda: Assistência judiciária para os pobres

O acesso à Justiça deve ser encarado como o mais básico dos direitos humanos, como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda não apenas proclamar, mas também garantir os direitos de todos⁵¹.

No Ocidente, os primeiros esforços na efetivação de acesso se concentraram em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. A iniciativa, registra Cappelletti, é louvável, uma vez que “o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa.” Acrescenta o renomado autor que proporcionar a assistência judiciária é elemento vital para ao acesso à Justiça. Pondera, no entanto, no sentido de que, na maior parte dos países, o sistema é inadequado por se basear em serviços prestados pelos advogados particulares, sem remuneração. E as consequências desse sistema, conforme apontado anteriormente, são nefastas já que:

Em economias de mercado, os advogados, particularmente os mais experientes e altamente competentes, tendem mais a devotar seu tempo a trabalho remunerado que à assistência judiciária gratuita. Ademais, para evitarem incorrer em excessos de caridade, os adeptos do programa fixaram estritos limites de habilitação para quem desejasse gozar do benefício.⁵²

De fato, o direito ao acesso foi reconhecido, sendo-lhe dado algum suporte, mas o

⁴⁹ Idem, ibidem, p. 31.

⁵⁰ Idem, ibidem, p. 67-8.

⁵¹ Cf. Idem, ibidem, p. 12.

⁵² Idem, ibidem, p. 32.

Estado não agiu de forma positiva para garanti-lo.⁵³

a) O Sistema *Judicare*

Como saída para esses problemas, surgiu na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental, o denominado “Sistema *Judicare*”:

Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida *como um direito* para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei, *Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado*. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota dos honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem recebe.⁵⁴ (grifo original)

O “Sistema *Judicare*”, porém, malgrado o expressivo avanço em relação ao sistema de *munus honorificum*, apresenta também grandes limitações:

O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio, não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos. (...) Ademais, mesmo que reconheçam sua pretensão, as pessoas pobres podem sentir-se intimidadas em reivindicá-la pela perspectiva de comparecerem a um escritório de advocacia e discuti-la com um advogado particular. Sem dúvida, em sociedades em que os ricos e os pobres vivem separados, pode haver barreiras tanto geográficas quanto culturais entre os pobres e o advogado. (...) Mais importante, o *judicare*, trata os pobres como indivíduos, negligenciando sua situação como classe. (...) Dado que os pobres encontram muitos problemas jurídicos como grupo, ou classe e que os interesses de cada indivíduo podem ser muito pequenos para justificar uma ação, remédios meramente individuais são inadequados. Os sistemas *judicare*, entretanto, não estão aparelhados para transcender os remédios individuais.⁵⁵ (grifo original)

Acrescente-se que, malgrado a previsão da possibilidade de assistência jurídica prévia, isto é, antes do litígio judicial, na prática, concentra-se na assistência judiciária, ou seja, somente perante o Estado-juiz.⁵⁶ Além disso, o profissional liberal tem seu escritório no centro, nunca nos bairros mais pobres, estando, portanto, distante daqueles que precisam de

⁵³ Cf. Idem, *ibidem*.

⁵⁴ Idem, *ibidem*, p. 35.

⁵⁵ Idem, *ibidem*, p. 38-9.

⁵⁶ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. Apud CESAR, ALEXANDRE. Op. cit., p. 59.

informação.⁵⁷

b) O Advogado Remunerado Pelos Cofres Públicos

Como alternativa ao modelo *judicare*, surge nos Estados Unidos assistência judiciária com advogados remunerados pelos cofres públicos com objetivo diverso do sistema *judicare*. Por esse novo modelo, os advogados, trabalhando em escritórios localizados nos bairros mais carentes das cidades, são pagos pelo governo, tendo por objetivo promover os interesses dos necessitados enquanto classe.⁵⁸

Este sistema apresenta grandes evoluções em relação ao sistema *judicare*. É de se destacar a preocupação em conscientizar as pessoas carentes de seus direitos, a facilidade de acesso aos escritórios de advocacia localizados nas comunidades carentes e a conseqüente relativização das barreiras de classe. Destaque-se, ainda, a própria conscientização das barreiras sociais e das dificuldades encontradas pelas comunidades carentes. Outro ponto importante é a assistência jurídica, e não meramente judiciária, capaz de auxiliar os necessitados a reivindicar seus direitos, de modo mais eficiente, tanto dentro quanto fora dos tribunais⁵⁹.

Boaventura de Souza Santos destaca que a atuação focada para os problemas jurídicos dos pobres, enquanto problemas coletivos, proporcionam não só a criação de novas correntes jurisprudenciais, mas também a transformação ou reforma do direito substantivo⁶⁰.

No mesmo sentido é o entendimento de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, para quem “os advogados tentavam ampliar os direitos dos pobres, enquanto classe, através de casos-teste, do exercício de atividades de *lobby*, e de outras atividades tendentes a obter reformas da legislação, em benefício dos pobres, dentro de enfoque de classe”⁶¹ (grifo original).

O fato é que:

⁵⁷ Cf. CAPPELLETTI, Mauro. Apud CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 60.

⁵⁸ Cf. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 39-40.

⁵⁹ Cf. Idem, ibidem, p. 40.

⁶⁰ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. Apud CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 61.

⁶¹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 40.

As vantagens dessa sistemática sobre a do *judicare* são óbvias. Ela ataca outras barreiras ao acesso individual, além dos custos, particularmente os problemas derivados da desinformação jurídica pessoal dos pobres. Ademais, ela pode apoiar os interesses difusos ou de classe das pessoas pobres. Esses escritórios, que reúnem advogados numa equipe, podem assegurar-se as vantagens dos litigantes organizacionais, adquirindo conhecimento e experiência dos problemas típicos dos pobres. Advogados particulares, encarregados apenas de atender a indivíduos, geralmente não são capazes de assegurar essas vantagens. Em suma, além de apenas encaminhar as demandas individuais dos pobres que são trazidas aos advogados, tal como no sistema *judicare*, esse modelo norte-americano: 1) vai em direção aos pobres para auxiliá-los a reivindicar seus direitos e 2) cria uma categoria de advogados eficientes para atuar pelos pobres, enquanto classe.⁶² (grifo original)

O modelo de advogados remunerados pelos cofres públicos, porém, apresenta suas limitações.

Em primeiro lugar, há o risco de que a preocupação com direitos coletivos e difusos resulte no negligenciamento das causas individuais^{63,64}, tendo em vista a necessidade de “alocar melhor seus recursos limitados entre casos importantes apenas para alguns indivíduos, e casos importantes numa perspectiva social”⁶⁵. Alexandre César entende que, nesses casos, há o risco de que “relegando as causas de cunho individual a uma posição de menor importância, por não atender aos anseios de resolução de litígios intersubjetivos cotidianos”, haja a burocratização dos advogados oficiais, “que se transformam em novos funcionários”⁶⁶.

Em segundo lugar, há os que entendem que o sistema tem caráter excessivamente paternalista “ao tratar os pobres como se fossem incapazes de perseguir seus próprios interesses (...). Tratem-se os pobres, dizem elas, simplesmente como indivíduos comuns, com menos dinheiro”⁶⁷.

O grande problema, no entanto, reside na dependência estatal desse modelo. O sistema necessita de apoio governamental, seja institucional, seja financeiro, para atividades

⁶² Idem, ibidem, p. 40-1.

⁶³ Cf. Idem, ibidem, p. 41.

⁶⁴ Cf. CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 61.

⁶⁵ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 41.

⁶⁶ CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 61.

⁶⁷ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 41.

de natureza política, muitas vezes dirigidas contra o próprio governo^{68,69} “tantas vezes omissa na efetivação das promessas e políticas de natureza social voltadas ao combate e erradicação da pobreza”⁷⁰. Nesse aspecto, interessante a observação de Mauro Cappelletti, para quem “essa dependência pressupõe que uma sociedade tenha decidido que qualquer iniciativa jurídica para ajudar os pobres é desejável, mesmo que signifique um desafio à ação governamental e às ações de grupos dominantes na sociedade.”⁷¹

O fato é que, embora esse modelo seja capaz de romper diversas barreiras ao acesso, ele está longe de ser perfeito.⁷² Nesse sentido, conclui Mauro Cappelletti que:

A solução de manter equipes de advogados assalariados, se não for combinada com outras soluções, é também limitada em sua utilidade pelo fato de que – ao contrário do sistema *judicare*, o qual utiliza a advocacia privada – ela não pode garantir o auxílio jurídico como *um direito*. Para sermos realistas, não é possível manter advogados em número suficiente para dar atendimento individual de primeira categoria a todos os pobres com problemas jurídicos. Por outro lado, e não menos importante, é o fato de que não pode haver advogados suficientes para estender a assistência judiciária à classe média, um desenvolvimento que é um traço distintivo fundamental da maior parte dos sistemas *judicare*. (grifo original)⁷³

II – A Segunda Onda: Proteção dos Direitos Difusos e Coletivos

A denominada “segunda onda” enfrenta o problema dos interesses difusos⁷⁴, individuais homogêneos e coletivos⁷⁵, que restavam “com sua eficácia comprometida por ausência de aparato procedimental e de uma nova concepção do processo que os fizesse valer”.⁷⁶

Nessa direção, é de se destacar o caráter individualista do processo civil comum:

⁶⁸ Idem, *ibidem*, p. 41.

⁶⁹ CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 61.

⁷⁰ Idem, *ibidem*, p. 61.

⁷¹ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 41.

⁷² Cf. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 42.

⁷³ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 42-3.

⁷⁴ Cf. Idem, *ibidem*, p. 49.

⁷⁵ Dispõe o nosso Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) que direitos e interesses **difusos** são aqueles “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato (art. 81, I); **coletivos** são os “transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com parte contrária por uma relação jurídica base” (art. 81, III); **individuais homogêneos** são “os decorrentes de origem comum” (art. 81, III).

⁷⁶ CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 62.

A concepção tradicional do processo civil não deixa espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto como um assunto entre as duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas do procedimento e a atuação dos juizes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares.⁷⁷

Com efeito, a segunda onda tem atuado não só na ampliação da legitimação para agir, mas também na modificação de conceitos básicos do processo civil, como a citação e a coisa julgada. Deve ser observado que nem todos os titulares de um direito transindividual podem comparecer em juízo, sendo importante a existência de um representante legitimado a agir em nome e em benefício da coletividade^{78,79,80}.

Por fim, Boaventura de Souza Santos enfatiza a maior amplitude desta segunda onda ao afirmar que:

pode mesmo dizer-se que este movimento transborda dos interesses jurídicos das classes mais baixas e estende-se já aos interesses jurídicos das classes médias, sobretudo aos chamados interesses difusos, interesses protagonizados por grupos sociais emergentes cuja titularidade individual é problemática.⁸¹

III – A Terceira Onda: Novo Enfoque do Acesso à Justiça

A Terceira Onda de preocupação com o acesso à justiça “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”⁸².

Mauro Cappelletti denomina esse movimento como sendo “o enfoque do acesso à

⁷⁷ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 49-50.

⁷⁸ Alexandre Cesar aduz que “Com relação à ampliação da legitimação ativa, de longa tradição individualista nos ordenamentos jurídicos ocidentais, em um primeiro momento atribui-se ao Ministério Público a tutela destes direitos, mas sendo o *parquet* ‘representante natural em juízo dos interesses públicos tradicionais – por exemplo, do interesse do Estado em perseguir a criminalidade’ (Cappelletti, Anais..., op. cit., p. 132), esta solução não prosperou, vez que tais direitos, apesar de eminentemente públicos, possuem grau de novidade e especialização técnica que na maioria das vezes inviabilizam a ação daquele órgão estatal.” (grifo original)

⁷⁹ Cf. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 50.

⁸⁰ Cf. CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 62.

⁸¹ SANTOS, Boaventura de Souza. Apud CESAR, Alexandre. Op. cit., p. 63.

⁸² CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 67-8.

justiça”⁸³ e explica que

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 de representação judicial⁸⁴

É nesse contexto que surgem instrumentos procedimentais efetivos para dirimir litigiosidades, como por exemplo a mediação, a conciliação informal e a arbitragem, entre outros.⁸⁵

⁸³ Idem, *ibidem*, p. 68.

⁸⁴ Idem, *ibidem*, p. 71.

⁸⁵ Cf. CESAR, Alexandre. *Op. cit.*, p. 65.

2 – A DEFENSORIA PÚBLICA E O ACESSO À JUSTIÇA

2.1 – O fenômeno da Judicialização e o papel da Defensoria Pública no acesso à Justiça.

A Constituição Federal de 1988 introduziu no Brasil um novo modelo de Estado. Trata-se do Estado-providência, com origem na Europa e no conhecido Welfare State. Por meio desse modelo, busca-se a efetivação de direitos fundamentais, individuais ou coletivos, assim como a efetivação dos direitos sociais.⁸⁶

Assim sendo, a atuação do Estado é cada vez mais importante na materialização dos direitos sociais. Contudo, o que se verifica é a incapacidade estatal na realização de políticas públicas com foco na concretização desses direitos. Não por acaso, o Poder Judiciário é invocado para garantir, por meio do Direito⁸⁷, o que o Estado de Direito Social não tem assegurado pela política.^{88,89}

O fato é que, em razão dessa “demanda de protagonismo”⁹⁰ dirigida ao Poder Judiciário, vivemos hoje o fenômeno da judicialização, no qual se verifica a “expansão do direito e o fortalecimento das instituições de Justiça, e a inserção dos agentes jurídicos na esfera política e no mundo vida.”⁹¹ Nesse contexto, Luiz Eduardo Motta⁹² aponta que

⁸⁶ Cf. BARBOSA, Claudia Maria. O Processo de Legitimação do Poder Judiciário Brasileiro, p. 2.

⁸⁷ Cf. Idem ibidem. Claudia Maria Barbosa explica que: “O processo de reorganização por que passa o Estado para buscar dar conta dessa nova realidade, refletiu imensamente em suas instituições e, por consequência, em seu instrumento privilegiado de regulação, o Direito.”

⁸⁸ Cf. Idem, ibidem. Nesse sentido a autora, citando Zaffaroni, afirma que: “De fato, ante a necessidade de atuação do Estado e a garantia de direitos nunca efetivados pelas políticas públicas inexistentes, registra-se uma crescente ‘demanda de protagonismo’ dirigida aos judiciários, para que estes garantam o que o Estado-providência prometeu mas não cumpriu”.

⁸⁹ Acrescenta Antoine Garapon que “a cooperação entre os diferentes atores da democracia não é mais assegurada pelo Estado, mas pelo direito, que se coloca, assim, como a nova linguagem política na qual são formuladas as

reivindicações políticas. A justiça tornou-se um espaço de exigibilidade da democracia. Ela oferece potencialmente a todos os cidadãos a capacidade de interpelar seus governantes, de tomá-los ao pé da letra e de intimá-los a respeitarem as promessas contidas na lei.” (GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999. Apud MOTTA, Luiz Eduardo. Acesso à Justiça, Cidadania e Judicialização no Brasil. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf>. Acesso em: 27 out. 2009).

⁹⁰ ZAFFARONI, Eugénio Raúl. Poder judiciário: crises, acertos e desacertos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. Apud BARBOSA, Claudia Maria. Op. Cit., p. 2.

⁹¹ MOTTA, Luiz Eduardo. Op. Cit. p. 23.

⁹² Luiz Eduardo Motta é doutor em Sociologia pelo IUPERJ/UCAM; mestre e bacharel em Ciências Sociais pelo IFCS/UFRJ; professor e pesquisador da EBAPE-FGV/RJ.

o Direito vem expandindo a sua capacidade normativa, armando institucionalmente o Judiciário de meios e modos para o exercício de uma intervenção nesse plano. É todo um conjunto de práticas e de novos direitos, além de um contingente de personagens e temas até recentemente pouco divisível pelos sistemas jurídicos – das mulheres vitimizadas, aos pobres e ao meio ambiente, passando pelas crianças e pelos adolescentes em situação de risco, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores inadvertidos –, os novos objetos sobre os quais se debruça o Poder Judiciário, levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais, enredadas na semântica da Justiça. É, enfim, a essa crescente invasão do direito na organização da vida social que se convencionou chamar de judicialização das relações sociais.⁹³

Assim sendo, os atores jurídicos tornaram-se elementos relevantes no campo social e político. Mas diferentemente dos partidos políticos e movimentos sociais, os operadores do direito têm se destacado nas democracias contemporâneas por exercerem outro tipo de representação, a representação funcional. E como exemplo dessa crescente representação no cenário político e social, percebemos o aumento pela demanda dos cidadãos aos Juizados Especiais, ao Ministério público e, em especial, à Defensoria Pública. A sociedade, cada vez mais, tem buscado a solução de seus conflitos, e também a concretização dos direitos sociais.⁹⁴

Feita esta contextualização, não há como tratar do “Acesso à Justiça” sem que se faça referência à Defensoria Pública. Isto porque a instituição tem por objetivo a garantia a uma ordem jurídica justa, que garanta aos necessitados não só acesso formal aos órgãos do Poder Judiciário, mas também o acesso real e a proteção efetiva e dos seus interesses.

Conforme apontado no capítulo anterior, o acesso à Justiça apresenta obstáculos diversos⁹⁵ que a sociedade tentou solucionar através do que Mauro Cappelletti e Bryant Garth denominaram as três ondas.

Com efeito, a atuação da Defensoria Pública é essencial na efetivação do acesso à justiça, apresentando elementos capazes de combater os obstáculos ao acesso e à efetividade da tutela jurisdicional. Nesse contexto, destaque-se que o legislador constituinte reconheceu a

⁹³ MOTTA, Luiz Eduardo. Op. Cit. p. 29.

⁹⁴ Idem, ibidem, p. 33.

⁹⁵ São apresentados, em síntese, como obstáculos ao acesso à justiça: o valor das custas judiciais, em especial nas causas de valor pequeno, o tempo de duração do processo, os recursos financeiros das partes, a ausência de aptidão para reconhecer um direito de forma a propor uma ação ou apresentar sua defesa, a existência de litigantes habituais e eventuais e os problemas especiais relacionados aos interesses difusos, de natureza transindividual. Além disso, no Brasil há também questão da etnia e do gênero.

importância da instituição ao considerá-la, ao lado do Ministério Público, da Advocacia pública e da Advocacia, instituição incumbida de exercer uma das funções essenciais à justiça.⁹⁶

No presente capítulo, será abordada a importância da Defensoria Pública na efetivação do acesso à justiça, tendo-se em vista os obstáculos apresentados por Mauro Cappelletti e os retratos institucionais da Defensoria.

2.2 – Defensoria Pública – Conceito

Dispõe o art. 134, *caput*, da Constituição federal que 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”.

Com efeito, o art. 1º da Lei Complementar n. 80/94, com a redação dada pela Lei Complementar n. 132/09, prescreve que:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Doutrinariamente, a Defensoria Pública é definida como “Instituição essencial à jurisdição, incumbindo-lhe a assistência jurídica integral e gratuita prestada, em todos os graus, àqueles que, na forma da lei, sejam considerados necessitados”.^{97,98}

Dos conceitos apresentados, é possível extrair que a Defensoria pública é

⁹⁶ Dispõe o art. 134, *caput*, da Constituição federal que: “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”.

⁹⁷ MORAES, Guilherme Peña de. Instituições da Defensoria Pública, 1999, p. 141. Apud MOURA, Rosana Santana. O Acesso à Justiça: O Papel da Defensoria Pública, p. 35.

⁹⁸ Interessante também a definição de Felipe Caldas Menezes, para quem a Defensoria Pública é “a instituição estatal oficial responsável pela prestação da assistência jurídica com importante papel constitucional de garantir o acesso à justiça e a observância do devido processo legal e de seus corolários do contraditório e da ampla defesa.” (MENEZES, Felipe Caldas. Op. Cit., p. 7).

responsável pela assistência jurídica integral e gratuita ao necessitado. Por esse motivo, é importante analisar o que significa a assistência jurídica integral e gratuita e quem são os beneficiários dos serviços da Defensoria Pública, temas que serão abordados ao longo deste trabalho.

2.3 – Defensoria Pública – Princípios Institucionais

Maurício Godinho Delgado ensina que princípios, de maneira geral, “são proposições fundamentais que se formam na consciência das pessoas e grupos sociais, a partir de certa realidade, e que, após formadas, direcionam-se à compreensão, reprodução ou recriação dessa realidade.” No Direito, continua o ilustre jurista, os princípios são diretrizes centrais que se inferem de um sistema jurídico e informam a compreensão do fenômeno jurídico.⁹⁹

Com efeito, o art. 3º da Lei Complementar n. 80/94 dispõe que são princípios institucionais da Defensoria Pública: a Unidade, a Indivisibilidade e a Independência Funcional. São princípios institucionais porque regem a atuação da instituição.¹⁰⁰

I – Unidade e Indivisibilidade

Pelos princípios da Unidade e da Indivisibilidade, a Defensoria Pública corresponde a um todo orgânico, sob a mesma direção, mesmos fundamentos.¹⁰¹ A Defensoria Pública opera como um todo, de forma que não há facção ou fragmento.¹⁰² Como consequência, aos Defensores é permitido substituírem-se uns aos outros sem que haja solução de continuidade na prestação da assistência jurídica. Ressalte-se, contudo, que tal unidade não implica vinculação de opiniões.^{103,104}

⁹⁹ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 184-7.

¹⁰⁰ Cf. ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Acesso à Justiça em preto e branco: retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2004, p. 111.

¹⁰¹ Cf. Idem, ibidem, p. 112.

¹⁰² Cf. GALLIEZ, Paulo. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 30.

¹⁰³ Cf. ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 112-3.

¹⁰⁴ Felipe Caldas Menezes afirma que a própria Constituição Federal reconheceu o princípio da unidade ao prescrever no art. 134, caput, no singular, que “A Defensoria Pública é instituição...” (MENEZES, Felipe Caldas. Op. Cit., p. 7).

II – 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.”¹⁰⁵ Não há, dessa forma, subordinação da Defensoria Pública aos demais agentes políticos do Estados, tais como os magistrados, promotores de justiça, parlamentares, secretários de estado e delegados de polícia.¹⁰⁶ Acrescenta Felipe de Caldas Menezes que as funções institucionais da Defensoria Pública “podem ser exercidas inclusive contra as pessoas jurídicas das quais fazem parte.”¹⁰⁷

Dentro do aspecto da independência funcional, Virgílio Afonso da Silva faz a diferenciação entre autonomia funcional e autonomia administrativa. A autonomia funcional significa o exercício de suas funções livre de ingerência, ao passo que a autonomia administrativa significa que cabe à Instituição organizar sua administração, suas unidades administrativas, praticar atos de gestão, decidir sobre a situação funcional de seu pessoal e estabelecer a política remuneratória.¹⁰⁸

2.4 – Defensoria Pública - Natureza Jurídica

Segundo lição de Guilherme Peña de Moraes¹⁰⁹, a Defensoria Pública é um órgão central¹¹⁰, composto¹¹¹, independente e obrigatório.

Importante ressaltar que a obrigatoriedade da Defensoria Pública decorre de uma imposição constitucional e que sua criação e estruturação não depende de uma

¹⁰⁵ ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 113.

¹⁰⁶ Cf. GALLIEZ, Paulo. Op. Cit., p. 41. Acrescenta o referido autor que a independência funcional é “princípio indisponível, inarredável diante de qualquer situação ou pretexto, cabendo ao defensor público, mediante postura adequada, impor-se pela educação, respeito e firmeza”.

¹⁰⁷ MENEZES, Felipe Caldas. Op. Cit., p. 8.

¹⁰⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. Parecer, p. 04. Disponível em <<http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/6297/2009-Defensoria-Conectas.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2009.

¹⁰⁹ Cf. MORAES, Guilherme Peña de. Apud MOURA, Rosana Santana. Op. Cit., p. 36.

¹¹⁰ É um órgão central porque possui atribuições específicas, no caso a assistência jurídica integral, desempenhadas em todo o território nacional. Conforme descrição de Rosana Santana Moura: “A Defensoria Pública da União atua em todo o território nacional, junto à Justiça da União, já as Defensorias Públicas dos estados prestam assistência jurídica junto às Justiças estaduais, no âmbito do respectivo território estadual”.

¹¹¹ A Instituição é classificada como um órgão composto porque constituída por agentes públicos múltiplos que, formando uma unidade técnico-funcional, almejam o acesso dos necessitados à Justiça.

discricionariedade da Administração Pública.¹¹²

I – Natureza Jurídica dos Defensores Públicos

Hely Lopes Meirelles define Agentes Políticos como sendo

os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias estabelecidas na Constituição e em leis especiais.¹¹³

Diante desta classificação, autores como Guilherme Peña de Moraes¹¹⁴, Cleber Francisco Alves e Marília Gonçalves Pimenta¹¹⁵ têm defendido a classificação do Defensor Público como agente político do Estado em razão da plena liberdade funcional, das prerrogativas e direitos próprios.¹¹⁶

2.5 – Defensoria Pública e Assistência Jurídica Integral e Gratuita

Conforme apontado anteriormente, um dos elementos essenciais que compõem o conceito de Defensoria Pública é a Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

Trata-se de instituto comumente confundido com outros dois conceitos também distintos entre si: Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Judiciária. É importante que se

¹¹² MOURA, Rosana Santana. Op. Cit., p. 36. Conclui a autora que “Disto decorre a imposição aos Estados de instituírem e manterem a Defensoria Pública, nos ditames do art. 134 da Constituição Federal, não sendo uma mera faculdade do administrador”. Nesse sentido, sugere em sua monografia a proposição de ação civil pública para que Estados como Goiás e Santa Catarina implementem suas defensorias. (Idem, ibidem, p. 70).

¹¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992, p. 72. Apud ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., 113.

¹¹⁴ Cf. MORAES, Guilherme Peña de. Op. Cit. Apud MOURA, Rosana Santana. Op. Cit., p. 37.

¹¹⁵ Cf. ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 113.

¹¹⁶ Em sentido contrário: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22. ed., 2009, p. 560-1. Em observação relativa aos membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, mas também válida para os Defensores Públicos, afirma o ilustre administrativista que: “Ninguém discute a importância do papel que tais agentes desempenham no cenário nacional, mas, ao contrário do que ocorre com os legítimos agentes políticos, cuja função é transitória e política, sua vinculação ao Estado tem caráter profissional e de permanência e os cargos que ocupam não resultam de processo eletivo, e sim, como regra, de nomeação decorrente de aprovação em concurso público. Não interferem diretamente nos objetivos políticos, como o fazem os verdadeiros agentes políticos. Assim, sua fisionomia jurídica se distancia bastante da que caracteriza estes últimos. Não se nos afigura adequada, com efeito, sua inclusão como agentes políticos do Estado. Mais apropriado é inseri-los como servidores especiais dentro da categoria genérica de servidores públicos”.

faça a distinção entre os institutos para que melhor se compreenda o papel da Defensoria Pública.

I – Benefício da Justiça Gratuita

Segundo lição de Pontes de Miranda, Benefício da Justiça Gratuita “é o direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual perante o juiz que promete a prestação jurisdicional”.¹¹⁷

Esclarece Augusto Tavares Marcacini que:

Por Justiça Gratuita, deve ser entendida a gratuidade de todas as custas e despesas, judiciais ou não, relativas a atos necessários ao desenvolvimento 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.¹¹⁸

A título de exemplo, dispõe que o art. 3º, *caput*, I a VII da Lei n. 1.060/50 que:

Art. 3º. A assistência judiciária compreende as seguintes isenções:
 I - das taxas judiciárias e dos selos;
 II - dos emolumentos e custas devidos aos Juízes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça;
 III - das despesas com as publicações indispensáveis no jornal encarregado da divulgação dos atos oficiais;
 IV - das indenizações devidas às testemunhas que, quando empregados, receberão do empregador salário integral, como se em serviço estivessem, ressalvado o direito regressivo contra o poder público federal, no Distrito Federal e nos Territórios; ou contra o poder público estadual, nos Estados;
 V - dos honorários de advogado e peritos.
 VI – das despesas com a realização do exame de código genético – DNA que for requisitado pela autoridade judiciária nas ações de investigação de paternidade ou maternidade. (Incluído pela Lei nº 10.317, de 2001)
 VII – dos depósitos previstos em lei para interposição de recurso, ajuizamento de ação e demais atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório.

II – Assistência Judiciária

¹¹⁷ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 648, p. 641. Apud ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 101.

¹¹⁸ 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., p. 101-2.

Pontes de Miranda define Assistência Judiciária como sendo a “organização estatal ou paraestatal, que tem por fim, o lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogados”.¹¹⁹

Ressalte-se que o patrocínio gratuito por advogado deve ser oferecido pelo Estado. Entretanto, nada impede que a assistência judiciária seja desempenhada por entidades não estatais, conveniadas ou não com Poder Público.^{120,121}

III – Assistência Jurídica

A Assistência Jurídica, além de englobar a assistência judiciária, abrange outros serviços jurídicos não relacionados ao processo, tais como a orientação e o esclarecimento.¹²² Assistência jurídica, portanto, tem conceito mais abrangente permitindo a consultoria e atividade jurídica extrajudicial em geral.¹²³

Conforme lição de Nelson Nery Júnior:

Agora, portanto, o Estado promoverá a assistência aos necessitados no que pertine a aspectos legais, prestando informações sobre comportamentos a serem seguidos diante de problemas jurídicos, e, ainda, propondo ações e defendendo o necessitado nas ações em face dele propostas.¹²⁴

A Assistência Jurídica, portanto, consiste na prestação de serviços jurídicos que, não se limitando ao patrocínio gratuito de uma causa, buscam informar, prestar consultoria e orientar a comunidade. Trata-se, com efeito, de uma atividade a ser proporcionada pelo Estado, não só no âmbito judicial ou administrativo, com intuito de conscientizar sobre seus direitos e a forma de assegurá-los.

¹¹⁹ MIRANDA, Pontes de. Op. Cit. Apud ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 101.

¹²⁰ Cf. MARCACINI, Augusto Tavares. Op. Cit. ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 102.

¹²¹ 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 frequentemente prestam assistência judiciária, os escritórios modelos das faculdades de Direito, as fundações.” (ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 102.)

¹²² Cf. ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 103.

¹²³ Cf. NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do Processo Civil da Constituição Federal, 1997, p. 77. Apud FREITAS, Mariana Guimarães e. Defensoria Pública e consolidação democrática no Brasil, p. 35.

¹²⁴ NERY JÚNIOR, Nelson. Op. Cit., p. 77. Apud FREITAS, Mariana Guimarães e. Op. Cit., p. 35.

IV – A Defensoria Pública e a relação entre os advogados remunerados pelos cofres públicos

Conceituados os institutos da assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita, é possível apontar as semelhanças entre as figuras jurídicas do nosso ordenamento e aquelas apontadas na obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em especial o “Sistema *Judicare*” e o sistema em que os advogados são remunerados pelos cofres públicos.

No nosso ordenamento, corresponde ao “Sistema *Judicare*” o modelo dos advogados dativos. Nesse aspecto, apresentam os mesmos problemas já apontados no capítulo anterior.

A Defensoria Pública, por sua vez, é o principal expoente na efetivação da assistência jurídica integral e gratuita a qual se refere a Constituição de 1988. Assim como os advogados remunerados pelos cofres públicos, a Instituição se preocupa em promover os interesses dos necessitados enquanto classe, tendo consciência das barreiras sociais e das dificuldades encontradas pelas comunidades carentes. Além disso, o papel da Defensoria Pública não se restringe ao âmbito judicial.

Reforça essa semelhança entre a Defensoria Pública e os advogados remunerados pelos cofres públicos a inclusão dos artigos 15-A e 106-A na lei Complementar n. 80/94 de forma a determinar que a organização da Defensoria Pública, seja da União ou dos Estados, deve primar pela descentralização, e sua atuação deve incluir atendimento interdisciplinar, bem como a tutela dos interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos.

2.6 – Defensoria Pública – Beneficiários

Dispõe o art. 134, *caput*, 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, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, 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 comprova¹²⁵ a insuficiência de recursos. No entanto, o conceito de beneficiário não pode se limitar ao conceito restrito de necessitado.

A Defensoria Pública deve garantir o acesso à justiça para todo aquele que esteja em posição de inferioridade em uma relação jurídica, carente de auxílio para que seus direitos sejam afirmados.¹²⁶ Tendo em vista o amplo conceito de beneficiário da Defensoria Pública, estariam incluídos não só aqueles de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei n. 1.060/50¹²⁷, mas também a mulher vítima de discriminações ou de violência familiar, o idoso, a criança e o adolescente, o consumidor¹²⁸, os usuários de serviços públicos¹²⁹ e etc. Esses “carentes organizacionais”¹³⁰ têm também o direito de usufruir dos serviços da Defensoria Pública, ainda mais quando se tem em mente o papel conscientizador da Defensoria Pública.

Nesse aspecto, defende Raphael Manhães Martins:

A defesa do hipossuficiente econômico é a forma de atuação que deve ser priorizada pela instituição, considerando, principalmente, a escassez de recursos que ela possui em diversos estados da federação. Entretanto, esse

¹²⁵ Para fins de assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública, não basta a mera declaração na petição inicial de que trata o art. 4º da Lei n. 1.060/50. Tem o Defensor Público o direito e o dever de fazer o controle em fase que antecede a prestação da assistência jurídica com base nos critérios objetivos adotados pela Defensoria (valor máximo da renda mensal, por exemplo) e também em aspectos subjetivos (gastos extraordinários – alimentação especial, medicamentos e etc.-, renda *per capita* familiar, entre outros).

¹²⁶ Cf. MARTINS, Raphael Manhães. A Defensoria Pública e o Acesso à Justiça, p. 03.

¹²⁷ O dispositivo legal em foco determina que “Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.”

¹²⁸ Cf. MARTINS, Raphael Manhães. Op. Cit., p. 03.

¹²⁹ Cf. MELO, Larissa Weyne Torres de. Op. cit. p. 31.

¹³⁰ Idem, ibidem.

enfoque deve ser o mínimo e não o limite institucional, pois, para uma visão mais apropriada do conceito de necessitado, devemos entender que a nossa carência atual engloba todos os tipos de deficiências que se tornem um óbice para o acesso do indivíduo à Justiça.¹³¹

Antes do fim deste tópico é preciso registrar que entre os beneficiários dos serviços da Defensoria Pública também se incluem a pessoa jurídica¹³² e o réu revel¹³³.

Na prática, o III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, realizado pelo Ministério da Justiça, constatou-se que, do ponto de vista abstrato, os critérios utilizados para que uma pessoa possa ser atendida pela Defensoria Pública são: renda, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor da causa, natureza da causa, valor e natureza da causa.¹³⁴

No que se refere à prestação de assistência jurídica às pessoas jurídicas, constatou-se que:

4 Defensorias Públicas não prestam atendimento a entidades sem fins lucrativos: Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Piauí e Paraná. A Defensoria Pública do Sergipe não respondeu esta pergunta.

Quanto ao atendimento a microempresas, 8 Defensorias Públicas não atendem: Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Roraima e São Paulo.¹³⁵

2.7 – A Defensoria Pública e a Advocacia Dativa

I – A Defesa dos Necessitados

¹³¹ MARTINS, Raphael Manhães. Op. Cit., p. 03.

¹³² A esse respeito, José Carlos Barbosa Moreira: “A meu ver nada impede que o façam (serem assistidos pela Defensoria Pública): nem se objete com o texto legal (Lei n. 1.060/51), que trata de ‘família’. Fala alternativamente, diz: é preciso que o interessado esteja numa situação econômica que não lhe permita custear o processo sem prejuízo 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 a sua própria manutenção, e, em tais condições, não vejo nenhum obstáculo a que ela requeira e que se lhe conceda o benefício da gratuidade.” (MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica. Revista de Direito da Defensoria Pública, n. 5, p. 131-132, 1991. Apud MARTINS, Raphael Manhães. Op. Cit., p. 03).

¹³³ Nos termos do art. 4º, *caput*, XVI, da Lei Complementar n. 80/94, com a redação dada pela Lei Complementar n. 132/09, são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras, exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei. A esse respeito escreve Marília Gonçalves Pimenta: A curadoria especial é função institucional da Defensoria Pública, prevista no artigo 4º, inciso VI (atualmente inciso XVI) da Lei Complementar nº 80/94, **atípica**, visto que independe da hipossuficiência do assistido, e decorre da necessidade de efetivar-se o contraditório nos processos em que o réu tenha sido citado por edital ou nas demais hipóteses do artigo 9º, artigo 218, §§2º e 3º, artigo 302, parágrafo único, art. 1.042, artigo 1.179 e artigo 1.182, §1º, todos do Código de Processo Civil.” (ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 125).

¹³⁴ Cf. III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 179.

¹³⁵ Idem, ibidem, p. 130.

Nos mesmos termos em que foi definido o “Sistema *Judicare*”, é possível delimitar a atuação da Advocacia Dativa:

Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida *como um direito* para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei, *Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado*. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota dos honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem recebe. (grifo original)¹³⁶

Desse modo, a Advocacia Dativa desempenha papel relativamente importante ao desfazer a barreira dos custos e possibilitar a assistência judiciária, entretanto, apresenta diversas limitações.

A assistência judiciária prestada pelo advogado dativo se preocupa tão-somente com a defesa técnica do assistido perante o Poder Judiciário. Esse sistema carece também de um caráter educativo e conscientizador, uma vez que se confia aos necessitados a tarefa de reconhecer as causas de seus problemas e procurar auxílio. Além disso, o advogado dativo não é encorajado a auxiliar os assistidos a compreender seus direitos e identificar as áreas em que podem fazer uso de remédios jurídicos.¹³⁷ Desse modo, a mera representação em juízo negligencia a situação dos assistidos como classe.¹³⁸

Acrescente-se ainda a observação de Mauro Cappelletti e Bryant Garth no sentido de que:

mesmo que reconheçam sua pretensão, as pessoas pobres podem sentir-se intimidadas em reivindicá-la pela perspectiva de comparecerem a um escritório de advocacia e discuti-la com um advogado particular. Sem dúvida, em sociedades em que os ricos e os pobres vivem separados, pode haver barreiras tanto geográficas quanto culturais entre os pobres e o advogado.¹³⁹

Some-se a isso o perfil do advogado dativo que, em razão da baixa remuneração, muito se assemelha ao perfil do advogado que exercita o *munus honorificum*. E aqui valem as

¹³⁶ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 35.

¹³⁷ Cf. Idem, ibidem, p. 36-8. Trata-se de uma questão que envolve inclusive a capacidade jurídica das partes. Cappelletti e Garth exemplificam da seguinte forma: “É, sem dúvida, altamente sugestivo que os pobres tendam a utilizar o sistema *judicare* [no caso brasileiro, a assistência judiciária prestada pelo advogado dativo] principalmente para problemas que lhes são familiares – matéria criminal ou de família – em vez de reivindicar seus novos direitos como consumidores, inquilinos, etc.”

¹³⁸ Cf. idem, ibidem, p. 39.

¹³⁹ Idem, ibidem, p. 38.

mesmas considerações feitas linhas atrás:

Em economias de mercado, os advogados, particularmente os mais experientes e altamente competentes, tendem mais a devotar seu tempo a trabalho remunerado que à assistência judiciária gratuita. Ademais, para evitarem incorrer em excessos de caridade, os adeptos do programa fixaram estritos limites de habilitação para quem desejasse gozar do benefício.¹⁴⁰

A Defensoria Pública, por outro lado, ao se aproximar do cidadão, tem condições de prestar uma orientação jurídica qualitativa. Segundo o Defensor Público Fernando Calmon, ex-presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos:

Podemos desarmar os conflitos investindo em formas alternativas de composição e mediação. A nossa dedicação ao trabalho que antecede à postulação da demanda judicial contribui para que todo o Sistema possa dar respostas mais apuradas, céleres, priorizando postulações qualificadas e não quantitativas.¹⁴¹

Paulo Galliez entende, inclusive, que a Defensoria Pública atua como instrumento de transformação social, uma vez que constituída por agentes imbuídos de sentimentos morais de justiça, indignação e solidariedade. Defende o referido autor que a Defensoria Pública não se limita à atuação técnico-jurídica, mas tem também a função de aconselhar, orientar e conscientizar sobre o exercício pleno da cidadania: “É justamente na conscientização que se inicia o processo de libertação. Na leitura de Álvaro Vieira Pinto, ‘o que era instintivo clamor de revolta transforma-se em iluminante compreensão. Antes sofria, agora sabe por que sofre’”.¹⁴²

O foco da Defensoria Pública é o acesso à Justiça e não somente o acesso ao judiciário. A defesa técnica, nas palavras de Amélia Soares da Rocha, “não é a função primeira do Defensor Público; esta é apenas mais das suas possibilidades e prerrogativas viabilizadoras da efetividade do acesso à justiça ao necessitado.”¹⁴³ No mesmo sentido, defende Fernando Calmon que o sistema judicial não pode ser visto “como a única resposta

¹⁴⁰ Idem, *ibidem*, p. 32.

¹⁴¹ CALMON, Fernando. A Defensoria do Futuro. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/Impres_sao?materia=4866>. Acesso em: 23 abr. 2009.

¹⁴² GALLIEZ, Paulo, *Op. cit.*, p. 49.

¹⁴³ ROCHA, Amélia Soares da. Defensoria Pública e transformação social. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5572>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

ou solução para toda a complexidade dos conflitos existentes na sociedade.”¹⁴⁴

Além disso, assim como os advogados remunerados pelos cofres públicos, a Defensoria Pública tem conhecimento e experiência dos problemas enfrentados pelos necessitados. Dessa forma a instituição se torna eficiente no combate desses problemas, podendo os interesses difusos ou de classe dos necessitados¹⁴⁵ ser dirimidos através da atuação do Defensor Público.

Nesse contexto, Paulo Galliez registra que a Defensoria Pública, em especial a do Rio de Janeiro, tem se organizado no sentido de defender interesses coletivos como o direito à moradia¹⁴⁶, a defesa do consumidor¹⁴⁷, sistema penitenciário¹⁴⁸, direitos da criança e do adolescente¹⁴⁹, direitos dos idosos¹⁵⁰, direitos da mulher vítima de violência¹⁵¹, direitos dos

¹⁴⁴ CALMON, Fernando. Op. Cit.

¹⁴⁵ Cf. CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Op. cit., p. 40-1.

¹⁴⁶ Em relação à proteção ao Direito de Moradia, escreve Paulo Galliez que: “a Defensoria Pública dispõe de dois núcleos especializados que lidam com conflitos coletivos envolvendo comunidades carentes: o Núcleo de Terras e Habitação, que trata dos conflitos de posse, e o Núcleo de Loteamentos, que cuida dos conflitos relacionados com a aquisição de lotes de terrenos em loteamentos irregulares ou clandestinos. Inúmeras famílias carentes teriam sido despejadas, ou ludibriadas em suas obrigações contratuais, se não fosse a intervenção da Defensoria Pública. Nessa intervenção é indispensável o comparecimento do defensor público nas comunidades, não só para transmitir confiança no trabalho a ser desenvolvido, como também para sentir de perto as dificuldades por que passam, haja vista que seus adversários são geralmente pessoas de alto poder aquisitivo, quase sempre representados por advogados experientes e bem relacionados.” (GALLIEZ, Paulo, Op. cit., p. 49-50).

¹⁴⁷ No que se refere à defesa do consumidor, a Defensoria Pública dispõe do “Núcleo de Defesa do Consumidor – NUDECON, onde os defensores públicos cuidam de inúmeros casos relacionados com a aquisição de bens móveis e imóveis, abusos nas cobranças de mensalidades escolares, cartões de crédito, contratos bancários, fornecimento de serviços públicos, planos de saúde e erros médicos.” (Idem, *ibidem*, p. 52).

¹⁴⁸ Paulo Galliez ainda destaca que junto ao Sistema Penitenciário, a Defensoria Pública tem desempenhado papel relevante ao buscar garantir assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes que se encontram nos estabelecimentos penais. A título de exemplo, o autor menciona a “Cartilha do Egresso” que “em linguagem simples e objetivo, presta informações e esclarecimentos aos presos sobre seus direitos, principalmente no que diz respeito ao livramento condicional, visando por fim a sua (res) socialização.” A referida cartilha possui informações sobre “a Constituição Federal; a Defensoria Pública e o Defensor Público; a vida dentro da unidade prisional, onde é feita alusão pormenorizada à disciplina, faltas disciplinares, sanções disciplinares, recompensas, multa e benefícios como: progressão do regime, livramento condicional e indulto e comutação.” Paulo Galliez ainda ressalta que “Esse atuar contribui sobremaneira para a diminuição da população carcerária, repercutindo na esfera político-social, já que quase sua totalidade é oriunda da classe socialmente excluída, significando o sistema prisional como mecanismo de controle das pessoas consideradas marginais.” (Idem, *ibidem*, p. 55).

¹⁴⁹ Para a efetiva proteção da criança e do adolescente, “a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ao considerá-los como sujeitos especiais do direito, como assegurado por normas nacionais e internacionais, criou a Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDE – DICA, (...), destacando-se, dentre outras atribuições, a prestação de atendimento, *in loco*, aos adolescentes em conflito com a Lei nas unidades de internação e semiliberdade do Departamento Geral de ações Socioeducativas (DEGASE), devendo proceder do mesmo modo em relação àqueles que se encontram em quaisquer das Unidades de Abrigo, com a adoção das medidas judiciais pertinentes, inclusive junto às Varas da Infância e da Juventude.” (Idem, *ibidem*, p. 56).

¹⁵⁰ Em relação aos direitos dos idosos, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro criou, em 1997, o Núcleo Especial de Atendimento à Pessoa Idosa – NEAPI, cujas atribuições consistem em “dar assistência jurídica integral e

deficientes físicos¹⁵², direitos dos negros¹⁵³ e defesa dos direitos humanos^{154,155}. Dessa forma

gratuita à pessoa idosa (maior de 60 anos de idade), recebendo denúncias de desrespeito e promover as medidas cabíveis para a defesa de seus direitos, encaminhando-as para atendimento prioritário aos órgãos da Defensoria Pública ou a outros órgãos públicos e privados.” (Idem, *ibidem*, p. 57).

¹⁵¹ No que tange aos direitos da mulher vítima de violência, a Defensoria fluminense criou o Núcleo Especial de Defesa dos Direitos da Mulher e Vítimas de Violência - NUDEM, “com o propósito de atender, aconselhar, tentar composição amigável e fazer encaminhamentos para propositura e acompanhamento de ações que versem sobre a defesa dos direitos da mulher e de vítimas de violência.” (Idem, *ibidem*).

¹⁵² O NUPOND – Núcleo de Atendimento aos Portadores de Necessidades Especiais e Deficiência Física tem por finalidade a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos cidadãos destinatários das suas ações. (Idem, *ibidem*).

¹⁵³ Conforme apontado no primeiro capítulo, o acesso à justiça, em especial no Brasil, envolve também a questão da cor da pele, já que, dentre os pobres, os negros são ainda mais pobres. Nesse contexto, cumprindo seu papel frente aos necessitados, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo lançou cartilha para informar sobre discriminação, racismo e preconceito. Conforme veiculado no site da ANADEP, a cartilha, elaborada pelo Núcleo Especializado de Combate a Discriminação, Racismo e Preconceito da Defensoria, “explica o que é o direito à igualdade, previsto pela Constituição Federal, bem como o direito à diferença, que é a possibilidade de todos viverem segundo sua própria cultura e suas características pessoais, sem discriminação.

De forma didática, a cartilha também informa quais os dispositivos legais que podem ser aplicados nos casos em que ocorre a discriminação racial. Ensina, ainda, todos os passos a serem percorridos por uma vítima de preconceito ou racismo”. A referida cartilha traz também diversas instituições onde as vítimas podem buscar informações e atendimento no Estado de São Paulo. (DEFENSORIA lança cartilha para informar sobre discriminação, racismo e preconceito. Brasília, 16 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=7687>>. Acesso em: 16 nov. 2009).

¹⁵⁴ “Em 11 de fevereiro de 2004, considerando a necessidade de crescente qualificação, especialização e otimização da prestação jurídica integral e gratuita às vítimas de violação dos Direitos Humanos, especialmente àquelas excluídas, torturadas, discriminadas ou marginalizadas do meio social, quer pela violação de interesses coletivos ou individuais, em razão de raça, credo, opção sexual, origem, necessidades especiais ou qualquer outra motivação que caracterize inobservância ao princípio da Dignidade Humana, foi criado o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (...). As atribuições fundamentais desse Núcleo consistem em prestar atendimento às pessoas que se encontram nas situações acima descritas, incluindo ainda as causas relativas ao biodireito, cuja inobservância caracterize violação de Direitos Humanos, em especial as que versem sobre transplante de órgãos e tecidos; aborto, inseminação artificial e ectogênese, eutanásia, clonagem de tecidos e situações congêneres.” Paulo Galliez ainda cita exemplos da atuação desse Núcleo da Defensoria: “Na prática, o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos já propôs ação declaratória de propriedade em favor do Quilombo São José junto à Comarca de Valença, com fundamento no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); ação civil pública em favor da *Associação de Pais e Amigos de Pessoas Autistas Mão Amiga*, visando que o Estado e o Município do Rio de Janeiro prestem tratamento adequado aos portadores de autismo; ação de obrigação de fazer a fim de compelir o Estado a reintegrar em *Abrigo* dezena de moradores de rua que não têm onde morar; ação de usucapião coletivo beneficiando cerca de 500 famílias em Barros Filho; ação civil pública em favor da *Associação de Pais e Amigos de Porto das Caixas*, vítimas de acidente de derramamento de óleo ocorrido em Itaboraí, oportunidade em que foi realizado trabalho de conscientização com a comunidade com o propósito de se organizarem para a criação de associação de moradores, inclusive para legitimá-los no ajuizamento de ação civil pública.” O Autor acrescenta que o núcleo tem atuado na proteção de vítimas de violência policial e também para assegurar a liberdade religiosa. (Idem, *ibidem*, p. 57-9)

¹⁵⁵ Quanto à experiência no manejo de ações coletivas, o Diagnóstico mostra que quase 70% das Defensorias Públicas atua na defesa coletiva dos interesses de seus assistidos: Bahia, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Roraima, Pará, Sergipe, Maranhão, Piauí, Rondônia, Ceará, Espírito Santo, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e da União.

Por outro lado, a atuação na defesa dos Direitos humanos é ainda muito tímida. No Diagnóstico de 2009, somente as Defensorias Públicas do Rio de Janeiro, Maranhão e da União afirmaram possuir experiência no manejo de reclamações ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

O III Diagnóstico registra que “no Rio de Janeiro foram 4, sendo 2 de violência para agente estatal, um no direito à saúde dos artistas e uma na superpopulação carcerária. A DPU conta com experiência em duas na área previdenciária.”

No II Diagnóstico apontou outros exemplos de reclamações formuladas ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Tráfico de seres humanos e de órgãos (Pernambuco); Denúncia por violação dos direitos humanos

a Defensoria demonstra que seus serviços não se destinam somente aos pobres. O conceito de beneficiários da assistência jurídica integral, conforme demonstrado linhas atrás, é abrangente e envolve o que Larissa Weyne Torres de Melo classificou em sua monografia como sendo os “carentes organizacionais”.¹⁵⁶ Como exemplo de atuação da Defensoria Pública na proteção dos “carentes organizacionais”, a autora traz o caso do desabamento do metrô na cidade de São Paulo, no qual a Defensoria Pública prestou assistência jurídica à famílias vítimas do acidente.¹⁵⁷

II – A questão dos custos

A Lei nº 1.060/50, nos artigos 14 e 16, determina que o juiz, nas hipóteses de hipossuficiência econômica, deverá indicar advogado à parte. A Constituição, entretanto, em seu art. 5º, LXXIV, prescreve que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” e, no art. 134, *caput*, que 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”.

Nesse contexto, Marília Gonçalves Pimenta conclui que o juiz deve officiar à OAB, para que indique advogado para o patrocínio da causa, somente nos casos de inexistência de Defensor Público designado para a Comarca e impossibilidade de

tendo como vítimas adolescentes em conflito com a lei (Rio de Janeiro); Reclamação acerca da incompatibilidade dos artigos 594 e 595 do Código de Processo Penal com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (São Paulo).” (II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 100)

¹⁵⁶ Cf. MELO, Larissa Weyne Torres de. Op. Cit., p. 31.

¹⁵⁷ MELO, Larissa Weyne Torres de. Op. cit., p. 56-7. A autora narra o caso da seguinte forma: “A Defensoria Pública, cuja missão constitucional é prestar assistência jurídica às pessoas carentes, atendeu no dia 17 de janeiro, do corrente ano, no hotel Mercure, 28 casos relacionados ao desabamento do Metrô. Foram 76 pessoas, de 26 famílias e dois comércios da região, além de três proprietários de imóveis alugados. A Defensoria também atendeu familiares de uma vítima fatal e moradores de uma das ruas próximas à cratera, que não foi interditada. Compareceram ao hotel cerca de 10 defensores públicos para realizar o atendimento das famílias desalojadas. Em todos os casos, a Defensoria Pública prestou orientação jurídica e intermediou um possível acordo com o consórcio de construtoras e seguradora da Linha Amarela do Metrô. (...) Assim, a instituição ficou à disposição para prestar esclarecimentos ou dirimir quaisquer dúvidas acerca da sua atuação a pedido de qualquer cidadão, entidade ou corporação. A Defensoria compareceu, também, ao local do desastre para se colocar à disposição dos familiares das vítimas fatais e desaparecidas que quisessem orientação jurídica. A Defensoria buscou, no primeiro momento, uma solução extrajudicial com o consórcio para a reparação dos danos sofridos pelas vítimas. A Defensoria Pública se reuniu no dia 6 de fevereiro de 2007, na Secretaria da Justiça, com representantes do Consórcio de Construtoras da Via Amarela, da Seguradora Unibanco/AIG e do Metrô para definir os parâmetros de indenizações para os moradores das ruas próximas ao acidente nas obras do metrô. Foram trinta acordos de indenização, intermediados pela Defensoria Pública, em favor de inquilinos, seis em favor de proprietários e um em favor de familiares de vítima fatal, o que totaliza, até o momento, 37 acordos, beneficiando, ao todo, 72 adultos e 12 crianças. Demonstrando, mais do que nunca, a grande importância do trabalho desenvolvido por essa instituição.”

designação.¹⁵⁸ Para Holden Macedo da Silva

é o Estado que deve prestar, *em primeiro plano e como regra geral*, através da Defensoria Pública, a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Somente em caráter *supletivo, subsidiário e/ou eventual* deveriam atuar as Faculdades de Direito, os advogados profissionais liberais, os convênios etc.¹⁵⁹ (grifo original)

Mesmo assim, os governos não têm se preocupado com a criação e estruturação das Defensorias Públicas, privilegiando o sistema da Advocacia Dativa, cujas limitações já apresentamos acima. O que se verifica é que a área fazendária dos governos prefere pagar aos advogados conveniados a aumentar o quadro de defensores. O ministério e as secretarias da fazenda acreditam que o melhor é não ter servidores permanentes nem o ônus da aposentadoria no futuro. Conforme registra Miguel Reale Júnior, a visão orçamentária prevalece sobre a compreensão social.¹⁶⁰

O que os governantes não têm considerado é que o índice de produtividade dos Defensores Públicos é muito alto. O II Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil constatou que cada defensor público prestou, em média, 1.689 atendimentos no ano de 2005, o que significa cerca de 8 atendimentos por dia útil. Além disso, constatou-se que, no ano de 2005, a Defensoria Pública propôs 1.077.598 ações judiciais e 1.034.886 audiências contaram com a presença de defensores públicos. A média de audiências por defensor é de 294 por ano.¹⁶¹

A pesquisa do Ministério da Justiça também verificou que, em média, o custo por atendimento é de R\$ 74,45.¹⁶² São valores inferiores ao valor mínimo que um advogado

¹⁵⁸ Cf. ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 130.

¹⁵⁹ SILVA, Holden Macedo da. Defensor “Dativo” ou Defensor “ad hoc”: Razões para o seu banimento do Processo Civil e do Processo Penal, p. 02. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/portaldpu/pdf/artigos/artigo_ad_hoc_rolde.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2009.

¹⁶⁰ Cf. REALE JÚNIOR, Miguel. A realidade e o Pacto Republicano, p. 02. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=5850>>. Acesso em: 27 maio 2009.

¹⁶¹ Cf. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 108.

¹⁶² Idem, ibidem, p. 92-3. A pesquisa ainda constatou que “Diferenças expressivas são encontradas quando consideradas as faixas de IDH. Os Estados localizados na faixa de IDH baixo possuem média de custo de R\$ 45,46 por atendimento. Nos Estados localizados nas faixas de IDH médio baixo e médio alto, as médias aumentam para R\$ 65,66 e R\$ 61,72, respectivamente. O grupo que compõe o quartil de maior IDH tem o custo médio por atendimento mais elevado do país, de R\$ 100,87. Os menores custos, de R\$ 11,30 e R\$ 17,30, correspondem à Defensoria dos Estados da Paraíba e da Bahia, ambas integrantes da faixa de IDH mais baixa (primeiro quartil). Os maiores custos são do Rio Grande do Sul (R\$ 256,80), Piauí (R\$ 191,80) e Espírito Santo (R\$ 189,80)”.

dativo recebe no Estado de Goiás^{163,164} para prestar mera assistência judiciária, por exemplo. Virgílio Afonso da Silva em parecer sobre a inconstitucionalidade da obrigatoriedade de celebração de convênio entra a Defensoria Pública e a OAB, no estado de São Paulo defende que:

A manutenção desse convênio, no entanto, mostra-se cada vez mais insustentável, dados os seus elevados custos. Ao contrário do que ocorre com os defensores públicos, que têm remuneração mensal fixa, os advogados que prestam serviço por meio do convênio com a OAB recebem por processo ou audiência. Em razão dessa disparidade, dentre outras, são gastos hoje no Estado de São Paulo quase 4 vezes mais com o convênio com a OAB (R\$ 272 milhões) do que com toda a infraestrutura (e não apenas os salários) da Defensoria Pública (R\$ 75 milhões).¹⁶⁵

É perceptível, portanto, que os convênios com a OAB não atendem aos interesses dos advogados porque paga-se relativamente mal, não atendem aos necessitados porque, em vários casos, a defesa de seus direitos e interesses é mal feita, e não atendem também à economia de recursos públicos já que a produtividade de um advogado dativo é inferior a de um Defensor Público.¹⁶⁶

Mas ainda que não fossem assim e que os custos financeiros fossem maiores, nada justificaria a inércia do Poder Público em criar e estruturar a Defensoria Pública. Mauro Cappelletti e Bryant Garth já chamavam a atenção para o fato de que o pleno funcionamento da Defensoria Pública, em atividades de tamanha natureza política, requer que a “sociedade tenha decidido que qualquer iniciativa jurídica para ajudar os pobres é desejável, mesmo que signifique um desafio à ação governamental e às ações dos grupos dominantes na sociedade”^{167,168}.

¹⁶³ Segundo Portaria editada pela Procuradoria Geral do Estado de Goiás, o valor mínimo a ser recebido pelo Advogado Dativo é de R\$ 120,00. O valor aumenta conforme o procedimento. Interessante observar que o art. 3º da Portaria, que prescreve os casos em que serão devidos os honorários advocatícios, não prevê os honorários serão devidos também em casos de atuação administrativa ou extra-judicial. A portaria, cujo número infelizmente não foi encontrado, está disponível no sítio eletrônico na seção de Goiás da Ordem dos Advogados do Brasil: <<http://www.oabgo.org.br/oab/advocacia-dativa/portaria/>>. Acesso em: 02/11/2009.

¹⁶⁴ Em São Paulo, segundo dados da Defensoria Pública estadual: Com os R\$ 272 milhões repassados a essa entidade, a Defensoria Pública poderia criar postos de atendimento em todas as comarcas do Estado e contratar 1,2 mil defensores públicos para realizar o serviço que é feito pelos 47 mil advogados dativos.

Só no ano passado os 400 defensores públicos que atuam na capital e nos municípios mais populosos atenderam 850 mil pessoas, participaram de 180 mil audiências cíveis e criminais e propuseram 50 mil ações em matéria de direito civil. Embora não haja defensores públicos em cerca de 150 das 645 cidades do Estado, a Defensoria Pública registra uma produtividade que os integrantes do convênio da OAB-SP jamais apresentaram.

¹⁶⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. Op. Cit, p. 06.

¹⁶⁶ Cf. SILVA, Holden Macedo da. Op. Cit., p. 02.

¹⁶⁷ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Op. Cit. p. 41.

Essa opção já foi feita quando os Poderes Constituinte e Legislador estabeleceram que 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.¹⁶⁹ E sendo assim, não se pode admitir que a advocacia dativa continue como principal instrumento de acesso do cidadão à justiça.^{170,171}

¹⁶⁸ Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva, Professor de Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, escreve que “A realização dos direitos fundamentais pode sofrer dois tipos de condicionantes principais: jurídicas e fáticas. As condicionantes jurídicas dizem respeito sobretudo às colisões entre direitos fundamentais. As condicionantes fáticas referem-se às medidas existentes para a realização desses direitos. Nesse sentido, especialmente no caso dos direitos que exigem uma ação estatal para a sua realização, uma condicionante fática relevante pode ser a insuficiência de recursos para realizar esse direito fundamental na medida ideal.” Conclui o professor que, no caso, “a realização do direito fundamental garantido pelo art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal (assistência jurídica aos necessitados) seria tão mais efetiva quanto maior fosse a dotação orçamentária destinada às defensorias públicas.” (Op. cit., p. 15-6)

¹⁶⁹ Felizmente, essa opção quanto ao fortalecimento da Defensoria Pública tem sido reforçada como se pode observar do “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo” assinado pelos chefes dos três poderes em abril de 2009. O referido pacto dispõe que se deve conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas aos temas relacionados à concretização dos direitos fundamentais e à democratização do acesso à Justiça, inclusive mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas.

¹⁷⁰ A esse respeito, Holden Macedo da Silva externa sua indignação ao afirmar que “Para os pobres tudo pode ser improvisado e postergado. Como os destinatários finais da Defensoria Pública são os pobres, tal descaso é irradiado à instituição.” (SILVA, Holden Macedo da. Op. Cit. p. 05)

¹⁷¹ Não se pretende aqui o banimento da advocacia dativa do sistema processual brasileiro. Conforme aponta Virgílio Afonso da Silva, “o aumento do efetivo de defensores públicos, com a criação de novos cargos, tem sido mais lento do que deveria. Mas, mesmo que esse ritmo possa (e deva) ser acelerado nos próximos anos, não há como se imaginar, nem no curto nem no médio prazo, um cenário em que toda a população alvo possa ser atendida por defensores públicos de carreira.” (Op. Cit. p. 6). No mesmo sentido, Cleber Francisco Alves defende que “Ainda que estejamos convictos de que a efetiva implantação – onde não existe – e o fortalecimento da entidade pública de prestação da assistência jurídica nos estados onde já funciona a Defensoria Pública, é requisito primordial para a eficácia e efetividade do acesso isonômico ao direito e à justiça.” Para este autor, o beneficiário deveria ter sempre a possibilidade de acesso a um profissional particular de sua confiança. (ALVES, Cleber Francisco e PIMENTA, Marília Gonçalves. Op. Cit., p. 60-1). Além disso, os diagnósticos realizados pelo Ministério de Justiça constataram que a Defensoria Pública ainda atende somente a 41,09% das comarcas (Cf. III ESTUDO DIAGNÓSTICO – A Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça, 2009, p. 126)

3 – RETRATO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO PAÍS

3.1 – II e III Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil

O presente capítulo será baseado nos II e III Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil”. O II Diagnóstico foi publicado em 2006 pela Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ do Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, tendo contado ainda com o apoio da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. O III Diagnóstico, por sua vez, foi publicado pelo Ministério da Justiça em 2009. Ambos abordam a organização das Defensorias Públicas no país, apontando o perfil da instituição.

Na realização do II Diagnóstico foram enviados 26 questionários para todo o país, obtendo-se 25 respostas. Não foram obtidos dados dos estados do Paraná, Santa Catarina e Goiás. No primeiro, onde o serviço de assistência jurídica não está estruturado na forma da Constituição Federal, a unidade da Federação não enviou respostas. Os questionários não foram enviados aos Estados de Goiás e Santa Catarina por serem os únicos no país que não implantaram o serviço. Já no III Diagnóstico, foram incluídos dados do defensoria paranaense.

Os Estudos comparam os diferentes níveis de organização e prestação de serviços pelas Defensorias Públicas com o Índice de Desenvolvimento Humano²²⁴ 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 mínimos²²⁵.

O resultado desta classificação é demonstrado nas tabelas 1 e 3 do III

²²⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH – foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, por uma equipe liderada pelo conselheiro especial Dr. Mahbub ul Haq. O IDH resulta da combinação de 3 dimensões: 1) longevidade (medida pela esperança de vida ao nascer); 2) educação (medida pela combinação da taxa de alfabetização de adultos, com peso 2/3, e da taxa de matrícula nos 3 níveis de ensino, com peso 1/3; 3) renda (medida pelo PIB per capita, expresso em dólares PPC, ou “paridade do poder de compra”).

²²⁵ O percentual da população que recebe até 3 salários mínimos constitui o público por excelência das Defensorias Públicas, sendo um dos critérios mais apontados na pesquisa para verificação de insuficiência econômica.

Diagnóstico²²⁶:

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados Brasileiros, agrupados em 4 faixas – 2007.		
UF	IDH – 2005	Grupo
AI	0,677	Baixo
MA	0,683	Baixo
PI	0,703	Baixo
PB	0,718	Baixo
PE	0,718	Baixo
CE	0,723	Baixo
RN	0,738	Médio Baixo
BA	0,742	Médio Baixo
SE	0,742	Médio Baixo
RR	0,750	Médio Baixo
AC	0,751	Médio Baixo
PA	0,755	Médio Baixo
TO	0,756	Médio Baixo
RO	0,776	Médio Alto
AP	0,780	Médio Alto
AM	0,780	Médio Alto
MT	0,796	Médio Alto
GO	0,800	Médio Alto
MG	0,800	Médio Alto
ES	0,802	Alto
MS	0,802	Alto
PR	0,820	Alto
RJ	0,832	Alto
RS	0,832	Alto
SP	0,833	Alto
SC	0,840	Alto
DF	0,874	Alto

Classificação do IDH e 3 SM por estados				
UF	IDH - 2005	Nível de IDH	Proporção da população que recebe até 3SM	Nível de até 3SM
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

²²⁶ III DIAGNÓSTISCO Defensoria Pública no Brasil – p. 24-6.

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
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 que, na comparação entre as duas tabelas, que quanto maior é o IDH, menor o percentual da população que recebe até 3 salários mínimos.

3.2 – Estrutura

I – Defensor Público-Geral

a) Atribuições

As atribuições do Defensor Público-Geral refletem a própria autonomia da Defensoria Pública ao definir os limites das prerrogativas e atuação do chefe da instituição.

Nesse aspecto, o estudo listou quatro atribuições do Defensor Público-Geral que têm maior relação com o exercício da autonomia funcional, administrativa e financeira, quais sejam: i) iniciativa legislativa de projeto de lei para criação ou extinção de cargos de seus membros e servidores, assim como a fixação de seus vencimentos; ii) decisão sobre sanções disciplinares; iii) deflagração de concurso público; iv) provimento de cargos.

i) A atribuição de propor diretamente ao Poder Legislativo projeto de lei para criação ou extinção de cargos de seus membros e servidores, bem como a fixação de seus vencimentos é restrita. Apenas 6 Defensores Públicos-Gerais detêm essa iniciativa. São os casos de Alagoas, Roraima, Rio Grande do Sul, Rondônia, Mato grosso e Mato grosso do Sul.²²⁷ Destaque-se que, com exceção de do estado de Alagoas, em nenhum dos estados que

²²⁷ Idem, ibidem, p. 31.

compõem a faixa de IDH baixo, o Defensor Público-Geral tem iniciativa legislativa.

ii) 23 Defensores Públicos-Gerais detêm o poder de decisão sobre sanções disciplinares aplicadas a defensores públicos ou servidores. As exceções são os Estados de Pernambuco, Paraná e o Distrito Federal²²⁸.

iii) A atribuição de determinar a abertura de concurso público para ingresso nos cargos iniciais de defensor público ou serviços auxiliares foi concedida à 12 Defensores Públicos-Gerais. Possuem essa atribuição as Defensorias Públicas de Alagoas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins²²⁹.

iv) Em treze Estados, o Defensor Público-Geral pode prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares. São eles: Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo e Tocantins.²³⁰

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, introduziu a autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária da Defensoria Pública dos Estados (art. 134, § 2º e art. 168, todos da Constituição Federal) e assim, enfatizou o caráter da Defensoria Pública como essencial ao Sistema de Justiça.

Entretanto, o que se observa é que, na maioria dos entes federativos, o chefe da instituição não possui controle sobre importantes instrumentos da administração, concepção e implementação de políticas institucionais. A título de exemplo, a única atribuição exercida por quase todos os Defensores Públicos-Gerais no país é o poder de aplicar sanções disciplinares e em apenas seis estados o Defensor Público-Geral possui todas as atribuições listadas (Alagoas, Mato grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Rio Grande do Sul).²³¹

²²⁸ Idem, *ibidem*, p. 32.

²²⁹ Idem, *ibidem*, p. 31.

²³⁰ Idem, *ibidem*.

²³¹ Idem, *ibidem*, p. 32-3.

b) Formas de escolha

Outro elemento indicativo do grau de autonomia da Defensoria Pública consiste na forma de escolha do Defensor Público-Geral. A forma de escolha do Defensor Público-Geral é sinal do grau de autonomia da instituição, bem como do nível de participação dos defensores nas decisões de cunho institucional.²³²

Há no país dois modelos. O primeiro se caracteriza pela livre nomeação, pelo chefe do executivo, dentre os defensores públicos²³³. Esse modelo é adotado nos Estados do Acre, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba, Piauí e Sergipe. No caso da Defensoria da União, a escolha é feita livremente pelo Presidente da República.²³⁴

O segundo modelo, hoje majoritário, consiste na nomeação pelo Governador a partir de uma lista tríplice obtida por meio de eleição entre os defensores públicos. É adotado pelos Estados do Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.²³⁵

Registre-se que esse quadro deve ser alterado já que a Lei Complementar n. 80/94, *caput*, define em seu art. 99 que o Defensor Público-Geral será nomeado pelo Governador do Estado, dentre membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros.

II – Existência de Lei Orgânica

O art. 134, § 1º, da Constituição Federal, renumerado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe que lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do

²³² Idem, *ibidem*, p. 34.

²³³ O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a livre nomeação do Defensor Público-Geral pelo Governador é restrita aos integrantes da carreira de defensor público no estado - Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.903-7/PB, promovida pela Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, entretanto, o estudo do governo constatou que, em confronto ao entendimento do Supremo Tribunal, a escolha é livre pelo Governador do Estado.

²³⁴ III Diagnóstico Defensoria pública no Brasil, p. 35.

²³⁵ Idem, *ibidem*, p. 34

Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados.

Nesse sentido, foi editada a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública. Com exceção dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, todos os entes federativos possuem leis orgânicas para suas defensorias públicas.²³⁶

III – Autonomia da instituição

Até este ano, duas Defensorias Públicas estaduais estavam subordinadas às secretarias de Estado: Distrito Federal e Paraná. A elas se soma a Defensoria Pública da União que é diretamente subordinada ao Ministério da Justiça^{237,238}.

Por outro lado, 23 Defensorias Públicas estão ligadas diretamente ao governador do Estado ou mesmo já conquistaram relativo grau de autonomia, tal como previsto no art. 134, § 2º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.²³⁹

IV – Conselho Superior

a) Composição

O Ministério da Justiça aponta que a existência ou não de um Conselho Superior e a sua forma de composição indicam o nível de democracia interna da instituição, um vez que a existência de um órgão colegiado aponta para uma maior probabilidade de compartilhamento e descentralização nos processos de tomada de decisões e de gestão da instituição.²⁴⁰

²³⁶ Idem, *ibidem*, p. 37.

²³⁷ Idem, *ibidem*, p. 38

²³⁸ Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu no sentido de que é inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado, já que a Emenda Constitucional nº 45/04 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais (ADI 3.569/PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007).

²³⁹ Idem, *ibidem*, p. 33.

²⁴⁰ Cf. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 34.

Excetuadas as Defensorias do Paraná e do Amapá, todas as Defensorias Públicas possuem Conselho Superior, mas a sua composição é variável conforme aponta o Diagnóstico:

em 2009, a forma de composição mais comum continua sendo a paritária (12), ou seja, por membros natos e eleitos em igual número. as Unidades da federação com esta composição são: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. No total ainda, em 9 Unidades da federação o conselho superior é composto na sua maioria por membros eleitos. são eles: Maranhão, Minas gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo. No estado da Paraíba, o conselho superior é composto exclusivamente por membros natos e no estado de Alagoas, em sua maioria por membros natos. (...) O conselho superior da Defensoria Pública da União também é composto de forma paritária.²⁴¹

b) Atribuições

Na grande maioria das Defensorias Públicas, o Conselho Superior tem competência exclusiva para: a) exercer o poder normativo;²⁴² b) aplicar sanções disciplinares;²⁴³ c) organizar concursos para ingresso na carreira;²⁴⁴ d) decidir quanto à destituição do Corregedor-Geral.²⁴⁵

Acrescente-se que em doze unidades da federação, o Conselho Superior possui também a atribuição de criar, extinguir órgão de atuação ou alterar sua competência: Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima e Rio Grande do Sul.²⁴⁶

V – Ouvidoria

Somente dez entes federativos possuem ouvidoria: Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo,

²⁴¹ Idem, *ibidem*, p. 35.

²⁴² A única exceção é a Defensoria Pública do Ceará.

²⁴³ Possuem essa atribuição o Conselho Superior das Defensorias do Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima e a Defensoria Pública da União.

²⁴⁴ Excetuam-se Defensorias Públicas dos Estados do Amapá, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins.

²⁴⁵ As exceções vêm dos seguintes estados: Amapá, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins.

²⁴⁶ Cf. III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 43.

Tocantins. Destes, apenas em São Paulo, na Bahia e no Paraná, o ouvidor não é integrante da carreira²⁴⁷.

VI – Instalação

Houve dois momentos em que foram criadas várias Defensorias Públicas. O primeiro momento compreende o período de 1980 a 1990 e o segundo o período de 1994 até 2003. A respeito da idade das nossas Defensorias Públicas, o Diagnóstico aponta que:

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.²⁴⁸

3.2 – Estrutura Orçamentária

I – Recursos

Em regra, a Defensoria Pública obtém recursos dos orçamentos gerais dos Estados e da União. Nesse aspecto, é de se destacar que, em 2005, a grande maioria das Defensorias Públicas tinham assegurada a iniciativa para elaborar proposta orçamentária. Era o caso das Defensorias do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.²⁴⁹ No entanto, em 2009 apenas dez defensorias exerceram iniciativa de proposta legislativa orçamentária. É o caso das defensorias da Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo de Tocantins.²⁵⁰

²⁴⁷ Idem, ibidem, p. 45.

²⁴⁸ Idem, ibidem, p. 47.

²⁴⁹ II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 42.

²⁵⁰ O III Diagnóstico relatou entretanto que: “Nos estados da Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Tocantins, Pará e Maranhão, houve corte da proposta no executivo, antes da remessa do Projeto de Lei. Além disso, nos estados do Pará e Maranhão houve corte da proposta durante a tramitação do Projeto de Lei no Legislativo.”

É de se destacar ainda que a criação de receitas vinculadas, que auxiliam na estruturação da instituição, é uma tendência verificada pelo Diagnóstico desde o I Diagnóstico. No ano de 2009, quinze defensorias possuíam fundo próprio para sua manutenção.²⁵¹ Contudo, os recursos provenientes representam, em regra, um percentual muito pequeno do total.²⁵²

Quanto à composição desses fundos, o Ministério da Justiça já registrava em 2005 que:

[há] expressiva heterogeneidade no tocante à natureza de suas receitas, que contemplam honorários sucumbenciais, custas judiciais e extrajudiciais, taxas decorrentes de inscrições em concursos de ingresso, vendas de publicações e receitas de convênios firmados, dentre outras.²⁵³

Em 2005, II Diagnóstico constatou que as quatro unidades da Federação que menos gastaram com a Defensoria Pública²⁵⁴ estão situadas nas faixas de IDH baixo ou médio baixo, enquanto que os quatro Estados que têm maiores despesas²⁵⁵ com a instituição encontram-se nas faixas de IDH alto e médio alto²⁵⁶.

Há uma nítida distorção, portanto, no sentido de que os Estados com os piores indicadores sociais disponibilizam os menores recursos à estruturação e atuação da Defensoria Pública.²⁵⁷

II – Comparações com o Poder Judiciário e o Ministério Público

No que se refere das Defensorias Públicas, é importante a comparação com os gastos de outras instituições do Sistema de Justiça, como o Poder Judiciário e o Ministério Público.

²⁵¹ Em 2009, não possuíam fundo próprio para sua manutenção as defensorias do Acre, Amapá, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe e da União.

²⁵² Cf. III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 51-2. A exceção fica por conta do Estado de São Paulo onde os recursos provenientes de fundo próprio representaram 87,22% da receita em 2008.

²⁵³ II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 41.

²⁵⁴ Os Estados do Maranhão, Paraíba, Bahia e Rio Grande do Norte.

²⁵⁵ Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Roraima.

²⁵⁶ A análise considera o orçamento da instituição, dividido pela população da unidade federativa que recebe até três salários mínimos.

²⁵⁷ Cf. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 53.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça elaborou as seguintes tabelas no II e II Diagnóstico^{258,259}:

UF	Orçamento executado em relação ao Estado			Orçamento executado em relação ao sistema de Justiça		
	Defensoria Pública	Ministério Público	Judiciário	Defensoria Pública	Ministério Público	Judiciário
AC	0,34	1,79	4,68	5,06	26,31	68,63
AL	0,16	1,81	4,33	2,55	28,75	68,69
AM	0,22	1,60	3,60	4,04	29,57	66,39
AP	0,04	3,20	7,48	0,36	29,84	69,80
BA	0,04	1,15	4,27	0,78	21,03	78,18
CE	0,15	1,11	3,83	2,91	21,76	75,33
ES	0,19	2,33	7,62	1,91	22,94	75,16
MA	0,11	2,92	6,30	1,13	31,31	67,57
MG	0,11	1,71	5,21	1,61	24,35	74,03
MS	0,56	2,02	4,73	7,66	27,61	64,73
MT	0,16	1,60	6,19	2,02	20,10	77,88
PA	0,35	1,93	4,48	5,18	28,49	66,34
PB	0,02	1,89	5,38	0,22	26,01	73,77
PE	0,10	1,44	4,03	1,83	25,84	72,33
PI	0,32	1,53	4,97	4,64	22,42	72,94
RJ	0,40	0,95	5,05	6,25	14,83	78,92
RN	–	1,98	5,81	–	–	–
RO	0,35	3,21	7,81	3,09	28,20	68,72
RR	0,50	2,13	4,69	6,87	29,14	63,99
RS	0,50	2,38	7,16	5,02	23,74	71,24
SE	0,26	1,92	5,46	3,45	25,13	71,42
TO	...	1,39	2,83
Média	0,24	1,91	5,27	3,33	25,37	71,30

Comparação entre a execução orçamentária do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas das unidades da Federação					
UF	Orçamento Executado			Ministério Público/ Defensoria Pública	Poder Judiciário/ Defensoria Pública
	Defensoria Pública	Ministério Público	Poder Judiciário		
AC	8.194.141,69	35.695.777,982	104.093.279,00	22,96	7,87
AL	6.556.450,00	80.408.776,063	186.364.103,00	8,15	3,52
AM	22.148.595,38	107.078.787,78	243.140.596,00	20,68	9,11
AP	502.653,68	84.673.696,613	110.764.202,00	0,59	0,45
BA	42.724.642,29	262.392.824,402	1.559.054.022,00	16,28	2,74
CE	36.971.441,62	199.136.409,14	478.370.600,00	18,57	7,73
DF	66.000.000,00	362.867.553,38	1.082.473.859,00	18,19	6,10
ES	17.622.592,00	136.288.113,39	481.538.219,00	12,93	3,66
GO	Indisponível	194.363.219,863	418.391.720,00	Indisponível	Indisponível

²⁵⁸ Idem, ibidem, p. 54.

²⁵⁹ III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 85.

MA	8.847.692,48	170.280.771,82	322.038.070,00	5,20	2,75
MG	131.323.154,02	678.838.152,16	1.967.147.078,00	19,35	6,68
MS	30.399.467,50	198.571.877,283	327.063.612,00	15,31	9,29
MT	66.021.766,29	121.807.333,81	473.394.684,00	54,20	13,95
PA	59.370.886,19	140.050.548,09	383.093.670,00	42,39	15,50
PB	33.908.715,40	85.582.000,00	285.362.402,00	39,62	11,88
PE	1.833.267,00	178.898.315,89	509.812.355,00	1,02	0,36
PI	22.211.648,43	61.715.075,33	159.446.340,00	35,99	13,93
PR	Indisponível	336.244.323,00	714.906.698,00	Indisponível	Indisponível
RJ	256.918.953,71	582.646.900,00	1.857.962.992,00	44,10	13,83
RN	3.937.927,66	81.360.322,42	306.188.311,00	4,84	1,29
RO	16.339.985,52	102.071.121,57	217.134.206,00	16,01	7,53
RR	8.512.031,76	22.612.787,24	58.767.472,00	37,64	14,48
RS	81.806.340,03	508.086.128,38	1.212.198.824,00	16,10	6,75
SC	Indisponível	230.894.119,31	669.058.775,00	Indisponível	Indisponível
SE	12.459.275,00	85.160.000,00	210.381.324,00	14,63	5,92
SP	427.870.117,00	1.208.281.382,47	4.597.543.991,00	35,41	9,31
TO	10.572.407,75	36.311.771,72	132.104.435,00	29,12	8,00
União	97.480.790,00	5.020.878.314,32	19.067.795.839,00	1,94	0,51

Com efeito, é nítida a discrepância na participação da Defensoria Pública, uma vez que em 2005 apenas 3,3%, no total das despesas efetuadas pelas instituições autônomas do sistema de justiça. Ademais, o valor se mostra claramente insuficiente quando se verifica que o público alvo das defensorias corresponde a 70,86% da população total do país.²⁶⁰

Finalmente, o II Diagnóstico constatou que as despesas médias do Poder Judiciário e do Ministério Público nas diversas unidades federativas se aproximam do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao passo que as despesas da Defensoria Pública limitam-se a 0,2%, na cota de participação do Poder Executivo.²⁶¹

O III Estudo Diagnóstico, por sua vez, verificou 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.²⁶²

III – Convênios

Outra tendência que se verifica na atuação das Defensorias Públicas é a celebração de convênios. Em regra, o convênio é celebrado com as faculdades de Direito, mas

²⁶⁰ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE, 2005.

²⁶¹ Cf. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 56.

²⁶² Cf. III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 86-8.

deve ser destacada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil e das Organizações Não Governamentais.²⁶³

3.3 – Defensoria Pública em Atividade

I – Número de Defensores Públicos na Ativa

No Diagnóstico de 2005, do Ministério da Justiça constatou que havia no país um total de 6575 cargos de defensor público. No entanto, apenas 3624, ou 55%, estavam preenchidos, restando ainda quase metade dos cargos disponíveis. Já em 2008, o número de cargos passou para 7177, representando um aumento de 9,16%. Contudo, o índice de preenchimento era, até julho de 2009, de apenas 63,09%, de forma que existem 2626 cargos disponíveis de Defensor Público em todo o país.²⁶⁴

Nesse contexto, é também preocupante a comparação entre o número de defensores e o de integrantes do Ministério Público.²⁶⁵

Malgrado a previsão constitucional no sentido de que a Defensoria Pública e o Ministério Público são funções essenciais à justiça, dotadas de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, o Ministério da Justiça verificou que em 2004 havia quase três vezes mais integrantes do Ministério Público dos estados do que defensores públicos estaduais.²⁶⁶

Naquela ocasião, o II Estudo ainda constatou que:

Se considerarmos o número total de defensores públicos estaduais em relação à população brasileira, concluímos que, em 2004, havia no Brasil 1,48 defensor para cada 100.000 habitantes, enquanto contávamos com 7,7 juízes para cada grupo de 100.000 habitantes¹⁴ e 4,22 membros do Ministério Público para o mesmo grupo de habitantes.²⁶⁷

²⁶³ Idem, ibidem, p. 92-4.

²⁶⁴ Idem ibidem, p. 102-3 e 112. O dado se torna mais alarmante ao se verificar que cerca de metade das Defensorias Públicas está com menos de 60% de preenchimento das vagas.

²⁶⁵ Não foi possível uma comparação entre a Defensoria Pública e o Ministério Público da União porque os dados sobre membros do MPU não eram disponíveis na época da realização do Diagnóstico.

²⁶⁶ Cf. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 69.

²⁶⁷ Idem, ibidem, p. 70.

Ainda em comparação com o Ministério Público, interessante é a análise relativa à remuneração. Nos termos da Emenda Constitucional nº 41/2003, tanto os Defensores Públicos, quanto os membros do Ministério Público e outras carreiras jurídicas, percebem subsídio, cujo valor máximo é limitado a 90,25% do valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, se o valor final dos salários dos promotores atingem o subteto constitucional, os subsídios dos defensores públicos são muito inferiores a esse limite. Os Diagnósticos constataram que o valor final médio do subsídio pago aos defensores públicos é de R\$ 15.323,40, para os Defensores Públicos Federais, e de R\$ 11.046,19 para os Defensores Públicos Estaduais.²⁶⁸ São valores inferiores ao valor médio dos salários finais pagos aos membros do Ministério Público, que em 2005, era de R\$ 19.629,64.^{269,270}

Não surpreende portanto quando 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.²⁷¹

II – Comarcas Atendidas

No que se refere ao número de comarcas atendidas pela Defensoria Pública, destaque-se que a Defensoria Pública atende a 832 comarcas, o que representa pouco mais de 40% das comarcas e seções judiciárias no Brasil.²⁷²

²⁶⁸ Cf. III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 83.

²⁶⁹ Cf. II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, p. 75.

²⁷⁰ Nesse aspecto, é interessante registrar o índice de evasão apresentado no quadro de Defensores Públicos no estado de Minas Gerais. No período compreendido entre 1995 e 2009, 449 profissionais pediram a exoneração, o que representa 53,51%. Indagado sobre as razões desse alto índice de evasão, o presidente da Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais, Felipe Soledade afirma que: “A disparidade salarial em relação aos demais estados e a outras carreiras jurídicas é o principal motivo para o desinteresse do profissional ingressar e se manter na carreira. Além disso, necessitamos de melhor estrutura para atendermos à população” (EVASÃO: situação preocupa associação dos defensores públicos de Minas Gerais. Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais. Belo Horizonte, 25 maio 2009. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4157>>. Acesso em: 25 maio 2009).

²⁷¹ Cf. III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 108 e 237-9.

²⁷² Idem, ibidem, p. 126.

III – Áreas de Atuação

A Constituição Federal atribui à Defensoria Pública o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. A instituição, portanto, deve atuar em todas as áreas do Direito, inclusive extrajudicialmente. Em 2009, o Ministério da Justiça demonstrou que praticamente todas as instituições atuam em todas as áreas.²⁷³

Unidades da Federação que não atuam em algumas áreas	
Áreas de atuação	UF que não atuam
Direito Civil em geral	-
Família	-
Fazenda Pública	PE
Registros Públicos	MA, PE
Juizados Especiais Cíveis	MA
Varas criminais	-
Execuções Penais	-
Tribunal do Júri	-
Juizados Especiais Criminais	MA
Infância e juventude – apuração de ato infracional e execução de medida sócio-educativa	-
Infância e juventude – cível	MA
Direitos Coletivos	AM, ES, MA, PR
Direitos Humanos	TO, MA, ES, AM, PE
Direitos do Consumidor	MA
Direitos do Idoso	-
Flagrantes	-
Regularização Fundiária	AL, TO, SE, ES, PE, CE
Segunda Instância e Tribunais Superiores	MA
Juizado ou Vara especial de Violência Doméstica e familiar contra a mulher	MA

Em relação ao atendimento em delegacias, unidades prisionais e unidades de internação de adolescente e hospitais de custódia e tratamento, verifica-se que:

Com relação ao atendimento regular “in loco” em unidades prisionais, somente as Defensorias Públicas de Pernambuco e São Paulo não o fazem. Com relação ao atendimento “in loco” em Hospitais de Custódia e Tratamento, 13 Defensorias Públicas não fazem e 3 não responderam, totalizando 16. As Defensorias Públicas que fazem este tipo de atendimento são: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

Com relação ao atendimento regular “in loco” em unidades de internação, apenas 5 estados não fazem: Amazonas, Amapá, Pernambuco, Paraná e Roraima. Não consta a resposta da Defensoria Pública do Sergipe. E por fim, o atendimento regular “in loco” em Delegacia de Polícia, 8 Defensorias

²⁷³ Idem, ibidem, p. 129.

Públicas não o fazem: Distrito federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Roraima e São Paulo.²⁷⁴

No que se refere aos atendimentos especializados, as Defensorias tem ampliado sua atuação na defesa de pessoas jurídicas, uma vez que apenas cinco Defensorias Públicas não prestam atendimento a entidades sem fins lucrativos (Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Piauí, Paraná e Sergipe) e oito não prestam atendimento a microempresas (Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Roraima e São Paulo).²⁷⁵

Finalmente, os Estudos têm mostrado que em regra, os atendimentos especializados estão sendo desenvolvidos por núcleos específicos de defensores públicos, com atribuição exclusiva para aquela matéria. Trata-se de tendência recente na forma de organização da Defensoria Pública cujo objetivo é oferecer defesa mais eficiente a determinados segmentos. No III Diagnóstico, com exceção da Defensoria da Paraíba, todas as Defensorias Públicas indicaram que atuam também por meio de núcleos especializados.²⁷⁶

Número de Defensorias Públicas que atuam em núcleos especializados		
Núcleos especializados em atividade	F	Unidades da Federação
Infância e juventude – apuração de ato infracional e execução de medida sócio-educativa	19	BA, MG, SP, PB, AL, RS, TO, PR, RJ, PA, DF, SE, MA, PI, AC, ES, AM, RO, AP
Execuções Penais	19	MG, SP, PB, RS, MT, MS, TO, RJ, PA, DF, SE, MA, PI, AC, ES, RO, PE, AP, DPU
Infância e juventude – cível	18	BA, MG, MT, SP, PB, AL, RS, TO, RJ, PA, DF, SE, MA, PI, AC, AM, RO, AP
Direitos do Idoso	17	BA, MG, MT, SP, AL, RS, TO, RJ, DF, SE, MA, PI, AC, AM, PE, CE, AP
Direitos do Consumidor	16	MG, PB, AL, RS, MS, MT, TO, RJ, DF, SE, PI, ES, AM, PE, CE, AP
Flagrantes	16	BA, MG, MT, AL, RS, TO, PA, DF, SE, MA, PI, ES, AM, PE, CE, AP
Juizado ou Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	16	MT, MG, AL, RS, RR, RJ, PA, DF, SE, PI, AC, ES, AM, RO, PE, CE
Varas Criminais	16	MT, BA, MG, RS, TO, PR, PA, DF, MA, PI, AC, AM, RO, PE, AP, DPU
Segunda Instância e Tribunais Superiores	15	MT, MG, SP, PB, RS, TO, RJ, PA, DF, PI, AC, ES, RO, PE, AP
Direito Civil em geral	14	MT, BA, MG, PR, RJ, PA, DF, PI, AC, AM, RO, PE, AP, DPU
Família	13	MT, RS, MS, PR, RJ, PA, DF, MA, PI, AC, AM, PE, AP
Direitos Humanos	14	MT, BA, MG, SP, AL, RS, MS, TO, RJ, PA, DF, PI, AP, DPU
Tribunal do Júri	12	MT, MG, PB, RS, PR, DF, MA, PI, AC, ES, AM,

²⁷⁴ Idem, ibidem, p. 130.

²⁷⁵ Idem, ibidem.

²⁷⁶ Idem, ibidem, p. 135-8.

		AP
Juizados Especiais Cíveis	12	MT, MG, TO, PR, PA, DF, PI, AC, AM, PE, AP, DPU1
Juizados Especiais Criminais	9	MG, TO, PA, DF, PI, AC, AM, RO, AP
Direitos Coletivos	9	RS, MS, RR, DF, PI, PE, CE, AP, DPU
Fazenda Pública	8	MT, MG, RJ, PA, DF, MA, PI, AP
Regularização Fundiária	8	MT, RS, RR, RJ, DF, MA, PI, AM
Outros	5	BA, SP, RJ, PA, DF
Registros Públicos	5	MT, RJ, DF, MA, PI
Direito Previdenciário	1	DPU
Justiça Militar	1	DPU
TNU, Tribunais Superiores ou STF	1	DPU

Extrai-se do quadro que os núcleos existentes em maior número são o de infância e juventude e de execuções penais.

IV – Atendimentos

Os atendimentos realizados pela Defensoria Pública podem consistir na solução de questões sociais, sem a necessidade de propositura de ações. No entanto, o II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil constatou que é na via judicial que se concentra a maior parte dos serviços da Defensoria, sendo que 80% dos atendimentos são prestados na área cível²⁷⁷.

Quanto aos dados de 2009, foi constatado que o volume de acordos extrajudiciais foi significativamente ampliado, de forma que o acesso à justiça foi garantido sem o utilização de ações judiciais. Nesse aspecto, é importante destacar que a grande maioria das Defensorias Públicas possui algum programa, ação ou projeto que contemple formas alternativas de resolução de conflitos na Defensoria Pública²⁷⁸.

É importante assinalar que houve um aumento no número de atendimentos proporcionalmente superior ao aumento do número de defensores, o que sugere o incremento da produtividade.²⁷⁹ Observa-se ainda uma diminuição no número de ações ajuizadas ou respondidas, apontando no sentido de uma maior utilização das soluções extrajudiciais.²⁸⁰

²⁷⁷ Cf. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 83 e 86.

²⁷⁸ Cf. III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 157 e 177. É o caso das Defensorias do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Pernambuco, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo, Tocantins e da Defensoria Pública da União.

²⁷⁹ Cf. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 85.

²⁸⁰ Idem, ibidem, p. 88.

Em relação à procura por atendimentos, em comparação com as faixas de IDH, o estudo constatou em 2006 que:

As Defensorias mais solicitadas encontram-se nas faixas médias (terceiro e segundo quartis), com médias de 100,4 e 78,4 habitantes (público alvo) por atendimento. A menor procura se encontra no quartil de mais alto IDH (19 habitantes por atendimento). O primeiro quartil (baixo) apresenta média de 50,8 potenciais assistidos por atendimento.²⁸¹

No que se refere ao critério para ao atendimento, a conclusão é de que os critérios mais aplicados, do ponto de vista abstrato, são: renda, patrimônio pessoal, patrimônio familiar, valor da causa, natureza da causa, valor e natureza da causa.^{282,283}

Nesse cenário, o Ministério da Justiça afirma que há “uma tendência a fixarem em até 3 salários mínimos o critério de renda para ser atendido pela Defensoria Pública.”²⁸⁴

V – Experiência no manejo de ações coletivas

Quanto à experiência no manejo de ações coletivas, o Diagnóstico mostra que quase 70% das Defensorias Públicas atua na defesa coletiva dos interesses de seus assistidos: Bahia, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Roraima, Pará, Sergipe, Maranhão, Piauí, Rondônia, Ceará, Espírito Santo, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e da União.²⁸⁵

Por outro lado, a atuação na defesa dos Direitos humanos é ainda muito tímida. No Diagnóstico de 2009, somente as Defensorias públicas do Rio de Janeiro, Maranhão e da União afirmaram possuir experiência no manejo de reclamações ao Sistema Interamericano de

²⁸¹ Idem, *ibidem*, p. 95.

²⁸² Cf. III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 179.

²⁸³ Deve-se observar que, em determinados casos, a prestação do serviço da Defensoria Pública não depende da insuficiência econômica do assistido. Assim, por exemplo, na defesa criminal, será nomeado defensor público ao acusado, caso não constituir advogado. Igualmente nos casos de exercício da curadoria especial não importa a condição econômica da parte defendida, posto que lhe deve ser assegurado o direito de defesa. Nessas hipóteses, caso a parte patrocinada pela Defensoria tenha condições de pagar advogado, deverá efetuar o pagamento em favor da instituição.

²⁸⁴ III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 181.

²⁸⁵ Idem, *ibidem*, p. 134.

Direitos Humanos.²⁸⁶

VI – Relações do usuário com a Defensoria

Por fim, questionados a respeito da existência de algum mecanismo institucionalizado que permita ao usuário da Defensoria Pública manifestar-se ou esclarecer dúvida sobre a atuação da instituição ou de seus integrantes, todas as Defensorias responderam positivamente.²⁸⁷

Os meios mais utilizados são o telefone, correio eletrônico, sítio na internet e até mesmo a rudimentar “caixa de sugestões”²⁸⁸

Nesse aspecto, anote-se que a maioria das Defensorias Públicas utiliza campanhas periódicas de divulgação de seus serviços para a população, sendo os meios mais utilizados a mídia impressa, o rádio, sítio na internet, a televisão e as cartilhas.²⁸⁹

O Estudo de 2006 constatou, porém, que a existência de programas ou campanhas regulares para a cidadania, voltados diretamente para os usuários da Defensoria Pública, é proporcionalmente menor nos Estados que compõem o grupo com os mais baixos índices de qualidade de vida.²⁹⁰

²⁸⁶ Idem, *ibidem*, p. 135. O III Diagnóstico registra que “no Rio de Janeiro foram 4, sendo 2 de violência para agente estatal, um no direito à saúde dos artistas e uma na superpopulação carcerária. A DPU conta com experiência em duas na área previdenciária.”

²⁸⁷ Idem, *ibidem*, p. 182.

²⁸⁸ Idem, *ibidem*, p. 182-4.

²⁸⁹ Idem, *ibidem*.

²⁹⁰ Cf. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, p. 104.

CONCLUSÃO

Nessa era da judicialização, em que o Poder Judiciário tem sido cada vez mais invocado para garantir os direitos prometidos pela lei e em que os agentes jurídicos têm se inserido na vida cotidiana do cidadão, o debate sobre a efetividade do acesso à Justiça ganha relevância porque se trata da própria efetividade dos direitos. Não por acaso, Mauro Cappelletti e Bryant Garth já apresentavam o acesso à Justiça como direito fundamental base para os demais.

Contudo, o que se verificou neste trabalho é que ao acesso à Justiça, cujo conceito extrapola a noção de acesso ao Judiciário, apresenta barreiras que afetam principalmente os necessitados. As custas judiciais, a possibilidade das partes e os problemas especiais dos direitos difusos são questões que impossibilitam que a lide seja definida apenas pela análise dos argumentos jurídicos apresentados. A esse cenário, acrescenta-se a realidade brasileira na qual mulheres e negros encontram barreiras na efetivação e proteção de seus direitos.

Buscando uma solução para estes problemas, os ordenamentos jurídicos ocidentais adotaram uma série de medidas denominadas por Cappelletti e Garth como sendo as três ondas de acesso à Justiça. Na primeira onda, enfatizou-se a assistência judiciária para os pobres, seja através do *munus honorificum*, do Sistema *Judicare* ou através dos advogados remunerados pelos cofres públicos. Na segunda onda, por outro lado, o objetivo é propiciar um aparato procedimental e elaborar uma nova concepção de processo que fizesse valer os direitos difusos e coletivos. Por fim, a terceira onda busca a reforma do conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas nas sociedades modernas. É a partir desse momento que surgem instrumentos como a mediação, a conciliação informal e a arbitragem.

As soluções propostas pelas três ondas não se excluem, mas apenas enfrentam obstáculos distintos ao efetivo acesso à Justiça, representando, inclusive, a sua evolução conceitual ao longo do tempo. Destaque para o papel da Defensoria Pública no efetivo acesso 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.

Nesse contexto, este trabalho constatou que a atuação da Defensoria Pública ultrapassa os limites da representação do necessitado para agir também em defesa dos interesses difusos e coletivos dos carentes organizacionais – mulheres vitimizadas, pobres, crianças e adolescentes em situação de risco, detentos, dependentes de drogas, consumidores e etc. Além disso, a Instituição apresenta papel não só relevante, mas também crescente na utilização de meios extrajudiciais na resolução de conflitos. Trata-se de vertente do conceito de assistência jurídica integral e gratuita empregado pela constituição.

Contudo, apesar de seu papel tão fundamental na efetivação do acesso à Justiça e, por consequência, na consolidação democrática, a Defensoria Pública ainda carece de especial atenção. Em detrimento da criação e estruturação da Defensoria Pública, medidas paliativas como justiça gratuita e assistência judiciária ainda são empregadas em maior do nível do que o desejável. O que se constatou neste trabalho é 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). É um cenário que não se pode ignorar, ainda que, felizmente, tenha se revertido em razão do crescente interesse pela Instituição.

Assim sendo, conclui-se a partir deste trabalho que o acesso À justiça não se limita ao acesso ao Poder Judiciário. Conclui-se ainda que a Defensoria Pública desempenha papel essencial na efetivação do acesso, propiciando a defesa dos necessitados, individual ou coletivamente, e buscando outras reformas de resolução de conflitos além dos procedimentos formais do Poder Judiciário.

BIBLIOGRAFIA

A FRAUDE no convênio da OAB – Editorial do Jornal O Estado de São Paulo. *ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos*. Brasília, 25 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4273>>. Acesso em: 27 maio 2009.

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

BARBOSA, Claudia Maria. *O Processo de Legitimação do Poder Judiciário Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Claudia%20Maria%20Barbosa.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2009.

BARRETO, Ana Cristina Teixeira. *A Defensoria Pública como instrumento constitucional de defesa dos direitos da mulher em situação de violência doméstica, familiar e intrafamiliar*. Graduação em Direito (Monografia). Fundação Edson Queiroz. Universidade de Fortaleza – Centro de Ciências Jurídicas. Fortaleza, CE, dezembro de 2007.

BARROSO, Julianne Brito. *O acesso e a efetividade da tutela jurisdicional*. Graduação em Direito (Monografia). Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Direito. Goiânia, GO, 2008.

BECHEPECHE, Eduardo César Fidelis. *Goiás e a necessidade de uma Defensoria Pública*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=2329>>. Acesso em: 18 maio 2009.

BELLOQUE, Juliana Garcia. *Defensor Público: justiça para todos*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=6152>>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988. Rio de Janeiro, 1950.

_____, Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados

_____, 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. Brasília, DF: Senado, 1994.

_____, II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, 2009. Disponível em: <http://www.adperj.com.br/downloads/II_PactoRepublicano.pdf>. Acesso em 18 nov. 2009.

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

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

CALMON, Fernando. *A Defensoria do Futuro*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4866>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

CESAR, Alexandre. *Acesso à justiça e cidadania*. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1., 2009, Salvador. *Relatório Final...* Salvador: ANADep, 2009. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/6654/RelatorioFinal_Confer_ncia_Semin_rio_de_Salvador-BA.PDF>.

Acesso em: 27 out. 2009.

DALLÉFI, Nayara Maria Silvério da Costa. *O acesso à justiça e a defensoria pública como forma de solução de conflitos, prestando assistência jurídica a todos necessitados*. Graduação em Direito (Monografia). Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo. Faculdade de Direito de Presidente Prudente. Presidente Prudente, SP, março de 2008.

DEFENSORIA lança cartilha para informar sobre discriminação, racismo e preconceito. Brasília, 16 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=7687>>. Acesso em: 16 nov. 2009

DEFENSORIA Pública – Editorial do Correio Braziliense. *ANADep – Associação Nacional dos Defensores Públicos*. Brasília, 13 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4214>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

DEFENSORES Públicos – Editorial do jornal O Estado de São Paulo. *ANADep – Associação Nacional dos Defensores Públicos*. Brasília, 30 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4119>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

EVASÃO: situação preocupa associação dos defensores públicos de Minas Gerais. *Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 25 maio 2009. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4157>>. Acesso em: 25 maio 2009.

FARIA, Dalmy de. *Defensoria Pública e advogados dativos*. Disponível em: <http://www.dm.com.br/materias/imprimir/mat/defensoria_publica_e_advogados_dativos>. Acesso em: 18 maio 2009.

FERREIRA, Luciana de Figueiredo e PRADO, Rodrigo Murad do. *O papel da Defensoria Pública no processo penal brasileiro*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=91426>. Acesso em: 21 set. 2009.

FREITAS, Mariana Guimarães e. *Defensoria Pública e a consolidação democrática no Brasil*. Graduação em Direito (Monografia). Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Direito. Goiânia, GO, 2005.

GALLIEZ, Paulo. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GOIÁS. Lei Complementar nº 51, de 19 de abril de 2005. Cria e organiza a Defensoria Pública do estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia, GO: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, 2005.

LEAL, César Barros de Oliveira. *A Defensoria Pública como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://anadep.org.br/wtk/pagina/impresao?materia=4743>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

LEITE NETO, José Rollemberg. *A defesa, a defensoria e a Constituição*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=6850>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

LIMA, Fernando. *As Defensorias da Ordem dos Advogados*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impresao?materia=4157>>. Acesso em: 20 maio 2009.

MARTINS, Raphael Manhães. *A Defensoria Pública e o acesso à justiça*. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=99&func=fileinfo&id=268>. Acesso em: 16 jun. 2009.

MELO, Larissa Weyne Torres de. *A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça*. Graduação em Direito (Monografia). Fundação Edson Queiroz. Universidade de Fortaleza – Centro de Ciências Jurídicas. Fortaleza, CE, maio de 2007.

MELO, Shirley Márcia Martinêz de. *A Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso como meio de viabilização do exercício dos direitos e garantias constitucionais do cidadão hipossuficiente*. Graduação em Direito (Monografia). Universidade de Cuiabá. Faculdade de Direito. Cuiabá, MT, 2007.

MENEZES, Felipe Caldas. *Defensoria Pública da União: princípios institucionais, garantias e prerrogativas dos membros e um breve retrato da instituição*. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/portaldpu/pdf/artigos/artigo_principios_institucionais_Felipe.pdf>.

Acesso em: 16 jun. 2009.

MINISTRO Marco Aurélio Mello apóia aumento do número de Defensores Públicos. *ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos*. Brasília, 26 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=4092>>. Acesso em: 27 maio 2009.

MOTTA, Luiz Eduardo. *Acesso à Justiça, Cidadania e Judicialização no Brasil*. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf>. Acesso em: 27 out. 2009.

MOURA, Rosana Santana. *O Acesso à Justiça: O papel da Defensoria Pública*. Graduação em Direito (Monografia). Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Direito. Goiânia, GO, 2007.

REALE JÚNIOR, Miguel. *A realidade e o Pacto Republicano*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=5850>>. Acesso em: 27 maio 2009.

ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. *Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Alexandre Lobão. *Garantia fundamental de acesso do necessitado à justiça*. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/portaldpu/pdf/artigos/artigo_alexandre.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2009.

ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria Pública e transformação social*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5572>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

SADEK, Maria Tereza. *A justiça não é cega para todos*: Época, Edição 513, mar. 2008. Entrevista concedida a Guilherme Evelin e Walter Nunes. Disponível em <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR82364-9556,00.html>>. Acesso em: 22

out. 2009.

_____, *A justiça trabalha muito, mas não chega ao cidadão*: Consultor Jurídico, 08 jan. 2006. Entrevista concedida a Aline Pinheiro. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-jan-08/justica_trabalha_ao_cidadao>. Acesso em: 22 out. 2009.

_____. (org.), *O Judiciário em debate*. São Paulo: IDESP, Sumaré, 1995.

SILVA, Holden Macedo da. *Defensor “dativo” ou defensor “ad hoc”*: razões para o seu banimento do processo civil e do processo penal. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/portaldpu/pdf/artigos/artigo_ad_hoc_rolde.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Parecer*. Disponível em <<http://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/6297/2009-Defensoria-Conectas.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2009.

SOUSA JR., José Geraldo de (Coord.). *Por uma concepção alargada de Acesso à Justiça*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/JoseGeraldo_Rev90.PDF>. Acesso em 22 out. 2009.

SOUZA, Bruno Ricardo Miragaia. *Não há direitos humanos sem assistência jurídica gratuita*. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=5009>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

TAVARES, André Ramos, *Curso de direito constitucional*, 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.