

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA - EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADONAI OLIVEIRA FARIAS

**A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEFENSOR NO BRASIL: Da evolução do direito à
assistência jurídica integral e gratuita aos desafios da implementação da Defensoria
Pública no território nacional**

Dissertação de Mestrado

Brasília
2018

ADONAI OLIVEIRA FARIAS

A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEFENSOR NO BRASIL: Da evolução do direito à assistência jurídica integral e gratuita aos desafios da implementação da Defensoria Pública no território nacional

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Fernando Boarato Meneguim

**Brasília
2018**

À Deus, “o Pai, de quem tudo procede e para quem vivemos”; e ao Senhor Jesus Cristo, “por intermédio de quem tudo o que há veio a existir, e por meio de quem também vivemos” (1 Coríntios, 8:6).

Ao meu amado pai, José Farias, por ter sido o meu exemplo de homem íntegro, gentil e honesto, e que agora, no céu, tornou-se a luz que ilumina meus caminhos e projetos de vida.

AGRADECIMENTOS

À minha querida esposa e colega de trabalho Gisele Brasil, pelo amor e dedicação depositados, dia a dia, em nossa relação, e por também compartilhar um imenso afeto pela Defensoria Pública brasileira.

Aos meus pais José e Odete Farias, pela presença constante e incondicional suporte em todos os meus projetos de vida, além do amor infinito.

Ao meu irmão José Júnior, por mostrar que o amor e o trabalho vencem qualquer barreira.

Aos meus sogros Nagib e Siceli, que carinhosamente me acolheram e tornaram Brasília a minha segunda casa.

Ao professor Fernando Meneguim, pelo apoio, interesse e empenho durante a minha orientação, estando sempre presente quando precisei.

À Defensoria Pública do Estado do Pará, na pessoa da Sra. Defensora Pública Geral do Estado, Jeniffer de Barros Rodrigues, e a todos os membros do Conselho Superior (2017/2018), por acreditarem que a extensão acadêmica dos Defensores Públicos também pode contribuir para construção de uma instituição plenamente voltada à missão constitucional.

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 de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o 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. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 11-12)

RESUMO

O Estado moderno, no decorrer da sua evolução histórica, assumiu diversas funções e responsabilidades perante os cidadãos. Num primeiro momento, bastou garantir a igualdade formal entre os homens e deixar que o mercado alcançasse o equilíbrio das relações pessoais e comerciais. Tal passividade, entretanto, mostrou-se insuficiente diante dos desafios impostos pela própria sociedade. Coube ao poder estatal, portanto, garantir outros direitos e acolher outros deveres. De nada adiantava declarar, se não havia meios de efetivar e realizar aquilo que fora escrito. Tornou-se necessário, portanto, postura ativa do Estado especialmente em prol daqueles que mais sofriam com a desigualdade material e agudo desequilíbrio econômico-social. No campo do acesso à justiça, o Estado, durante muito tempo, limitou-se a cristalizar os mais variados direitos, todavia não se preocupou, simultaneamente, em garantir os meios necessários para alcançá-los. A tutela jurisdicional, segundo a Lei, era para todos, mas não havia canais de acesso, tornando-a inalcançável especialmente para aqueles que mais precisavam do apoio estatal. Houve, desta forma, a superação do paradigma liberal-individualista, na medida em que o Estado adotou um modelo jurídico-social capaz de garantir, em tese, a igualdade material entre todos. O Estado Defensor é, desta forma, fruto da evolução normativa estatal e do acolhimento dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões. A nova pactuação político-jurídica estabelecida na Constituição Federal de 1988 decorreu, portanto, da implementação das bases normativas do Estado Social e Democrático de Direito e da adoção das diversas dimensões dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, causando, por consequência, um novo arranjo do Estado nacional e a criação da Defensoria Pública. Os direitos não passariam de tinta no papel sem um sistema de Justiça adequado para sua efetivação em caso de violação ou ameaça de violação, tanto pela ação ou omissão de particulares, quanto do próprio Estado. A criação, pela Constituição Federal de 1988, de uma instituição pública com tal objetivo e o reconhecimento do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita (artigo 5º, LXXIV) atendem justamente ao preceito constitucional de acesso à justiça (artigo 5º, XXXV), concretizando e realizando o seu conteúdo normativo com o intuito de torná-lo efetivo. Todavia, o processo de construção de um Estado Defensor no Brasil ainda se mostra inacabado ou incompleto, pois o direito cristalizado e aprimorado na Constituição Federal, não foi simultaneamente acompanhado das medidas estruturais necessárias para a efetivação da assistência jurídica integral e gratuita à quem mais dela precisa.

Palavras-chave: Marcos dos Direitos Fundamentais; Acesso à Justiça; Estado brasileiro; Direito Fundamental; Constituição Federal de 1988; Estado social e Democrático de Direito; Assistência jurídica integral e gratuita; Defensoria Pública; Estado Defensor; Atuação; Cobertura de atendimento.

ABSTRACT

The modern state, in the course of its historical evolution, assumed diverse functions and responsibilities before the citizens. At first, it was enough to guarantee formal equality between men and let the market achieve the balance of personal and commercial relations. Such passivity, however, proved inadequate in the face of the challenges imposed by society itself. It was up to the state power, therefore, to guarantee other rights and accept other duties. It was no use stating whether there was no means of effecting and accomplishing what had been written. It became necessary, therefore, an active stance of the State especially on behalf of those who suffered the most from material inequality and acute socio-economic imbalance. In the field of access to justice, the State has for a long time limited itself to crystallizing the most varied rights, yet it has not taken care to guarantee the necessary means to achieve them. Judicial protection, according to the Law, was for everyone, but there were no channels of access, making it unreachable especially for those who most needed state support. In this way, the liberal-individualist paradigm was overcome, insofar as the State adopted a juridical-social model capable of guaranteeing, in theory, the material equality among all. The Public Defender's Office is thus the result of state normative evolution and the reception of fundamental rights in all its dimensions. The new legal-political agreement established in the Federal Constitution of 1988 was therefore the result of the implementation of the normative bases of the Social and Democratic State of Law and of the adoption of the various dimensions of fundamental rights in the Brazilian legal system, thus causing a new arrangement of the national State and the creation of the Public Defender's Office. The rights would not go from ink to paper without an adequate system of justice for its enforcement in case of violation or threat of violation, either by the action or omission of individuals, or by the State itself. The creation, by the Federal Constitution of 1988, of a public institution with such an objective and the recognition of the fundamental right to full and free legal assistance (Article 5, LXXIV), respond precisely to the constitutional precept of access to justice (Article 5, XXXV). concretizing and realizing its normative content with the intention of making it effective. However, the process of construction of the Public Defender's Office in Brazil is still incomplete, since the right crystallized and improved in the Federal Constitution was not simultaneously accompanied by the structural measures necessary for full legal assistance to be provided to those who need it most.

Keywords: Generations of Fundamental Rights; Access to justice; Brazilian State; Fundamental right; Federal Constitution of 1988; Social and Democratic State of Law; Free legal assistance; Public defense; State Defender; Acting; Service coverage.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organização do Estado brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 (com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 45, de 2004, e nº 74, de 2013)	47
Figura 2 – Evolução legislativa da Defensoria Pública, a partir da Constituição Federal de 1988	61
Figura 3 – Relação dos valores orçamentários repassados aos integrantes do sistema de Justiça brasileiro – um estado de cada região	66
Figura 4 – Número de Defensores Públicos no Brasil – por unidade federativa	67
Figura 5 – Estimativa do déficit de Defensores Públicos no Brasil	68
Figura 6 – Número de membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – Estados e Distrito Federal	69
Figura 7 – Distribuição da atuação dos Defensores Públicos no território nacional	70
Figura 8 – Comarcas atendidas pelas Defensorias Públicas estaduais e distrital no território nacional	72
Figura 9 – Implantação das Defensorias Públicas nas unidades federativas brasileiras, desde a década de 1950	73
Figura 10 – Número de atendimentos realizados pelas Defensorias Públicas estaduais e distrital, por ano	74

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO . . .	14
2.1	Do Estado liberal ao democrático: um breve resumo sobre evolução da intervenção estatal na consagração e consolidação dos direitos considerados fundamentais	14
2.2	Dos principais marcos dos direitos fundamentais	17
2.3	A origem e histórico do direito ao acesso à justiça no Brasil – a evolução da assistência judiciária à assistência jurídica integral e gratuita	20
2.4	Da assistência jurídica integral e gratuita como direito fundamental acolhido na Constituição Federal de 1988	24
2.4.1	Da assistência judiciária (e não jurídica) prestada pelo Estado antes de 1988	24
2.4.2	Da essencialidade da assistência jurídica integral e gratuita (art5º, inciso LXXIV, e 134, <i>caput</i> , da Constituição Federal de 1988) ao pleno acesso à justiça no Brasil (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988).	26
3	DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEFENSOR COMO INSTITUIÇÃO PERMANENTE E ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO	31
3.1	O reflexo da evolução histórica do direito à assistência judiciária na construção do Estado Defensor pela Constituição Federal de 1988	31
3.2	Da inclusão da instituição Defensoria Pública no texto constitucional de 1988, como a responsável pelo cumprimento do dever estatal de assistência jurídica, na forma prevista pelo art5º, LXXIV	35
3.2.1	Do modelo de assistência jurídica adotado pela Constituição Federal de 1988 e atribuído à Defensoria Pública brasileira	38
3.3	A nova formação do Estado brasileiro trazida pelo texto constitucional de 1988, com o rearranjo dos poderes e a criação de órgãos constitucionalmente autônomos	43
3.4	Da reforma implementada pelas Emendas Constitucionais nº 45, de 2004 (autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais); nº 69, de 2012 (alteração da esfera federativa da Defensoria Pública do Distrito Federal); e nº 74, de 2013 (autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal), na configuração e formação da Defensoria Pública brasileira	46

4	DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEFENSOR COMO EXPRESSÃO E INSTRUMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	52
4.1	Da aplicação do controle externo e da necessidade de <i>accountability</i> na Defensoria Pública: a necessária contrapartida institucional à autonomia atribuída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004	52
4.2	Dos problemas enfrentados pela Defensoria Pública no cumprimento da missão constitucional estabelecida nos artigos 5º, LXXIV e 134, da Constituição Federal de 1988 (com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 45, nº 69 e nº 74)	60
4.3	Da implementação da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, e a repercussão no cotidiano institucional: reflexão sobre os desafios enfrentados pela Defensoria Pública e a possível superação destes obstáculos	75
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
	REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

As Constituições brasileiras estabeleceram, em linhas gerais, o acesso formal à justiça. Num primeiro momento, tais textos limitavam-se a declarar que todos eram iguais perante a Lei e que o Estado deveria prestar assistência judiciária para aqueles que assim necessitassem (então classificados como hipossuficientes ou legalmente necessitados) (GONÇALVES FILHO, 2016; AMORIM, 2017).

De 1824 a 1988, não existiu, portanto, qualquer instituição responsável pela defesa dos vulneráveis no Brasil (SILVA, 2015). Havia um descompasso entre a previsão constitucional e a realidade encontrada por muitos brasileiros, pois, apesar da garantia constitucional do acesso à justiça, inexistia estrutura, constitucionalmente estabelecida, para materializar tal acessibilidade.

De nada adiantava a previsão de tantos direitos, inclusive aquele inerente ao acesso à justiça, se não havia, por outro lado, estruturas organizacionais e procedimentais (FENSTERSEIFER, 2017) capazes de garantir materialmente a realização daqueles. A realidade, em resumo, estava dissociada daquilo que era previsto e cristalizado nos textos constitucionais brasileiros.

A Constituição Federal de 1988, ao contrário, deixou o viés liberal-individualista predominante nas cartas anteriores e adotou, ao seu modo, um modelo social-solidário inédito na ordem jurídica nacional (FENSTERSEIFER, 2017).

Em síntese, o atual texto constitucional brasileiro implementou as bases normativas do Estado Social e Democrático de Direito (FENSTERSEIFER, 2017) e acolheu, além do direito ao acesso à justiça (art. 5^o, XXXV), a prestação, como dever estatal, da assistência jurídica integral e gratuita (art. 5^o, LXXIV) pela instituição Defensoria Pública (art. 134, *caput*) (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

O novo pacto político-jurídico (FENSTERSEIFER, 2017) estabelecido na Carta de 1988 foi influenciado, principalmente, pela evolução constitucional brasileira decorrente, por exemplo, do acolhimento das diversas gerações de direitos fundamentais da pessoa humana e da introdução de um novo modelo estatal no Brasil.

Ressalta-se, por oportuno, que o atual texto constitucional foi elaborado na então recente abertura democrática ocorrida após 21 anos de regime militar (1964-1985), cujos efeitos foram amplamente sentidos no tecido social e político nacional e, portanto, catalisados pela assembleia nacional constituinte de 1987 (BENEVIDES, 2015).

Houve, desta forma, a superação do paradigma liberal-individualista (FENSTERSEIFER, 2017) até então vigente, na medida em que o Estado acolheu um modelo jurídico-social capaz de garantir, em tese, a igualdade material entre todos. O Estado Defensor (cuja atribuição é exercida pela instituição Defensoria Pública) é, conseqüentemente, fruto da evolução normativa estatal e da adoção dos direitos fundamentais em todas as suas gerações e dimensões.

A presente dissertação, portanto, demonstrará que a implementação das bases normativas

do Estado Social e Democrático de Direito e o acolhimento das diversas gerações e dimensões dos direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988, causaram, por consequência, um novo arranjo do Estado brasileiro e a construção da Defensoria Pública (art. 134, *caput*) como Estado Defensor (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017).

Logo, o principal objetivo é demonstrar que, além do oferecimento de instrumentos processuais adequados e da eliminação das taxas e custas judiciais (FENSTERSEIFER, 2017), é essencial garantir assistência jurídica integral e gratuita às pessoas e grupos vulneráveis, por meio de uma instituição especialmente criada para defesa e promoção dos direitos daqueles que precisem (em razão da vulnerabilidade econômica ou social, por exemplo) de especial proteção estatal.

É captar, portanto, o espírito que norteou a criação da Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988 e as influências jurídicas, sociais e políticas que transformaram e reconfiguraram o Estado brasileiro, principalmente aquelas responsáveis pela construção do Estado Defensor no texto constitucional e a elevação da assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV) ao *status* de direito fundamental (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

A Defensoria Pública, por sua vez, será apresentada como estrutura organizacional essencial do Estado brasileiro e devidamente responsável pela execução da política de assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV) para quem dela necessita; o que a coloca, por consequência, como peça-chave no novo programa político jurídico estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017).

O Estado Defensor é, portanto, expressão desse novo constitucionalismo social estabelecido pela atual Constituição Federal (FENSTERSEIFER, 2017). Será demonstrado, por fim, que a Defensoria Pública foi construída a partir de um novo Sistema de Justiça consolidado sobre os fundamentos de um Estado Social e Democrático de Direito, devidamente implementado pela Carta de 1988.

A presente dissertação foi dividida em três capítulos, sendo que o primeiro abordará **a assistência jurídica integral e gratuita como direito fundamental do cidadão e dever do Estado**, no qual será destacada, resumidamente, a evolução histórica e normativa do Estado moderno, bem como dos principais marcos dos direitos fundamentais.

Em seguida, será apresentado um panorama sintético sobre o acesso à justiça nas Constituições brasileiras (de 1824 a 1988) e haverá o detalhamento do direito à assistência jurídica integral e gratuita na Constituição de 1988 (art. 5º, LXXIV). Por fim, se discutirá sobre a criação da instituição Defensoria Pública (art. 134, *caput*) como órgão responsável pelo cumprimento deste novel dever estatal.

Já no segundo capítulo, será debatido os fundamentos constitucionais **da construção do Estado defensor como instituição permanente e essencial à função jurisdicional**. Resultado, por consequência, da superação do paradigma liberal-individualista e da adoção, pelo Estado

brasileiro, de um modelo jurídico-social capaz de garantir, em tese, a igualdade material entre todos (FENSTERSEIFER, 2017).

A construção, pela Constituição Federal de 1988, de uma instituição pública com tal objetivo e o reconhecimento do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV) atendem diretamente ao preceito constitucional de acesso à justiça (art. 5º, XXXV), concretizando e realizando o seu conteúdo normativo com o intuito de torná-lo efetivo (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

O Estado Defensor será apresentado, portanto, como fruto da evolução normativa estatal e do acolhimento dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões. Inaugurou-se uma nova configuração do Estado brasileiro, através da reorganização dos poderes da República e da criação de órgãos constitucionalmente autônomos, como a Defensoria Pública (Emenda Constitucional n.º 45, de 2004), por exemplo (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017).

A reforma constitucional em questão fortaleceu a dimensão jurídico-constitucional da Defensoria Pública no âmbito do Estado de Direito brasileiro, pois consagrou a autonomia (funcional, administrativa e financeira) do Estado Defensor. Permitindo, desta forma, que instituição protegesse, de forma plena e independente, os direitos fundamentais das pessoas necessitadas, principalmente quando a litigância ocorrer por conta da omissão ou atuação insuficiente do próprio poder estatal.

Por fim, no capítulo referente a **consolidação do Estado defensor como expressão e instrumento do regime democrático brasileiro**, se discutirá sobre os obstáculos e desafios da atuação da Defensoria Pública no Brasil, apesar do fortalecimento institucional vivenciado pelo órgão desde a Emenda Constitucional n.º 45, de 2004.

Por isso, em resposta a autonomia atribuída em 2004, será discutida a adoção de técnicas de *accountability* e da aplicação do controle externo sobre as atividades exercidas pela Defensoria Pública, como forma de legitimar as ações social e política do Estado Defensor.

Em seguida, será possível debater sobre a atuação parcial da instituição no cumprimento da missão que lhe foi atribuída pela Constituição, especialmente a origem e justificativas do descompasso entre o legal (jurídico) e a realidade encontrada pelos brasileiros (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Infelizmente, a construção do Estado Defensor se mostra incompleta, na medida em que a estruturação procedimental e jurídica da Defensoria Pública não se mostrou capaz, sozinha, de implementar a política de assistência jurídica integral e gratuita em todo território nacional. Será preciso, portanto, discutir as razões dessa obra inacabada e a forma de completar e consolidar o ciclo inaugurado pela Constituição Federal em 1988.

Busca-se, enfim, promover o debate acadêmico sobre desafios da construção do Estado

Defensor no Brasil, especialmente a concretização da atuação da Defensoria Pública em favor das pessoas e grupos vulneráveis deste país, através da minimização das distorções geográficas, sociais e administrativas encontradas nos levantamentos e estudos realizados desde 2004, pelo Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015) e IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Torna-se indispensável conhecer a origem do direito ao acesso à justiça e os motivos que levaram o Estado brasileiro a esculpir uma instituição como a Defensoria Pública no interior da organização estatal. Devemos, portanto, conhecer a história e os avanços obtidos até aqui, para, então, pavimentar o caminho futuro e estabelecer a identidade institucional e os propósitos do Estado Defensor no Brasil.

2 DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO

2.1 Do Estado liberal ao democrático: um breve resumo sobre evolução da intervenção estatal na consagração e consolidação dos direitos considerados fundamentais

No decorrer da história, o Estado adotou diversos modelos de Estado de Direito, sendo que o conteúdo normativo de cada um deles influenciou consideravelmente os mecanismos de distribuição da justiça e da aplicação da lei, bem como na evolução e amplitude dos denominados direitos fundamentais (AMORIM, 2017).

Primeiramente, o Estado moderno assumiu características liberais, sendo que, em síntese, coube ao poder público garantir a liberdade dos indivíduos, prevalecendo-se, portanto, da lei no aspecto formal (AMORIM, 2017). A idéia primordial foi estabelecer padrões legais para a atuação estatal, sendo que tal poder deveria garantir e respeitar os direitos individuais de cada membro da sociedade, ao contrário do que frequentemente ocorria nos regimes absolutistas anteriormente existentes.

Apesar do avanço na implementação de alguns direitos e garantias individuais, constatou-se que, em virtude do notório desequilíbrio econômico existente entre os homens, tal sistema não assegurava a plena realização do interesse social (AMORIM, 2017). Principalmente porque o novel poder estatal, em atenção à extrema legalidade, não se intrometia nas relações privadas, já que a autonomia da vontade era um dos fundamentos do Estado liberal (GONÇALVES, 2017).

O Estado liberal de Direito fundamentou-se, portanto, em alguns princípios básicos (AMORIM, 2017), tais como a separação dos poderes; a garantia das liberdades individuais (não intromissão estatal na vida dos indivíduos); a intervenção mínima do Estado na sociedade (em defesa da autorregulação do mercado e das relações sociais); a primazia da lei; e a adoção do princípio da igualdade formal (diversa da igualdade material).

É inegável, portanto, que o modelo de Estado liberal atendia aos interesses da elite econômica da época, já que o poder público, em razão dos princípios acima expostos, vislumbrava passivamente as profundas desigualdades existentes na sociedade (GONÇALVES, 2017), sem se posicionar a favor de quem sofria com as distorções do mercado e da aplicação da própria lei (AMORIM, 2017).

Os direitos próprios da tradição liberal dos séculos XVIII e XIX devem ser vistos, de início, exclusivamente como direitos individuais, onde a igualdade, segundo a visão então predominante, representava a ruptura dos excessos do clero e da aristocracia (GONÇALVES, 2017).

A propriedade, por exemplo, era considerada um direito inquestionável e sem nenhum compromisso social, enquanto a liberdade, por outro lado, significava a manutenção do capitalismo concorrencial sem a supervisão governamental. Por fim, a segurança era reconhecida

como a ilimitada e incondicional capacidade de contratar (GONÇALVES, 2017).

Os direitos fundamentais de primeira geração foram influenciados por um viés individualista e, na leitura liberalista, significavam tanto o fim legal dos privilégios da aristocracia e dos membros da Igreja, quanto a construção de um espaço sociopolítico, no qual as técnicas concorrenciais do capitalismo pudessem funcionar sem as amarras governamentais ou controles absolutistas (GONÇALVES, 2017).

Consequentemente, baseados no individualismo e na ideia contratualista, esses referidos direitos delimitaram a atuação do público e do privado, sob o fundamento de que defendia os direitos humanos como direito do indivíduo (GONÇALVES, 2017). No mesmo sentido, José Eduardo Faria evidencia a característica evasiva dos direitos humanos no liberalismo do século XVIII e XIX, uma vez que pouco ou nada significavam para os que não fossem proprietários.

No plano jurídico, por sua vez, tal crise tem revelado a progressiva perda da funcionalidade da própria ideia de Estado de Direito. Pois, dada a enorme abstração exigida para a complexidade da sociedade de classes, esse conceito vai deixando de servir como critério para o exame de atuação concreta do Estado. Perdendo sua força retórica de universalizar o contingente e neutralizar as múltiplas valorações de classes em conflito (...).(FARIA, 1983, 47-48).

O ideal liberal, no século XIX, detectava no mercado a arena mais pura para a concretização da justiça. Tal lógica, entretanto, trouxe os homens para o centro das fábricas, forjando um processo político reivindicatório em prol dos direitos sociais (GONÇALVES, 2017). Assim, os Estados liberais vão gradativamente transformando-se em Estados sociais (de bem-estar social ou estados providência).

Consequentemente, o liberalismo e a própria revolução industrial cumpriram, basicamente, duas finalidades diversas: Em primeiro, realçaram o critério da meritocracia e das capacidades individuais, pois sustentaram que a cada um deve ser dado aquilo que fosse obtido pelo trabalho individual. O mercado, dessa maneira, seria a instância da justiça, pois, naquela época, “justiça significava garantia de lucros aos economicamente bem-sucedidos” (GONÇALVES, 2017, 40).

Pouco antes, Adam Smith (1776) publicara a Riqueza das Nações no qual defendia o laissez-faire e onde afirmava que os capazes, os inteligentes é que prosperariam num regime de concorrência (...). O indivíduo era julgado culpado de sua situação, legitimando-se essa ideologia por critérios morais, de uma moral natural. Como se o fato de existirem pobres e ricos fosse um fenômeno natural e não resultado do tipo de produção existente. (FALEIROS, 1991, 11).

Em segundo, a industrialização, ao aproximar os operários em seus problemas e discussões, evidenciou as disparidades sociais nascidas no liberalismo. Sendo assim, com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, os problemas sociais passam a ser encarados como fenômenos estruturais da economia. “Logo, a desigualdade entre homens nasce do próprio capitalismo, em si mesmo, excludente e antagônico” (GONÇALVES, 2017, 40).

As disputas no campo de trabalho e as profundas diferenças sociais enfraqueceram os fundamentos jurídicos elaborados com a influência essencialmente individualista. Exigia-se, portanto, uma base material, “sem o que a retórica liberal sobre os direitos individuais seria letra morta” (GONÇALVES, 2017, 41).

As agitações proletárias refutaram as diretrizes básicas do discurso individualista. Assim, se os direitos fundamentais de primeira geração foram, de início, a voz do mercado liberal, os de segunda, foram as vozes dos trabalhadores, sustentando a necessidade inadiável de alargar o sentido e o conteúdo dos supracitados direitos. (GONÇALVES, 2017, 41).

A crise do capitalismo, aliada aos crescentes conflitos travados pela burguesia e pelo operariado, além da expansão socialista ocorrida no século XX, provocaram uma profunda revisão sobre as questões sociais e estimularam o surgimento do Estado de bem-estar social e a ideia de cidadania material. Ao final da Segunda Guerra Mundial, portanto, o Estado assumiu papéis bem definidos, passando a figurar como agente econômico e entidade provedora dos serviços sociais (GONÇALVES, 2017).

Desta forma, enquanto o século XIX projetou explicitamente o individualismo, o século XX marcado pelas trágicas experiências bélicas, apresentou um novo comportamento (SILVA, 2015) social baseado na solidariedade. Ressalta-se ainda que a expressão solidariedade, presente na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não existia na ordem jurídica pátria, salvo aquela do direito obrigacional (FENSTERSEIFER, 2015).

O Estado social, no que lhe concerne, visou a defesa dos interesses sociais em detrimento dos interesses individuais (AMORIM, 2017), consistindo, portanto, na reformulação do liberalismo clássico, através da união do capitalismo com a busca do bem-estar social decorrente do *welfare state*, surgido após o maior conflito armado do século XX (AMORIM, 2017).

A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológica e de inovação social centrado no acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais. (SANTOS, 1999, 165).

Verificou-se, desta forma, maior envolvimento estatal com a justiça social, na medida em que o direito individual cedeu lugar ao interesse coletivo. Os ideais liberais, segundo os defensores do *welfare state*, conduziram os trabalhadores à miséria – o que elevou substancialmente a distância entre as classes sociais – surgindo a necessidade da intervenção estatal nas relações econômicas. Era preciso manter, portanto, um equilíbrio material das relações sociais e econômicas (AMORIM, 2017).

Exigiu-se que as garantias obtidas com o Estado liberal se tornassem efetivas, deixando de ser meramente formais, ou seja, com pouca ou nenhuma aplicabilidade. Transformando-as

em efetivos instrumentos garantidores da realização e concretização dos direitos ora positivados (AMORIM, 2017).

Por sua vez, o Estado Democrático de Direito contemplou as conquistas dos Estados liberal e social (FENSTERSEIFER, 2017). Neste específico modelo, o poder público deve buscar a transformação social, com o objetivo primordial de construir uma sociedade livre, justa e solidária (NOBRE JÚNIOR, 2000, 186). Sendo traço fundamental, a participação popular nas decisões políticas como fator essencial e legitimador da ordem jurídica, política, econômica e social (AMORIM, 2017).

No Estado liberal, em síntese, priorizou-se a liberdade individual em detrimento de todos os outros direitos, enquanto no Estado Social e no Democrático elevou-se, como valor fundamental, a igualdade material (AMORIM, 2017).

O princípio da democracia, presente no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pode ser detectado nas dimensões formal e material. Primeiramente, percebe-se uma igualdade política (formal), onde todos possuem o direito de participar do sufrágio eleitoral, por exemplo. Em segundo lugar, constata-se uma igualdade social (material), notadamente no acesso aos serviços e bens sociais prestados pelo Estado (SILVA, 2015).

A democracia, portanto, pode ser compreendida na perspectiva social quando proporciona isonomia de condições materiais entre os integrantes da sociedade, ou seja, uma técnica de igualdade. Assim, mais que permitir igualdade política, tal princípio supõe um equilíbrio social, onde todos os elementos do corpo político possam ter acesso aos mesmos direitos sociais que caracterizem o mínimo existencial (SILVA, 2015).

No Estado democrático de Direito, todos devem ter a mesma oportunidade de acesso a bens e serviços, que os torne efetivamente cidadãos. Por meio da Defensoria Pública, por exemplo, democratiza-se o acesso à justiça (...), daí a pertinência do princípio da democracia como suporte teórico à existência constitucional da instituição. (SILVA, 2015, 58).

2.2 Dos principais marcos dos direitos fundamentais

É importante compreender que o acesso à justiça se apresenta como um elementar e básico direito fundamental de indivíduos e grupos, na medida em que pouco adiantaria a conquista de um extenso rol de direitos constitucionais, sem que as pessoas, simultaneamente, dispusessem das ferramentas necessárias para a realização e exercício daqueles.

Inicialmente, os primeiros instrumentos constitucionais visavam a limitação dos poderes do Estado e da excessiva interferência estatal na vida particular do cidadão. Ou seja, exigiu-se uma conduta negativa do Estado, vez que não havia separação absoluta dos poderes, sendo os conflitos resolvidos essencialmente por vontade do soberano, o que favorecia o interesse das classes dominantes, em detrimento da maioria da população (AMORIM, 2017).

Com o crescente declínio do sistema absolutista, surgiu o Estado Liberal com características abstencionista e individualista, ou seja, o poder público não buscava intervir nas liberdades dos cidadãos, nem se preocupava com a satisfação das necessidades sociais, tendo apego excessivo ao aspecto formal da Lei (AMORIM, 2017)).

A Revolução Francesa (fortemente influenciada pelos ideais liberalistas europeus (BASTOS, 1997, 167)) defendia a necessidade de delimitar (e limitar) os poderes do Estado, com a aplicação de diversos princípios liberais (AMORIM, 2017), como o da separação de poderes, da legalidade (proteção da liberdade, da autonomia privada e propriedade), e da igualdade (o que significava a total abstenção estatal nos assuntos particulares dos cidadãos).

Desta forma, em virtude da declaração dessas liberdades públicas, surgiram os direitos fundamentais com características civis ou políticas, nos quais se reclamava a não intervenção do Estado sobre prerrogativas do indivíduo em relação a sua autonomia individual (SILVA, 2015). Segundo a lição de Paulo Bonavides, “são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado” (BONAVIDES, 2007, 563).

Em síntese, entendeu-se que a pessoa humana necessitava de liberdade para sua realização, a qual dependia, naquele momento histórico, da negativa postura do Estado (BONAVIDES, 2007, 563-564). Tais direitos, segundo a doutrina, ficaram conhecidos como fundamentais de **primeira geração**. Essa imposição de limites ao poder estatal perante o indivíduo correspondia ao *status* negativo do cidadão.

Logo, os direitos fundamentais liberais (ou civis e políticos) são aqueles considerados como de primeira geração, ou seja, aqueles relativos a vida, integridade física e moral, liberdade de locomoção, liberdade de expressão, direitos da personalidade, direito ao voto (FENSTERSEIFER, 2017), dentre outros semelhantes. O Estado liberal, portanto, consolidou os direitos de defesa, já que estes, essencialmente, foram concebidos para serem exercidos contra o abuso e excesso do poder estatal (AMORIM, 2017).

Entretanto, tal comportamento do Estado liberal mostrou-se insuficiente diante dos desafios e problemas sociais então existentes. Não era cabível, portanto, a extrema valorização da igualdade formal (perante a Lei), se os cidadãos não se encontravam materialmente equilibrados, já que o viés individualista atribuía ao mercado a distribuição das riquezas e dos serviços de acordo com a participação econômica do indivíduo e não com a respectiva e real necessidade da pessoa humana (AMORIM, 2017).

É possível concluir que os ideais de liberdade e autonomia individual largamente propagados pelos liberalistas se mostraram, no decurso histórico, consideravelmente comprometidos (DIMOULIS; MARTINS, 2014, 110), vez que as desigualdades de natureza econômica e social representaram barreiras aos seus efetivos exercícios (SILVA, 2015).

Com isso, além da conduta negativa (de não intervir na liberdade individual e garantir instrumentos para a defesa do indivíduo diante da eventual atuação excessiva e arbitrária estatal,

por exemplo), exigiu-se também que o Estado limitasse as liberdades dos indivíduos em prol da coletividade (AMORIM, 2017), priorizando-se, desta forma, o bem comum, ou melhor, o bem-estar social, na busca de uma existência digna (PAROSKI, 2008, 167).

Por isso, nas primeiras décadas do século XX, verificou-se a necessária evolução das atribuições estatais para também assegurar direitos, tendo em vista que o comportamento abstencionista liberal se mostrou insuficiente e incapaz de construir uma sociedade livre, justa e materialmente igualitária (AMORIM, 2017). Nesta nova fase, portanto, se entendeu imprescindível a intervenção Estatal para a garantia da igualdade material, real e concreta, como forma de efetivar o acesso à justiça aos menos economicamente favorecidos (AMORIM, 2017).

Os direitos fundamentais sociais, também conhecidos como de **segunda geração**, portanto, nasceram com o objetivo de concretização do princípio da igualdade, através da criação e consolidação dos direitos humanos sociais, culturais e econômicos, ou seja, promover justiça social (SILVA, 2015). É possível concluir que os direitos fundamentais sociais exigem medidas positivas e sua atividade se dá, em geral, por atuação estatal.

Como bem pontuou Paulo Bonavides, os direitos de segunda geração “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula” (BONAVIDES, 2007, 564).

Importante ressaltar que persistiram dúvidas sobre a eficácia dos direitos fundamentais sociais, já que, para a concretização dos direitos civis (liberais), bastava o Estado não intervir na área de liberdade do indivíduo (conduta negativa) (SILVA, 2015), enquanto que nos direitos fundamentais sociais, por outro lado, se faz necessária uma prestação estatal positiva para serem realizados (NOBRE JÚNIOR, 2000, 137).

O constitucionalista Paulo Bonavides explica que a duvidosa eficácia dos direitos fundamentais de segunda geração decorre da natureza de tais normativas, pois “exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos” (BONAVIDES, 2007, 565).

Entretanto, vale ressaltar que o referido professor também esclarece que a crise relativa a concretização dos direitos fundamentais sociais já foi superada, vez que diversas constituições (incluindo a Constituição Federal de 1988) passaram a também prescrever que os direitos fundamentais, inclusive os sociais, possuem aplicabilidade imediata, assegurando, desta forma, a materialização dos direitos sociais (ou de segunda geração) (BONAVIDES, 2007, 565).

O Supremo Tribunal Federal, quando confrontado sobre a imediata eficácia dos direitos fundamentais sociais, decidiu, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45, sobre a “necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial”, considerando, portanto, injustificável a inércia estatal na efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais:

Parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da separação de poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. (BRASIL, 2004).

Feitas tais considerações sobre os direitos fundamentais, é possível concluir que o direito fundamental à assistência jurídica, inclusive o direito de acesso à justiça, embora relacionados como direitos de segunda geração, também podem resultar efeitos característicos de direitos de primeira geração, em razão da sua extensa aplicabilidade (SILVA, 2015).

Em um primeiro momento, o direito ao acesso à Justiça se localizou no degrau dos direitos fundamentais de primeira geração, integrando, por essência, o rol básico dos fundamentos civis e políticos constitucionais. Por outro lado, como tal acesso deve ser garantido por uma prestação positiva, através de uma estrutura procedimental e organizacional mantida pelo Estado, é possível também posicioná-lo no terreno daqueles considerados de segunda geração, ou de cunho social.

2.3 A origem e histórico do direito ao acesso à justiça no Brasil – a evolução da assistência judiciária à assistência jurídica integral e gratuita

No Brasil, até o século XIX, não existia, nas ordenações ou em outro tipo de lei, qualquer disposição que garantisse às pessoas o direito de acesso à justiça em caso de lesão ou ameaça de lesão a direitos (AMORIM, 2017). As Ordenações Filipinas (ano 1603), por sua vez, regulamentavam apenas a assistência judiciária devida aos necessitados, com a concessão, em certas situações, do direito de ter patrocínio de advogados e da isenção da taxa referente ao recurso de agravo (PORTUGAL, 1603).

A primeira Constituição brasileira (ano 1824) estabeleceu quatro poderes no Império (Moderador, Executivo, Legislativo e Judicial, conforme o art. 10), bem como concentrou, por conseguinte, o poder estatal nas mãos do imperador (art. 98). O regime monárquico, por exemplo, não reconhecia no Judiciário a dignidade de um poder do Estado (AMORIM, 2017), submetendo-o à autoridade do Poder Moderador, exercido constitucionalmente pelo monarca (BRASIL, 1824).

A Constituição imperial, por outro lado, tratou de assegurar os denominados direitos civis e políticos (primeira geração) no título 8º (art. 179), todavia o acesso à justiça permaneceu quase intransponível para a maioria da população (AMORIM, 2017), já que o valor das custas continuava elevado, além da dificuldade em se constituir advogado (BRASIL, 1824).

A segunda Constituição nacional (ano 1891) contemplou o acesso à justiça através da implementação do direito de petição aos poderes públicos (art. 72), cujo principal objetivo era proteger os cidadãos de eventuais abusos perpetrados pelas autoridades (BRASIL, 1891). Somente com decreto nº 2.457, de 1897, se criou a “Assistencia Judiciaria no Districto Federal” (BRASIL, 1897).

A terceira Constituição brasileira e a segunda da era republicana (ano 1934), recebeu suave influência dos ideais e princípios do Estado social, cujo debate e implementação, naquele momento histórico, já ocorria em alguns ordenamentos jurídicos no mundo (FENSTERSEIFER, 2017). Afinal, tal texto constitucional contemplou, além dos direitos fundamentais de natureza civil e política (art. 113), também alguns de conteúdo social, como o direito à assistência judiciária (BRASIL, 1934).

Cleber Francisco Alves explica o pioneirismo da Carta de 1934 (BRASIL, 1934), cujo conteúdo foi diretamente inspirado na ascensão do Estado social europeu e, principalmente, na Carta Alemã de 1919, também conhecida como Constituição de Weimar ou *Weimarer Verfassung*:

Em cujo texto, pioneiramente no mundo ocidental em patamar constitucional, ficou estabelecido como dever da União e dos Estados o de prestar a assistência judiciária aos necessitados, prevendo-se a criação de órgãos públicos que seriam especificamente encarregados de prestar tal serviço. Assim, a assistência judiciária deixava de ser um ônus legalmente imposto à classe dos advogados, passando a ser reconhecida como obrigação do poder público. Cabe lembrar que a Constituição brasileira de 1934, sob marcante influência da Constituição de Weimar, pretendendo expressar uma ruptura com o velho modelo do Estado de Direito liberal, buscando estruturar entre nós o novo paradigma de Estado Social que se difundia na Europa, atado politicamente as formas democráticas, mas voltado para a efetivação de direitos sociais que emergiam no cenário histórico da época. (ALVES, 2006, 243).

Portanto, pela primeira vez, o direito ao acesso à justiça contou com status constitucional, pois coube ao Estado, por força da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), conceder assistência judiciária aos necessitados, através da criação de órgãos específicos e da isenção de custas e emolumentos (SILVA, 2015). Assim, determinava o art. 113, item 32, da Carta de 1934, que a “União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”.

A Constituição Federal de 1934, numa tentativa de superação dos paradigmas do Estado Liberal e já sob inspiração dos ideais do Estado Social, teve influência marcante ao definir de forma pioneira no mundo ocidental, como direito fundamental e consequente dever do Estado a concessão de assistência judiciária aos necessitados, prevendo a criação de órgãos especiais para tal serviço e assegurando a gratuidade da justiça com a isenção de taxas e custas judiciais”. (SOUZA, 2011, 46).

Destaca-se que, antes da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), em relação à assistência judiciária, “não havia a preocupação à sistematização dele em serviço ou órgão, com um corpo permanente de agentes”, anota Armida Miotto (MIOTTO, 1973, 76). Ressalta-se, entretanto, que o art. 113, item 32, se mostrou genérico demais, pois omitiu os mecanismos e instrumentos necessários para a efetivação do direito do acesso à justiça.

É importante esclarecer que o termo assistência judiciária era a expressão usada para reconhecer o direito do litigante pobre em ser assistido por um advogado nomeado pelo magistrado, bem como representava a isenção das custas e despesas judiciais para os que declarassem a respectiva insuficiência econômica (SILVA, 2015).

Ao inaugurar o período do Estado Novo (1937-1945), o presidente Getúlio Vargas (AMORIM, 2017) outorgou a quarta Constituição brasileira (1937) - sendo a terceira da era republicana - o que representou um rotundo retrocesso no Estado social implantado na Constituição de 1934 (não havia, por exemplo, a previsão constitucional da assistência judiciária), além de ter conferido poderes quase absolutos ao chefe do Poder Executivo (BRASIL, 1937).

O texto constitucional outorgado por Vargas determinou a extinção da harmonia e independência dos poderes, bem como declarou estado de emergência em todo território nacional (AMORIM, 2017). Com isso, o Presidente da República tornou-se o chefe supremo do Estado, podendo, por exemplo, nomear interventores para o controle e exercício dos demais poderes republicanos, além de interferir diretamente na gestão das unidades federativas brasileiras (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 (quinta Constituição brasileira e a quarta da era republicana) retomou, expressamente e com *status* de direito fundamental, o acesso à justiça a todos os brasileiros (art. 141, §4 e §35, por exemplo) (CAVALCANTI, 1958, 221). A novel Constituição, portanto, extinguiu o organismo ditatorial implantado em 1937 e visou, dentre outros objetivos (AMORIM, 2017), a reestruturação do regime democrático, a implementação e consolidação dos direitos fundamentais individuais e sociais (de primeira e segunda geração), e a divisão e harmonia dos poderes republicanos (BRASIL, 1946).

Por sua vez, sob a égide do regime militar (1964-1985), a Constituição de 1967 (sexta Constituição brasileira e a quinta da era republicana) também trouxe expressamente o direito ao acesso à justiça, por meio do princípio da inafastabilidade da jurisdição (BRASIL, 1967). Já a Emenda Constitucional 01 de 1969 manteve parte da redação original dos dispositivos apresentados em 1967 (AMORIM, 2017) e ainda ressalvou e legitimou a atuação do “Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”, por força do art. 181 (BRASIL, 1969).

Configurou-se em um quadro ambíguo, em que o regime recorria ao arbítrio, sempre que as necessidades do movimento exigiam; no entanto, preservava a aparência de Estado de Direito, como fez na Constituição de 1967 e mantinha agora na reforma de 1969, declarando o “respeito” à separação dos Poderes, a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, a autonomia dos Entes Federativos e procedimentos eleitorais. Ao mesmo tempo, institucionalizava o próprio arbítrio, baixando AI em que formulava regras e prazos de procedimento sob a aparência da legalidade formal. (SIMÕES, 2013, 142).

Entre as décadas de 30 e 60 do século XX, o direito ao acesso à justiça, em síntese, foi extinto na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), reaparecendo, contudo, na Constituição de 1946 (art. 141, §35) - na qual determinou-se que “o poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados” (BRASIL, 1946) - permanecendo, assim, constitucionalizada na Carta de 1967 (art. 150, §32), por meio da concessão de “assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei” (BRASIL, 1967).

Ressalta-se, por oportuno, que a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (BRASIL, 1969), cujo conteúdo alterou substancialmente o texto da Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), trouxe, no “Capítulo IV – Dos Direitos e Garantias Individuais”, o dever estatal de “assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei”, de acordo com o artigo 153, §32. Nota-se, portanto, que foi a primeira vez que a Constituição Federal apresentou a nomenclatura “jurídica”, quando se referiu ao direito de assistência em juízo.

Desta forma, considerando o tratamento constitucional conferido à matéria antes da Constituição Federal de 1988 (também conhecida como a “Constituição Cidadã”), é possível perceber que os textos anteriores se limitavam a reconhecer o direito à assistência judiciária (com exceção da alteração feita pela Emenda Constitucional 01 de 1969), sem tecer maiores detalhes normativos (AMORIM, 2017). Até a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), portanto, não houve o acolhimento constitucional da instituição Defensoria Pública, nem o reconhecimento do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita.

Finalmente a Constituição Federal de 1988 (sétima Constituição brasileira e a sexta da era republicana) não traz nenhuma restrição ao acesso à Justiça (BRASIL, 1988), sendo este amplo e irrestrito - cristalizado como direito fundamental – o que firmou um dos principais fundamentos do Estado Democrático de Direito (AMORIM, 2017): a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito).

Logo, além de impedir que o poder estatal interfira ilegal e abusivamente na esfera particular do cidadão, cabe igualmente ao Estado-Juiz, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), prestar a tutela jurisdicional necessária e capaz de impelir (AMORIM, 2017), por exemplo, a administração pública no cumprimento daquilo que se estabeleceu como dever do Estado e direito do indivíduo (a garantia do mínimo existencial).

O fato é que o princípio da inafastabilidade da jurisdição é imprescindível a que tenha uma verdadeira democracia. O Estado dentre outras, possui uma função jurisdicional, de forma a que não pode se eximir de dirimir os conflitos de interesses que lhe são submetidos. Deve-se, aliás, garantir o acesso do cidadão ao judiciário, de forma que possa provocar a jurisdição e ser respondido em sua provocação, em princípio não importando o conteúdo da resposta exarada. É por isso que o objeto imediato, de toda e qualquer ação é a emissão de um provimento jurisdicional, sendo o mediato o acolhimento da pretensão. (DUARTE NETO, 2018, 44-45).

A assistência jurídica também foi acolhida como direito fundamental (FENSTERSEIFER, 2017), por força do art. 5º, inc. LXXIV, da Constituição Federal de 1988 (LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos), cabendo a Defensoria Pública o cumprimento de tal dever constitucional (SILVA, 2015), conforme disposto no artigo 134, *caput*, da carta vigente (BRASIL, 1988):

Art. 134. 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, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014). (BRASIL, 1988).

Em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, outorgou-se autonomia administrativa e financeira às Defensorias Públicas estaduais (SILVA, 2015), com o respectivo repasse do duodécimo orçamentário e iniciativa para sua proposta (BRASIL, 1988).

A Defensoria Pública, portanto, pensada pelo constituinte de 1988 como instrumento de efetivação do acesso à justiça, e atualmente, como promotora dos direitos humanos (em razão da nova redação do art. 134, *caput*, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) (SILVA, 2015), responsabiliza-se constitucionalmente pela prestação do serviço de assistência jurídica (BRASIL, 1988), na medida em que tal previsão constitui uma das dimensões desse acesso (à justiça) (SILVA, 2015).

O tratamento efetivo da assistência jurídica como um direito (SILVA, 2015), incluindo a regulamentação e execução de políticas públicas voltadas para sua concretização, só ocorreu efetivamente após a Constituição Federal de 1988. Resultado, portanto, da evolução iniciada na Carta de 1934 (BRASIL, 1934) e amadurecida na Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), cujo conteúdo, por sua vez, contemplou não apenas o dever estatal de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados por intermédio de instituição pública específica (Defensoria Pública), como também pelo reconhecimento da assistência jurídica como direito fundamental (art. 5º, LXXIV, CF/88) (FENSTERSEIFER, 2017).

2.4 Da assistência jurídica integral e gratuita como direito fundamental acolhido na Constituição Federal de 1988

2.4.1 Da assistência judiciária (e não jurídica) prestada pelo Estado antes de 1988

A assistência judiciária – e não a assistência jurídica propriamente dita – foi pela primeira vez consagrada, no plano constitucional, na Carta de 1934 (BRASIL, 1934), pois se estabeleceu, por força do artigo 113, §32, que “a União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos” (FENSTERSEIFER, 2017).

É interessante destacar que tal dispositivo também se referia a criação de “órgãos especiais” para a prestação da assistência judiciária (BRASIL, 1934), entretanto tal indicação não foi reproduzida nas cartas constitucionais posteriores, cujos textos limitaram-se a declarar - com algumas discretas alterações na redação - que tal dever estatal seria prestado àqueles que legalmente necessitassem (FENSTERSEIFER, 2017). A assistência judiciária está incorporada ao conceito de assistência jurídica, vez que a segunda é o gênero da qual a primeira é espécie. A

assistência jurídica, portanto, se refere a um movimento mais amplo, agregando também, em seu conteúdo, as características inerentes a assistência judiciária.

Não ocorreu de forma irrefletida; ao abandonar a velha nomenclatura, o legislador constituinte pretendeu inaugurar uma nova realidade no campo do acesso igualitário à justiça, garantindo a assistência legal não apenas dentro do processo (judiciária), mas também fora dele (jurídica). (ESTEVEZ; SILVA, 2014, 97)

A assistência jurídica, portanto, agrega igualmente a atuação extrajudicial da Defensoria Pública (orientação jurídica, educação em direitos, práticas extrajudiciais de resolução de conflitos, como mediação, conciliação e litigância estratégica), como também aquela exercida, pela mesma instituição, em defesa dos interesses dos legalmente necessitados perante o Poder Judiciário (atuação judicial) (FENSTERSEIFER, 2015):

A dicção ‘assistência jurídica’ é provida de amplitude superior à linguagem de ‘assistência judiciária’, visto que enquanto a segunda abrange a defesa em juízo do assistido, que deve ser oferecida pelo Estado, havendo possibilidade de desempenho por entidades não estatais ou advogados isolados, conveniados ou não com o Poder Público, a primeira não se limita à prestação de serviços na esfera judicial, compreendendo toda a extensão de atos jurídicos, ou seja, representação em juízo ou defesa judicial, prática de atos jurídicos extrajudiciais, entre os quais avultam a instauração e movimentação de processos administrativos perante quaisquer órgãos públicos e atos notariais, e concessão de atividades de consultoria, encerrando o aconselhamento, a informação e a orientação em assuntos jurídicos. (MORAES, 1999, 56).

A diferenciação entre os modelos de assistência judiciária e assistência jurídica está atrelada ao próprio desenvolvimento e fortalecimento do regime jurídico institucional da Defensoria Pública nas últimas décadas (FENSTERSEIFER, 2017). Afinal, desde o texto original da Constituição de 1988 – devidamente alterado pelas Emendas Constitucionais nº 45 (2004), nº 69 (2012), nº 74 (2013) e nº 80 (2014) – é possível observar que a Defensoria Pública, além de executar a política de assistência judiciária prevista desde a Carta de 1937 (BRASIL, 1937), também assumiu um novo e importante leque de atribuições, dando cumprimento, por conseguinte, ao dever de assistência jurídica integral e gratuita igualmente estabelecido no texto constitucional (BRASIL, 1988).

Importa destacar ainda, que os termos Defensoria Pública e assistência judiciária, por óbvio, não têm o mesmo significado, embora muita confusão na doutrina e prática forense. Enquanto a Defensoria Pública é instituição criada pela Constituição de 1988, especialmente para dar colorido e concretude ao dever estatal de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, a assistência judiciária é tão somente uma das formas de prestar a assistência jurídica integral, estando relacionada apenas aos pedidos e defesas judiciais e, de acordo com a Lei 1.060/50, não é exclusividade da Defensoria Pública, podendo também ser exercida por advogados particulares. (SOUZA, 2011, 51).

2.4.2 Da essencialidade da assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, inciso LXXIV, e 134, *caput*, da Constituição Federal de 1988) ao pleno acesso à justiça no Brasil (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988).

É importante ressaltar que, na atual Constituição Federal, o direito de acesso à justiça é constituído e fundamentado, principalmente, nos artigos 5º, incisos XXXV (inafastabilidade da jurisdição) e LXXIV (assistência jurídica integral e gratuita), e 134, *caput*, (Defensoria Pública) da Carta Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988).

Utilizando-se analogicamente da divisão apresentada pela taxonomia (sistema de classificação dos seres vivos em Reino, Filo, Classe, Ordem, Família, Gênero e Espécie), é possível dizer, de maneira didática, que o direito de acesso à justiça é a Família, da qual a assistência jurídica é Gênero e, por sua vez, a assistência judiciária é Espécie.

Tal diferenciação se faz necessária, na medida em que a pluralidade de nomenclaturas (acesso à justiça, assistência jurídica, assistência judiciária, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, por exemplo) pode confundir o leitor, impedindo-o de acessar e compreender, de forma integral, o conteúdo, avanço e consolidação do direito ao acesso à justiça no ordenamento jurídico nacional (AMORIM, 2017).

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – 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. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo. Sem dúvida, uma premissa básica será de que a justiça social, tal como desejada por novas sociedades modernas, pressupõe o efetivo acesso. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 08).

O conceito de acesso à justiça, portanto, deve ser analisado e interpretado de acordo com direitos fundamentais que, tematicamente, delimitam e complementam esse amplo conceito (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017). Dentre eles, os artigos 5º, incisos XXXV (inafastabilidade da jurisdição) e LXXIV (assistência jurídica integral), e 134, *caput*, (Defensoria Pública) da Carta Cidadã de 1988 serão os principais objetos deste estudo (BRASIL, 1988).

É importante destacar que o espectro de direitos e garantias fundamentais cristalizados na Constituição Federal de 1988, além de serem autoaplicáveis, servem para resguardar a integridade jurídica, física e psíquica dos brasileiros (e estrangeiros residentes no território nacional), porque visam, principalmente, a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana em nossa sociedade (AMORIM, 2017).

O direito à vida, a liberdade, a segurança, a propriedade, a intimidade, dentre outros, são igualmente protegidos e amparados pelo art. 5º da Constituição Federal de 1988 (capítulo I – dos

direitos e deveres individuais e coletivos), todavia, de nada adiantaria um extenso rol de direitos fundamentais (AMORIM, 2017), se, ao mesmo tempo, não fosse igualmente garantido o direito ao acesso à justiça (BRASIL, 1988).

(...) é mais o que ingresso no processo e aos meios que ele oferece, modo de buscar eficientemente na medida da razão de cada um, situações e bens da vida que por outro caminho não se poderiam obter. Seja porque a lei veda a satisfação voluntária de dadas pretensões (v.g. anulação de casamento), seja porque a pessoa de quem se poderia esperar a satisfação não satisfaz (inadimplemento), quem não vier a juízo ou não puder fazê-lo renunciará àquilo a que aspira. (DINAMARCO, 2007, 334).

Afinal, não é possível conceber a existência de normas constitucionais, sem que existam, paralela e simultaneamente, os instrumentos hábeis para a efetivação e concretização dos direitos fundamentais, em caso de, por exemplo, omissão ou atuação insuficiente por parte do Estado (SADEK, 2014).

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 de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça, pode, portanto, ser encarado como um 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. (CAPPELETTI; GARTH, 1988, 42).

Logo, de nada adiantaria a formalização de uma ampla gama de direitos fundamentais, sem que, igualmente, fosse disponibilizado um mecanismo para a efetivação e concretização daqueles, ou seja, sem que os indivíduos tivessem as ferramentas necessárias para a solução de eventuais conflitos de interesses (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

O acesso à justiça talvez seja o mais básico dos direitos fundamentais, pois que é através do seu exercício que outros direitos fundamentais podem ser assegurados quando violados, pela imposição de sua observância pelos órgãos estatais da jurisdição. (PAROSKI, 2008, 138).

O princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), constitui um dos princípios basilares do direito ao acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 1988). É garantia, portanto, de acessibilidade plena ao poder jurisdicional, sem qualquer restrição ou limitação (AMORIM, 2017).

Acesso à justiça não se identifica, pois, como mera admissão ao processo, ou possibilidade de ingresso em juízo. Como se verá no texto, para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número de pessoas seja admitido a demandar e defender-se adequadamente (inclusive em processo criminal), sendo também condenáveis as restrições quanto a determinadas causas (pequeno valor, interesses difusos); mas, para a integridade do acesso à justiça, é preciso isso e muito mais. (...) O acesso à justiça é, pois, a ideia central a que converge a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2001, 33).

Ressalta-se, por oportuno, que o direito contido no art. 5º, XXXV (BRASIL, 1988), necessita, por óbvio, de mecanismos legais e materiais para a respectiva concretização. De nada adiantaria a constitucionalização de tal direito, se o Estado não garantisse, simultaneamente, os meios necessários para o efetivo acesso ao Poder Judiciário (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

Embora a justiça total seja uma utopia, é perfeitamente possível o atingimento da ‘ordem jurídica justa’, desde que vencidas as principais barreiras que impedem o acesso à justiça: as econômicas, as sociais, as culturais e as jurídicas. As classes economicamente mais desfavorecidas têm menos chance de conseguir uma tutela jurisdicional eficiente. (CARVALHO, 2008a).

Como visto, o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV) não foi inovação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), pois outras Cartas garantiram (pelo menos formalmente) tal conceito no rol dos direitos fundamentais individuais (FENSTERSEIFER, 2017). Todavia, a Constituição Cidadã (1988) foi a única que determinou ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV), através de uma instituição denominada Defensoria Pública (art. 134, *caput*).

Sabemos que o constitucionalista formalista tem servido, no Brasil e em outras partes do mundo, aos interesses de grupos para a calibração do capitalismo desumano. Formas ultrapassadas, como ‘todos são iguais perante a lei’, ‘não há discriminação disso ou daquilo’, têm servido apenas para manutenção dos privilégios das ‘castas’ econômicas e políticas que, cada vez mais enriquecem, à custa da retórica constitucional, que tudo promete, mas nada ou quase nada pratica. No caso brasileiro, não se pode nem se deve falar em igualdade constitucional quando a esmagadora maioria do povo passa fome, não tem acesso à justiça e vive em condições subumanas. A luta permanente dos autênticos constitucionalistas brasileiros será no sentido de formalizar o texto constitucional, tornando-o verdadeiramente aplicável, eficaz e eficiente. Basta de retórica institucional, de discursos nunca implementados. A constituição material é aquela que representa a estrutura socioeconômica da sociedade política. A materialidade constitucional influte sobre o elemento estrutural. Vale dizer: os princípios e normas tem aplicabilidade imediata, célere. A marca encontra-se na infraestrutura e não na superestrutura ideológica. (SARAIVA, 1995, 21)

No catálogo de direitos fundamentais relacionados à justiça, manteve-se a assistência judiciária, todavia sob a forma de assistência jurídica. Logo, o serviço ultrapassou o exclusivo acesso ao Poder Judiciário, passando a acolher igualmente qualquer orientação e assistência pertinente aos assuntos que repercutissem juridicamente na vida dos cidadãos, notadamente as pessoas e grupos vulneráveis (SILVA, 2015).

Assim paralelamente à acessibilidade, busca-se também estruturar as bases do concreto acesso à justiça, por força da disposição constitucional cristalizada no art. 5º, LXXIV: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Agora, o cidadão pode ser assistido sobre qualquer assunto jurídico, mesmo que seus interesses não transbordem necessariamente em juízo, a exemplo dos diversos atos jurídicos próprios dos cartórios e serviços extrajudiciais. (SILVA, 2015).

O direito fundamental à assistência jurídica pode ser entendido como um direito social prestado pelo Estado, na medida em que garante a prestação de um serviço que proporciona a igualdade de acesso a oportunidades e serviços, em cumprimento ao art. 5º, LXXIV (BRASIL, 1988), bem como o acesso à justiça. (SILVA, 2015).

Dar acesso à Justiça, a nosso pensar, é mais do que conceder a oportunidade de bater às suas portas. Falamos de um acesso-garantia, segundo o qual o Estado, por um lado, assegura o devido processo legal ao cidadão, e por outro, disponibiliza meios estruturais e econômicos que conforme um processo materialmente justo, que legitime o sacrifício de direitos fundamentais como a vida, a propriedade e a liberdade (...). (BONIFÁCIO, 2004, 267).

A Defensoria Pública, neste contexto, transformou-se na instituição responsável pela efetivação do acesso à justiça, pois, por força da Constituição de 1988, foi criada e consolidada para prestar, na forma do art. 134, *caput* (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 80) (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2015; AMORIM, 2017), “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, conforme o inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal” (BRASIL, 1988).

Passou a ser reconhecida constitucionalmente como expressão e instrumento do regime democrático, transmutada em Instituição essencial não apenas à função jurisdicional do Estado, mas em Instituição essencial à democracia e ao regime republicano, com o dever de se empenhar na busca ininterrupta pela consecução do exercício pleno dos direitos sociais e individuais, da liberdade, do bem-estar, da igualdade e da justiça, responsável pela promoção dos direitos humanos e atuação em prol do asseguramento da dignidade das pessoas e na soberania do poder do povo, tudo em consonância com o papel e a missão que lhes são reservados. (ROCHA, 2017, 151).

Apesar do art. 5º, LXXIV (assistência jurídica integral e gratuita), da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), se mostrar como um direito social, isto é, resultado de uma prestação positiva pelo Estado, ainda existem dúvidas sobre o respectivo posicionamento dentre as gerações (primeira e segunda) dos direitos fundamentais (SILVA, 2015). Cappelletti e Garth consideram o acesso à justiça como um direito fundamental social, pois aquele “não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 13).

De acordo com Ayres Britto, a assistência jurídica consiste em um direito resultante da interseção entre as garantias liberais do século XVIII e os direitos sociais do século XIX, ou, nas próprias palavras do Ministro, “um direito que se desfruta às expensas do Estado, em ordem a se prestarem (as defensorias) como luminoso ponto de interseção do constitucionalismo liberal como o social”(BRASIL, 2006).

Mais que um direito subjetivo, pode-se extrair do direito à assistência jurídica o dever público de tutelar as pessoas. Ou seja, compete ao Estado, por meio da Defensoria

Pública, assegurar o direito fundamental à assistência jurídica (art. 134, *caput*, da Constituição), bem como agir positivamente no sentido de assegurar o respeito aos demais direitos previstos na Constituição Federal de 1988. É a expressão, particularmente em relação ao acesso à justiça, da dimensão objetiva dos direitos fundamentais (SILVA, 2015).

3 DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEFENSOR COMO INSTITUIÇÃO PERMANENTE E ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO

3.1 O reflexo da evolução histórica do direito à assistência judiciária na construção do Estado Defensor pela Constituição Federal de 1988

No Brasil, a assistência judiciária tem sua origem nas Ordenações Filipinas decretadas pelo Rei Filipe II da Espanha (GONÇALVES FILHO, 2016, 37). Tais normas regeram o Brasil por mais de dois séculos e seus efeitos, por força da Lei de 20 de outubro de 1823, vigoraram entre os brasileiros até o ano de 1916 (PORTUGAL, 1603). É possível afirmar, com fundamento na previsão trazida, por exemplo, no Livro III, Título 84, §10, que as referidas ordenações foram as raízes remotas da Defensoria Pública brasileira criada pelo constituinte de 1988 (AMORIM, 2017; SILVA, 2015).

§ 10 – Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma Del Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como se pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo. (PORTUGAL, 1603).

Em 1870, o estadista Nabuco de Araújo (magistrado, deputado geral, presidente de província, ministro da Justiça e senador do Império do Brasil de 1858 a 1878) propôs que o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros ofertasse consultas jurídicas às pessoas pobres, bem como disponibilizasse advogados para atuação gratuita em favor dos cidadãos reconhecidamente carentes. Tal atitude demonstrou a indubitável e imediata necessidade da implementação do regular serviço de assistência judiciária no país, sob pena do esvaziamento do conteúdo das normas então vigentes (MORAES; SILVA, 1984, 85).

Também no final do século XIX, a Câmara Municipal da Corte do Rio de Janeiro criou o cargo denominado “advogado dos pobres”, cuja principal atribuição era defender os réus financeiramente carentes em processos criminais (GONÇALVES FILHO, 2016, 37). É importante destacar que tais profissionais eram integralmente pagos pela administração pública, não havendo, portanto, ônus financeiro sobre o eventual beneficiário deste serviço.

Apesar de ter representado um importante avanço na assistência judiciária aos reconhecidamente carentes, o cargo “advogado dos pobres” foi precocemente extinto em 1884 (GONÇALVES FILHO, 2016, 37), sendo que, a partir do mesmo ano, os advogados particulares retomaram tal patrocínio nos processos judiciais. Já em 1897, por meio do Decreto Federal nº 2.457 do Distrito Federal, foi reestabelecida a assistência judiciária aos legalmente necessitados (SILVA, 2015; AMORIM, 2017), incluindo-se, a partir daí, também a defesa em processos cíveis (BRASIL, 1897).

Art. 1º. - É instituída no Districto Federal a Assistencia Judiciária, para o patrocínio

gratuito dos pobres que forem litigantes no cível ou no crime, como autores ou réos, ou em qualquer outra qualidade.

Art. 2º. - Considera-se pobre, para os fins desta instituição, toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em Juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família.(BRASIL, 1897)

A partir de 1933, através do Decreto nº 22.478, a assistência judiciária aos reconhecidamente carentes ficou sob responsabilidade da recém-fundada Ordem dos Advogados do Brasil (BRASIL, 1933). A instituição, portanto, deveria indicar um advogado para aqueles que não dispusessem de condições financeiras para custeio dos honorários de tal profissional. O defensor designado atuaria, por fim, na defesa dos interesses da parte beneficiária até a resolução da causa, sob pena de censura e multa (GONÇALVES FILHO, 2016, 37).

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) foi a primeira a trazer a previsão constitucional do direito à assistência judiciária. A partir dela, todos os textos posteriores (com exceção daquele outorgado por Getúlio Vargas em 1937) cristalizaram tal dever estatal aos legalmente necessitados (GONÇALVES FILHO, 2016, 38). Todavia, nenhuma delas, até 1988, trazia a previsão de um órgão especialmente e diretamente criado para aquele fim, tal qual a Defensoria Pública - instituição construída pelo constituinte de 1988 - prevista no art. 134, *caput*, da Carta Cidadã (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) já previa a criação de órgãos especiais para prestação da assistência judiciária àqueles que legalmente necessitassem (art. 113, item 32), mas, conforme explicado no capítulo anterior, o respectivo texto constitucional não indicou especificamente qual instituição seria a responsável pelo cumprimento de tal missão, recaindo, portanto, em uma grave omissão que somente foi sanada pelo constituinte de 1988.

Apesar da previsão incompleta trazida pelo texto constitucional de 1934 – que de um lado previa o direito à assistência judiciária, mas, por outro, não indicava diretamente a instituição responsável pela execução de tal política – alguns Estados, a exemplo de São Paulo (com o Departamento de Assistência Social, implantado pelo Decreto Estadual nº 7.078/1935), Rio Grande do Sul e Minas Gerais, criaram seus respectivos serviços de assistência judiciária formados por advogados integralmente pagos pela administração pública estadual (BORGE, 2010).

Com o advento da Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946), o antigo Distrito Federal criou o respectivo núcleo de assistência judiciária em 1948, sendo que o cargo de Defensor Público se tornou o primeiro degrau na carreira do Ministério Público. Já em 1950, com a edição da Lei nº 1.060 (BRASIL, 1950), foi conferida ampla assistência àqueles declaradamente pobres, ou seja, para os quais o pagamento de custas ou despesas processuais poderia comprometer o sustento próprio e da família (BORGE, 2010).

Por meio da Lei nº 2.188/1954, o Estado do Rio de Janeiro, criou no âmbito da Pro-

curadoria Geral de Justiça, os seis primeiros cargos de Defensor Público. Oito anos depois, a assistência judiciária foi institucionalizada e regulamentada pela “Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária” (Lei nº 5.111/1962), na qual coube aos Defensores Públicos, como missão principal, o patrocínio gratuito em favor dos cidadãos financeiramente carentes, em ações cíveis ou criminais (SILVA, 2012).

No ano de 1975, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro instituiu a “Assistência Judiciária” como órgão do Estado “incumbido da postulação e da defesa, em todas as instâncias dos direitos dos juridicamente necessitados, nos termos da lei”. Anos depois, tal órgão passou a denominar-se “Defensoria Pública”, sendo que a implementação oficial de tal instituição ocorreu por força da Lei Complementar Estadual nº 06, de 1977 (SILVA, 2012).

Pioneiramente, a “Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro” (Lei Complementar Estadual nº 06, de 1977) implementou a autonomia administrativa e financeira da novel instituição, bem como determinou que a escolha do Defensor Público Geral (chefe institucional) ocorresse pelo Governador do Estado, após o encaminhamento de lista tríplice formada pelos Defensores Públicos mais votados na eleição interna (SILVA, 2012).

Destaca-se que, embora estivessem presentes em algumas unidades federativas, os serviços de assistência judiciária se mostravam incompletos (CARVALHO, 1993, 392) e muitas vezes eram confundidos com os serviços prestados pela assistência social estatal (SILVA, 2012). Contemplavam, geralmente, somente a designação de um defensor quando a parte carecia de recursos financeiros para a contratação de um advogado (SILVA, 2015). Não havia, portanto, efetiva assistência jurídica, principalmente nos moldes daquela prevista décadas depois pela Constituição Federal de 1988.

Entre as décadas de 60 e 80 do século XX, muito se discutiu sobre o acesso à justiça pelas pessoas economicamente carentes. Cappelletti e Garth, de maneira paradigmática, estudaram as ondas de acesso à justiça e os seus respectivos impactos na implementação de uma ordem jurídica justa e efetiva (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Tornou-se inevitável, portanto, que o debate em torno da acessibilidade da justiça fosse incorporado pela assembleia constituinte de 1987.

As possibilidades de superar a exclusão passam necessariamente por políticas voltadas para a efetivação dos direitos. Não se trata de sensibilizar para caridade, mas para a construção da cidadania. Na caridade o que se propõe é a beneficência, que envolve a generosidade do superior em relação ao inferior. Na construção da cidadania, ao contrário, o que está em jogo é o direito e não o favor; é a igualdade e não uma relação de assimetria. (SILVA, 2015, 75).

As inovações trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 06, de 1977 (Rio de Janeiro), influenciaram positivamente na concepção e implementação das leis orgânicas de outras Defensorias Públicas brasileiras, tendo inclusive inspirado a idealização e organização da Lei Complementar Federal nº 80, de 1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (BRASIL,

1994), prevista pelo art. 134, parágrafo único (atual §1º), da Constituição brasileira de 1988 (SILVA, 2012; BRASIL, 1988) .

O modelo de Defensoria Pública e Assistência Judiciária adotado pela Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1975 (e regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 06, de 1977) serviu de parâmetro para o constituinte originário de 1988 (SILVA, 2012). Com isso, a instituição Defensoria Pública foi elevada ao *status* constitucional de “função essencial à Justiça”, sendo a responsável pela execução da assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, conforme previsão do art. 5º, LXXIV e 134, ambos da atual Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O modelo adotado na Constituição de 1988 foi, em meio a inúmeras propostas diferentes e após incansáveis debates na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que fazia parte da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, sem sombra de dúvidas e em sua inteireza, o da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, ou seja, de uma carreira oriunda do Ministério Público e com este completamente identificada em prerrogativas e vedações, já expressamente autônoma em diversos aspectos, cuja natureza não se identifica plenamente com a nobre carreira dos advogados privados – não mais do que se identifica com a do próprio Ministério Público. (ROCHA, 2017, 142)

A instituição Defensoria Pública, por sua vez, foi inserida no texto constitucional de 1988 junto ao capítulo IV – “Das funções essenciais à Justiça”, ao lado do Ministério Público (seção I), da advocacia pública (seção II) e da advocacia (seção III). Logo, a Defensoria Pública tornou-se, conforme a redação original do art. 134, “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” (BRASIL, 1988), contribuindo decisivamente para o regular funcionamento do acesso à Justiça no Brasil (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017).

O Estado brasileiro tornou-se assim comprometido politicamente com a consecução da justiça social, nos termos constitucionais. Um dos instrumentos mais importantes para se alcançar a inclusão social é o pleno acesso à Justiça, direito fundamental, alçado à proteção das cláusulas pétreas pelo legislador constituinte. (MOLON, 2015, 22).

O constituinte originário, portanto, considerou a Defensoria Pública, desde a redação original do art. 134, como instituição “essencial à função jurisdicional do Estado” (SILVA, 1994, 506), não se limitando, como nos textos constitucionais anteriores, a garantir tão somente o direito à assistência judiciária, mas também criou a instituição especialmente designada para “orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”, cujas “funções”, conforme o capítulo IV do Título IV (da Organização dos Poderes) da CF/1988, tornaram-se “essenciais à Justiça” (BRASIL, 1988).

É importante destacar que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a “organização dos Poderes” no título IV, não se limitou a tradicional divisão entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Houve, de forma inédita, a implementação de um complexo orgânico que, embora

não formasse um quarto Poder, elevou o Ministério Público (art. 127) e a Defensoria Pública (art. 134) ao *status* de instituições permanentes e essenciais à função jurisdicional do Estado, bem como não as subordinou hierarquicamente a qualquer outro Poder constitucionalmente estabelecido (FENSTERSEIFER, 2017).

Diante do quadro apresentado, é possível concluir que a instituição Defensoria Pública e, portanto, o Estado Defensor, foi resultado de um ciclo histórico inaugurado pelas Ordenações Filipinas, enriquecido pelas pioneiras e inéditas iniciativas de Estados brasileiros (a exemplo do Rio de Janeiro), e coroado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, de forma indubitável, um novo Estado constitucional de Justiça social no Brasil (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017).

3.2 Da inclusão da instituição Defensoria Pública no texto constitucional de 1988, como a responsável pelo cumprimento do dever estatal de assistência jurídica, na forma prevista pelo art5º, LXXIV

Quando em 1º de fevereiro de 1987, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Carlos Moreira Alves, inaugurou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, deu-se início a elaboração do inovador texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), cujo conteúdo implementou os atuais fundamentos do Estado brasileiro, bem como estabeleceu os novos elementos da estrutura democrática nacional (BENEVIDES, 2015).

Ressalta-se que, por mais de duas décadas, o Brasil esteve à margem da normalidade constitucional, pois o regime militar estabelecido em 31 de março de 1964 após a derrubada do presidente João Goulart, restringiu consideravelmente as liberdades públicas e os direitos individuais dos cidadãos.

O processo de reabertura política do Brasil à democracia tem como grande marco a Constituição Federal de 1988. Desde então, as instituições basilares de nosso Estado deram início a um novo ciclo de desenvolvimento, orientado a dar respostas ao desafio da inclusão e da justiça social. A democratização dos Três Poderes da República tornou-se um imperativo, uma vez que a República Federativa do Brasil, naquele momento de promulgação da carta constitucional, passava a se constituir, conforme o *caput* do seu art. 1º, em um Estado Democrático de Direito. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 8).

Dentre outras medidas de exceção, o “Comando Supremo da Revolução” de 1964 (BRASIL, 1967), com fundamento no art. 181 da Constituição Federal de 1967 (alterada pela Emenda Constitucional 01 de 1969 (BRASIL, 1969)) implementou medidas de censura à imprensa, limitação dos direitos políticos e a perseguição policial aos considerados opositores do regime.

A Constituição Federal de 1988, cujos debates ocorreram após aquele período discricionário e de ruptura institucional, “tornou-se repositório das aspirações justas e legítimas das liberdades públicas dos mais variados estamentos sociais” (BENEVIDES, 2015, 15). Portanto,

em torno da elaboração da Carta de 1988, diversas categorias, grupos sociais e instituições travaram intensas discussões, junto a Assembleia Nacional Constituinte, buscando, por exemplo, a respectiva representação e identificação no interior do novel texto constitucional brasileiro (BRASIL, 1988).

A primeira metade dos anos 80 assistiu à irrupção, na superfície da vida social brasileira, de demandas democráticas e populares reprimidas por largo tempo. A mobilização dos trabalhadores urbanos, com renascimento combativo da sua organização sindical; a tomada de consciência dos trabalhadores rurais e a revitalização de suas entidades representativas; o ingresso, também na cena política, de movimentos de cunho popular (por exemplo, associação de moradores) e democrático (estudantes, mulheres, “minorias”, etc); a dinâmica da vida cultural, com a reativação do protagonismo dos setores intelectuais; a reafirmação de uma opção democrática por segmentos da Igreja católica e a consolidação do papel progressista desempenhado por instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) – tudo isso pôs na agenda da sociedade brasileira a exigência de profundas transformações políticas e sociais. (NETTO, 2010, 149).

A Defensoria Pública, institucionalmente e por meio da luta individual e coletiva de inúmeros Defensores Públicos, também buscou seu respectivo espaço na Constituição de 1988. Era evidentemente necessário, diante da importância do trabalho desenvolvido pelas Defensorias Públicas brasileiras então existentes, inseri-la expressamente no texto constitucional e com isso suprir as lacunas deixadas pelas Cartas anteriores.

A Defensoria Pública talvez tenha encontrado maior resistência do que outras instituições ou grupos, porque lutava em prol daqueles que não conseguiam ou não sabiam expressar direitos. Na Assembleia Nacional Constituinte, facções de filiados à OAB, em defesa da preservação do mercado destinado a advogados, e membros do Ministério Público mostravam-se extremamente resistentes à criação das Defensorias Públicas como órgãos prioritários e especializados na assistência judiciária gratuita. As atuações da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro - ADPERJ, da Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos - FENADEP, do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB, da Defensoria Pública Estadual de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, além do trabalho de grupos de defensores militantes, foram determinantes para incluir no texto constitucional a instituição Defensoria Pública. (ROCHA, 2009, 20).

Tornou-se indispensável a inclusão da instituição Defensoria Pública no cenário constitucional de 1988, reconhecendo-a, portanto, como instituição essencial a promoção do equilíbrio social e econômico do sistema de justiça brasileiro.

(...) por se tratar de um verdadeiro processo de construção social, a institucionalização das Defensorias Públicas deu ensejo a identidades mais fortemente conectadas com as agendas do acesso à justiça e da mobilização jurídica, o que na visão de Katz (1982) tende a ser um fator fundamental na prosperidade de organizações voltadas à defesa jurídica de população em condições de vulnerabilidade. Por meio de associações de classe, conexões com grupos e organizações da sociedade civil e concursos públicos capazes de atrair quadros identificados com sua missão, Defensorias Públicas têm sido capazes de disseminar suas práticas e abordagens sobre o acesso à justiça, influenciando a agenda nacional de políticas públicas para este setor. (INSTITUTO DE

PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Ressalta-se, por oportuno, que o jurista Afonso Arinos (ao presidir a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais em 1985 e antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987), já vislumbrava a figura do “Defensor do Povo” (art. 56), através da criação de uma instituição “com o propósito de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados na Constituição” (SILVA, 2015).

Tal proposta, segundo Caio Tácito, foi inspirada na Constituição Espanhola de 1978 (que instituiu a figura de *el defensor del pueblo*, no art. 54) e na Constituição portuguesa de 1976 (que acolheu o provedor de justiça, no art. 24). Porém, no caso brasileiro, aquelas funções delineadas no art. 56 do anteprojeto foram direcionadas ao Ministério Público, quando tal órgão incorporou, no artigo 127 e seguintes da Constituição Federal de 1988, os objetivos originalmente idealizados para “Defensoria do Povo” pela comissão presidida pelo jurista Afonso Arinos (TÁCITO, 1997, 17).

Todavia, no segundo substitutivo do relator, no qual se exprime sua posição pessoal, foi abandonada a instituição da Defensoria do Povo, com as características autônomas e peculiares da indicada proposição, incorporando-se às funções institucionais do Ministério Público a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços sociais de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e promovendo as medidas necessárias à sua correção e punição dos responsáveis“, bem como a de “promover o inquérito civil e a ação civil para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente, inclusive o do trabalho, e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico”. (TÁCITO, 1997, 17).

Apesar do não acolhimento da ideia original da Comissão Afonso Arinos pelo constituinte de 1988, a novel carta, de forma inédita, indicou explicitamente o órgão estatal responsável pela prestação da assistência jurídica em todo o país. Se estabeleceu, por força da redação original do art. 134, que a “Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, aos necessitados” (SILVA, 2015), efetivando e concretizando, enfim, o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV) (BRASIL, 1988).

A partir de então, a assistência passa de judiciária – por não mais abranger exclusivamente os atos processuais – para assistência jurídica assegurada por um Estado Democrático de Direito fundado, entre outros no princípio da igualdade e do amplo acesso à justiça. (...) Ao mencionar os termos “integral e gratuita” o constituinte ampliou significativamente a abrangência do amparo aos hipossuficientes, no sentido de agregar ao benefício outras condições além de simplesmente o ingresso no judiciário. Ou seja: apresenta também a possibilidade de o cidadão carente ter ao seu dispor a assessoria extrajudicial. Essa percepção é reforçada pelo termo “integral”, que propicia ao cidadão que faça jus a assistência, a utilização de todos os meios jurídicos possíveis,

antes, durante e depois do processo, inclusive administrativa ou extrajudicialmente quando for o caso. (MATTOS, 2009, 94).

3.2.1 Do modelo de assistência jurídica adotado pela Constituição Federal de 1988 e atribuído à Defensoria Pública brasileira

No Brasil, o constituinte foi expresso ao atribuir à instituição Defensoria Pública o dever constitucional de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988), nos precisos termos do art. 5º, LXXIV, combinado com o disposto no art. 134, *caput*, ambos inseridos no corpo da Constituição Federal de 1988.

A prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados garante à Defensoria Pública um lugar de extrema relevância na democracia brasileira. Tendo em vista que a possibilidade de reclamar ao Judiciário é condição fundamental para a efetivação de todos os direitos dos cidadãos, o trabalho prestado por essa instituição constitui o que pode ser considerado como o “direito primeiro”, isto é, aquele que garante o exercício de todos os demais direitos (SADEK, 2014). Todo e qualquer cidadão que não tiver condição de arcar com os serviços de um advogado pode recorrer às Defensorias Públicas, promovendo o acesso à Justiça e, conseqüentemente, à igualdade. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 11).

Estabeleceu-se, portanto, a previsão constitucional de uma “instituição permanente” e “essencial à função jurisdicional do Estado”, que tem por missão precípua “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” (BRASIL, 1988) na forma do art. 134, *caput*, cujo conteúdo foi substancialmente alterado pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014.

Cumprido, desse modo, ao Poder Público dotar-se de uma organização formal e material que lhe permita realizar, na expressão concreta de sua atuação, a obrigação constitucional mencionada, proporcionando efetivamente, aos necessitados plena orientação jurídica e integral assistência judiciária, para que os direitos e as liberdades das pessoas atingidas pelo injusto estigma da exclusão social não se convertam em proclamações inúteis nem se transformem em expectativas vãs. A questão da Defensoria Pública, portanto, não pode (e não deve) ser tratada de maneira inconsequente, porque de sua adequada organização e efetiva institucionalização depende a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas – que sofrem inaceitável processo de exclusão que as coloca, injustamente, à margem das grandes conquistas jurídicas e sociais. (BRASIL, 2014).

Entretanto, como visto anteriormente, o referido sistema de assistência jurídica integral e gratuita nem sempre foi adotado no Brasil, cuja previsão constitucional somente ocorreu na *Carta Cidadã* de 1988 (BRASIL, 1988). Enfim, garantiu-se o acesso à Justiça àqueles que eram reiteradamente marginalizados pela grave omissão até então existente no sistema de Justiça brasileiro.

A Defensoria Pública é essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus e em grau privativo, dos necessitados, assim considerados os que comprovarem insuficiência de recursos. Tem origem recente se comparada às demais instituições que forma a ‘tríade da Justiça’ (completada com o Judiciário e o Ministério Público), pois somente a partir de 1988 passou a constar explicitamente no texto constitucional, na tentativa de conferir real efetividade aos direitos proclamados no bojo da ‘Constituição Cidadã’.(CARVALHO, 2008b, 204).

Ao analisar as políticas de acesso à Justiça implementadas por algumas nações, Mauro Cappelletti adverte que a titularidade de direitos perde seu sentido quando ausentes mecanismos destinados à sua real efetivação (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Tal conclusão foi fruto de um levantamento internacional comparativo denominado “Projeto de Florença”, cujos resultados foram cristalizados na paradigmática obra “Acesso à Justiça”, financiada pela Fundação Ford na década de 1970.

Ao longo das últimas décadas, em função da complexificação das sociedades modernas, da expansão do sufrágio universal e da oferta de políticas sociais, a noção de cidadania tem sido alvo de intensos debates, em especial quanto às suas dimensões social e política, tendo como pressuposto a ideia de que os indivíduos são iguais perante a lei e, por isso, gozam dos mesmos direitos. A necessidade de se incorporar o enquadramento plural próprio desse contexto, pautado sobretudo pelo reconhecimento das diferenças, exigiu dos juristas, sociólogos e historiadores o esforço de expansão de suas fronteiras teóricas (AÑÓN, 2001). A partir de então, intensificou-se o debate acerca dos direitos diretamente associados à condição de cidadão, com especial atenção à dimensão do acesso substantivo à Justiça.(MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 10).

No referido estudo, os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth descrevem o fenômeno conhecido como “ondas renovatórias de acesso à justiça”, sendo que a primeira “onda renovatória” consistiu na implantação da assistência judiciária aos necessitados e o patrocínio das ações pelo Estado, por meio da justiça gratuita, com o custeio das despesas processuais para aqueles que não dispusessem de recursos financeiros (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

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 de direitos 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. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 11).

Cappelletti e Garth, portanto, enfatizam a necessidade da implantação de serviços de assistência judiciária que facilitem, por meio do apoio técnico gratuito de profissionais habilitados e da isenção das custas judiciais, o acesso à Justiça para aqueles que, em condições normais, não teriam condições financeiras para alcançar determinada prestação jurisdicional (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Em resumo, delimitou-se que tais “ondas renovatórias” eram, em primeiro lugar, a **prestação de assistência judiciária** aos necessitados, seguida da **coletivização do processo**

(com a representação dos direitos difusos em juízo) e finalizada com **ampliação do acesso à Justiça**. Ressalta-se a evidente e notória preocupação dos autores com a garantia do efetivo acesso à justiça, principalmente às pessoas socialmente vulneráveis (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No Brasil, essa questão foi objeto de intenso debate a partir dos anos de 1980, quando o tema da democratização do Poder Judiciário foi incorporado à pauta de advogados, juízes, organizações de assistência jurídica e de direitos humanos, acadêmicos e, ainda, políticos atentos à questão. Partia-se do diagnóstico, ainda válido para os dias de hoje, de que as condições de acesso e utilização dos serviços judiciários são desigualmente distribuídas entre a população. Essas diferenças se devem a um conjunto de clivagens sociais, com destaque àquelas de ordem socioeconômica, de gênero e territorial (SOUZA, 2006), que estruturam as dificuldades de acesso à Justiça no país. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 10).

O acesso à Justiça, portanto, transformou-se em direito humano básico dos sistemas jurídicos atuais e materialmente igualitários, nos quais, além da proclamação de direitos, também se busca garantir o acesso pleno a todas as pessoas, independentemente da condição social que ocupam (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017).

Por tudo isso, o constituinte de 1988, atento ao fenômeno discutido e detectado naquele momento histórico, constou expressamente as regras voltadas ao pleno e real acesso à Justiça (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017), incluindo tal direito no rol cristalizado no art. 5^o, além de ter indicado o órgão incumbido de tal missão (art. 134).

Tendo em consideração essas assimetrias, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Carta Cidadã, buscou dar respostas à questão, criando novas instituições com o objetivo de democratizar o Poder Judiciário, com especial atenção às camadas socialmente vulneráveis da população. Entre as medidas, destaca-se a criação da Defensoria Pública, a quem cabe um papel relevante na efetivação da função jurisdicional do Estado, na orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e na defesa dos necessitados (BRASIL, 2000). Sua atuação, em todo o país, como expressão e instrumento do regime democrático, abrange uma pluralidade de temas, que envolvem desde questões relativas aos direitos e conflitos nas áreas cíveis e criminais, até os direitos individuais e coletivos. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 10).

É importante ressaltar que existem, no mínimo, quatro modelos de assistência jurídica no mundo contemporâneo: *Pro bono*, *Judicare*, *Salaried Staff Model* e, por último, o **híbrido** ou **misto** (GONÇALVES FILHO, 2016, 26). No primeiro modelo, a assistência é prestada por advogados particulares, porém sem qualquer contraprestação financeira. Em resumo, tais profissionais atuam de forma voluntária, gratuita e, algumas vezes, por razões humanitárias ou filantrópicas.

Em outras palavras, tal modelo de assistência judiciária consiste na prestação de serviços jurídicos por profissionais particulares, mas sem o retorno pecuniário pela relevante atividade. Nas economias de mercado, infelizmente, o modelo *Pro bono* mostrou-se ineficiente, pois alguns

advogados privados não conseguiam manter as atividades gratuitas e altruísticas, sem que estas causassem prejuízos diretos aos atendimentos particulares e remunerados (SILVA, 2015, 53).

Por outro lado, países como França, Alemanha, Áustria, Holanda e Inglaterra, optaram pelo modelo *Judicare*, no 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” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 35).

No modelo *Judicare*, as disputas são tratadas individualmente pelos advogados particulares, sendo tal serviço custeado pelo Estado quando os beneficiários preencherem certos requisitos e condições, especialmente quanto a hipossuficiência financeira. Ressalta-se que tal sistema, embora mais completo que o *Pro bono*, igualmente não acolhe as demandas coletivas tão presentes na complexa organização social cotidiana, limitando-se a atender e amparar as disputas e discussões pessoais e específicas (SILVA, 2015; GONÇALVES FILHO, 2016).

O sistema *Judicare*, portanto, “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” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 38). Logo, apesar do reconhecido avanço (quando comparado ao sistema *Pro bono*), o *Judicare* não possui a característica do enfrentamento coletivo das demandas, delimitando, portanto, a respectiva atuação em causas individuais e de repercussão pessoal.

No segundo sistema, em síntese, os advogados são remunerados pela administração pública quando atuarem em favor/na defesa dos interesses dos indivíduos economicamente hipossuficientes. No Brasil, essa forma de assistência jurídica é detectada principalmente, ainda que de forma subsidiária e temporária, nos locais que não dispõem da atuação contínua da Defensoria Pública. Os advogados dativos, por sua vez, são corriqueiramente nomeados pelo Juízo e os respectivos honorários são pagos pelos cofres públicos após a realização de determinado ato processual em favor da parte financeiramente vulnerável (SILVA, 2015; GONÇALVES FILHO, 2016).

Já o *Salaried Staff Model* consiste na prestação de assistência jurídica através de profissionais que são diretamente remunerados pela administração pública. Logo, diferentemente do *Judicare* (onde o profissional recebe após a prática de cada ato processual), o *Salaried Staff* se caracteriza pela existência de um corpo de advogados pagos pelos cofres públicos em razão da função exercida (defesa de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade), independentemente da quantidade de atos ou indivíduos atendidos (SILVA, 2015; GONÇALVES FILHO, 2016).

A Constituição Federal, no que lhe concerne, fez evidente opção pelo *Salaried Staff Model* (em tradução livre: “modelo de pessoal assalariado”), pois criou e indicou a Defensoria Pública como a instituição responsável pela execução e cumprimento da assistência jurídica

integral e gratuita, nos moldes delimitados pelo artigo 134 do texto maior (BRASIL, 1988). Designou-se, portanto, que tal assistência deve ser prestada por um corpo próprio de servidores remunerados pelo Estado, impedindo-se, por força constitucional, a utilização de verbas públicas para o custeio de outro modelo/sistema (GONÇALVES FILHO, 2016).

É dever constitucional do Estado oferecer assistência jurídica gratuita aos que não disponham de meios para contratação de advogado, tendo sido a Defensoria Pública eleita, pela Carta Magna, como o único órgão estatal predestinado ao exercício ordinário dessa competência. Daí qualquer política pública que desvie pessoas ou verbas para outra entidade, com o mesmo objetivo, em prejuízo da Defensoria, insulta a Constituição da República.(BRASIL, 2012).

O modelo brasileiro de *Salaried Staff Model*, por outro lado, não impede a prestação de assistência jurídica fundamentada, por exemplo, em razões humanitárias ou filantrópicas. Entretanto, no sistema de “pessoal assalariado” há o direito subjetivo do cidadão em ser atendido pela Defensoria Pública, enquanto no *Pro bono* conta-se exclusivamente com o voluntarismo do advogado, cuja atuação não pode ser obrigada ou forçada (GONÇALVES FILHO, 2016, 28).

No que se toca à opção do constituinte pelo modelo, significa que a partir de 1988 houve a constitucionalização do modelo de assistência jurídica, optando-se pela Defensoria Pública. Com isso, não mais prevalece o regime anterior, quando as demais Constituições se omitiam acerca do modelo destinado a prestar assistência jurídica e, assim, tornava-se facultativo à União ou ao Estado-Membro que o fizesse por meio dos modelos *judicare*, público ou misto. (REIS; ZVEIBEL; JUNQUEIRA, 2013, 25).

Destaca-se que o modelo de assistência jurídica acolhido constitucionalmente pelo Brasil (*Salaried Staff Model*) foi recomendado pela Organização do Estados Americanos (OEA) quando, por meio da Resolução 2656, afirmou “que os Estados membros têm a obrigação de respeitar e garantir o exercício dos direitos reconhecidos nos tratados internacionais em que são partes e em suas legislações internas, eliminando os obstáculos que afetem ou limitem o acesso à defensoria pública, de maneira que se assegure o livre e pleno acesso à justiça” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011).

Adiante, tal documento recomendou “aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional” e incentivou aqueles “que ainda não disponham da instituição da defensoria pública que considerem a possibilidade de criá-la em seus ordenamentos jurídicos” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011). Por fim, destacou o apoio da OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012) ao fortalecimento da defesa pública autônoma e independente no âmbito dos países membros (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013).

É oportuno destacar a Resolução AG/RES 2656 (XLI-O/11), aprovada, em 07 de junho de 2011, pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Tal Resolução, que versa sobre as “Garantias de Acesso à Justiça: o Papel dos Defensores Públicos Oficiais”,

reconheceu, de forma inédita, o papel da Defensoria Pública e dos Defensores Públicos no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, entendendo por bem, no seu item 4, “recomendar aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional”. Trata-se, sem dúvida, de documento internacional inédito sobre a matéria, e em relação ao qual o modelo público de assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública brasileira foi determinante (somada à experiência similar existente em outros países do continente americano), objetivando a expansão de tal experiência aos demais países que integram a Organização dos Estados Americanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

3.3 A nova formatação do Estado brasileiro trazida pelo texto constitucional de 1988, com o rearranjo dos poderes e a criação de órgãos constitucionalmente autônomos

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro foi objeto de uma nova formatação política, administrativa e organizacional. Além da tradicional divisão do poder estatal entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, a *Carta Cidadã* considerou, por exemplo, o Ministério Público (art. 127, §2º) como órgão constitucionalmente autônomo, não estando vinculado, portanto, a qualquer um dos três Poderes constitucionalmente definidos. Destaca-se, por oportuno, que tal *status* também foi conferido à Defensoria Pública no ano de 2004, através da Emenda Constitucional nº 45 (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017).

A autonomia atribuída à Defensoria Pública – a exemplo do que já havia ocorrido com o Ministério Público desde 1988, com base no art. 127, §2º, da CF/88 – estabelece um realinhamento do Estado brasileiro, do ponto de vista político-organizacional, na medida em que cria duas instituições públicas singulares no âmbito do nosso Sistema de justiça e, de modo inovador, dissociadas do guarda-chuva institucional dos três poderes republicanos (FENSTERSEIFER, 2017).

Houve, a partir de 1988, uma nova pactuação do Estado nacional, através do avanço e aprimoramento da clássica tripartição dos Poderes e o acolhimento constitucional de órgãos com autonomia (administrativa, financeira e orçamentária) equivalente, mas que não constituíam necessariamente em um quarto Poder republicano. Ao seu turno e dezesseis anos depois, a instituição Defensoria Pública foi alçada ao mesmo patamar constitucional do *Parquet* (art. 127, §2º), por meio do rearranjo institucional provocado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

A Constituição de 1988 acrescentou às três funções tradicionais do Estado certas funções de fiscalização, controle, zeladoria, provocação e defesa que, tal como as funções jurisdicionais, devam estar isentas de comprometimento político partidário, tenham especialização técnica e sejam garantidas em sua autonomia de desempenho, constituindo um quarto bloco de funções constitucionalmente independentes, com seus respectivos órgãos próprios – Tribunais de Contas, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil. Embora não constitua, este quarto bloco, outro Poder do Estado, mas, ao contrário, mantém suas respectivas identidades fracionárias, todas essas funções, com seus órgãos próprios, individuais ou coletivos, se caracterizam pelo exercício autônomo das respectivas expressões do

poder estatal que lhe são constitucionalmente cometidas para o desempenho de suas específicas missões, por meio de atos próprios.(MOREIRA NETO, 2014, 102).

É importante destacar o posicionamento atribuído pelo constituinte (derivado, especialmente) à Defensoria Pública no âmbito do sistema de Justiça brasileiro (FENSTERSEIFER, 2017). Segundo Sérvulo da Cunha (CUNHA, 2004, 381), o sistema de defesa foi idealizado e normatizado da seguinte forma na Constituição Federal de 1988: Em primeiro lugar, tem-se a **defesa do interesse público**, encabeçada pelo **Ministério Público** (art. 127); em segundo, mas não menos importante, estabeleceu-se a **defesa do público**, cuja competência foi atribuída à **Defensoria Pública** (art. 134); e, por último, porém tão essencial quanto as primeiras, a **defesa do governo**, cuja missão foi direcionada à Advocacia Pública *stricto sensu* (Advocacia Geral da União e Procuradorias Estaduais e Municipais, por exemplo).

A inclusão da Defensoria Pública no âmbito constitucional brasileiro deu-se, em grande parte, pela reformulação do Estado nacional idealizada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e consolidada nos artigos da Constituição Federal de 1988. Havia, por conta do espírito social que permeou extensa parte daqueles debates, a necessidade da criação de um órgão específico (e com carreira própria) para o cumprimento do direito a assistência jurídica integral e gratuita nos termos exigidos pelo art. 5º, LXXIV (FENSTERSEIFER, 2017).

Em um passado não muito distante, a luta do povo brasileiro era que o Estado reconhecesse alguns direitos fundamentais. O país viveu por décadas um período de ausência do Estado de Direito, em que violações de direitos humanos aconteciam com respaldo constitucional. Neste contexto, quando finalmente se convocou uma Assembleia Constituinte, a nação se encheu de esperanças de que, com a positivação de uma série de direitos, teríamos a imediata construção de uma sociedade mais justa. A realidade nos mostrou que a luta por modificações legislativas é apenas o primeiro passo para a efetivação de direitos. O grande desafio, atualmente, é solidificar as instituições democráticas capazes de propiciar a concretização do que foi anunciado pela Constituição de 1988. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004, 5).

No mais, a própria Constituição Federal determinou que o Estado brasileiro, entre seus objetivos fundamentais (art. 3º), deve “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (I), bem como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (III) (FENSTERSEIFER, 2017).

As Defensorias Públicas revelam-se com um dos mais importantes e fundamentais instrumentos de afirmação judicial dos direitos humanos e, conseqüentemente, de fortalecimento do Estado Democrático do Direito, vez porque atua como veículo das reivindicações dos segmentos mais carentes da sociedade junto ao Poder Judiciário, na efetivação e concretização dos direitos fundamentais. (CUNHA JÚNIOR, 2008, 341).

De nada adiantaria a previsão constitucional da prestação da assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado, se não houvesse, paralelamente, a instituição responsável pelo cumprimento e execução de tal direito. Além disso, inócua seria a delimitação dos objetivos do art. 3º,

por exemplo, se o arcabouço constitucional e a organização do próprio Estado brasileiro não estivessem simultaneamente direcionados para o fim social almejado pela Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017).

Trata-se de uma instituição que já nasce com o potencial e o desafio de articular as identidades e as diferenças que estão na base da nossa sociedade civil e, por conseguinte, de atuar para a superação das desvantagens, das opressões e dos desamparos decorrentes das desigualdades sociais brasileiras. Nesse sentido, a Defensoria Pública presta um serviço à democracia que compreende e respeita o compromisso e a importância da efetivação dos direitos fundamentais para a inclusão e a participação de todos os membros da nossa sociedade em uma cidadania plena e igualitária e que possibilite a proteção e o reconhecimento das mais diversas identidades concretas existentes em nosso país. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 10)

Portanto, para assegurar as condições de igualdade material e promover a inserção de todos os indivíduos no pacto constitucional estabelecido em 1988, foi necessário implementar um tratamento jurídico-político desigual às pessoas e grupos vulneráveis, garantindo-lhe proteção jurídica integral e mantida pelo Estado (SILVA, 2015).

Há, portanto, uma evidente transmutação. Passa-se da ideia de assistência judiciária para o de acesso à justiça; de assistencialismo público para serviço público essencial; de extensão da Advocacia privada aos financeiramente carentes à promoção dos direitos humanos; de mera promoção judicial de demandas privadas à identificação dos direitos fundamentais da população e sua instrumentalização, eventualmente pela via judicial. Daí porque é essencial a compreensão da natureza distinta das Defensorias Públicas, em comparação com os serviços de assistência judiciária antes existentes (ainda que nomeados Defensorias Públicas), a fim de se organize o novo serviço público em razão de sua real finalidade, constitucionalmente desenhada. (WEIS, 2002, 5-6).

A Defensoria Pública, portanto, nasceu - por força dos ideais constitucionais estabelecidos em 1988 - para garantir o exercício de direitos (especialmente daquelas pessoas e grupos vulneráveis) e aperfeiçoar o sistema de Justiça nacional, promovendo, dentre outras atribuições, o amplo e indispensável acesso à Justiça e ao sistema de direitos (FENSTERSEIFER, 2015).

Um dos maiores nós a ser desatado é a questão do acesso à Justiça. Para o ilustre jurista italiano Mauro Cappelletti o acesso à Justiça pode ser definido como “o requisito fundamental - o mais básico de todos os direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos humanos”. Não há dúvidas de que todas as instituições do mundo jurídico têm um papel relevante na construção do acesso à Justiça. No entanto, é certo que, a Defensoria Pública tem um papel diferenciado. A Defensoria é a instituição que tem por objetivo a concretização do acesso à Justiça, ou pelo menos do acesso ao Judiciário, sendo, portanto, vital no processo de efetivação de direitos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004, 5).

Logo, a mera inclusão no texto constitucional mostrou-se insuficiente para a atuação integral e cumprimento satisfatório da missão institucional atribuída à Defensoria Pública em 1988, o que exigiu, por outro lado, o aprimoramento da *Carta Cidadã* por meio das Emendas

Constitucionais nº 45, de 2004 (garantia da autonomia), nº 74 de 2013 (extensão dos efeitos da EC nº 45 às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal) e nº 80 de 2014 (ampliação das atribuições da Defensoria Pública brasileira) (SILVA, 2015).

O processo de consolidação do regime democrático no Brasil vem ocorrendo simultaneamente à sobrevivência de um quadro social marcado por iniquidades profundas. Este é expresso pelo convívio de um arcabouço jurídico-institucional bastante moderno. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de direitos individuais e coletivos. Porém, os mecanismos de cumprimento existentes não garantem seu pleno exercício por uma grande parcela da população. Neste momento, em que o Brasil já consolidou sua democracia eleitoral, surge o desafio de avançar rumo à consolidação de uma democracia plena, que garanta a completa cidadania civil e social a toda a população, em todas as camadas sociais. Esta urgência se expressa na necessidade tanto de transformação das instituições já existentes, como da construção de novas. As instituições devem assegurar, a qualquer cidadão, as condições necessárias à busca da efetividade de seus direitos estabelecidos por lei, através de provimento do Poder Judiciário. A garantia de acessibilidade ao Poder Judiciário se torna inócua em diversas situações. A falta de condições materiais de boa parte dos cidadãos impede o exercício do direito de ação e do direito de defesa. Isso se deve, em grande parte, à impossibilidade de obtenção, por esta parcela da população, de serviços de orientação jurídica e de defesa processual, por profissional habilitado. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2004, 9).

3.4 Da reforma implementada pelas Emendas Constitucionais nº 45, de 2004 (autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais); nº 69, de 2012 (alteração da esfera federativa da Defensoria Pública do Distrito Federal); e nº 74, de 2013 (autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal), na configuração e formatação da Defensoria Pública brasileira

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, implementou um novo regime constitucional à Defensoria Pública brasileira (FENSTERSEIFER, 2017), quando assegurou “autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º” (art. 134, §2º), e determinou que os “recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º” (art. 168).

Destaca-se ainda que, diferentemente do tratamento constitucional dispensado ao Tribunal de Contas (também detentor de certa autonomia, mas vinculado institucionalmente ao Poder Legislativo, inclusive com caráter auxiliar da função desempenhada pelos órgãos parlamentares), o Ministério Público e a Defensoria Pública foram disciplinadas em seções próprias dentro de um mesmo capítulo fora dos três Poderes clássicos. Tampouco há qualquer subordinação ou vínculo hierárquico-institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública em relação ao Poder Judiciário, como decorrência natural da autonomia constitucional que lhes foi atribuída pela Constituição Federal de 1988. (ALVES, 2006, 56).

Diante da missão institucional da Defensoria Pública, a autonomia tornou-se necessária e indispensável, sob pena de inviabilizar a atuação desta instituição quando promovesse, principalmente, os interesses e direitos das pessoas e grupos vulneráveis contra o próprio Estado, especialmente quando da omissão ou atuação insuficiente do aparelho estatal (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

Neste sentido, são fundamentais as discussões sobre a garantia da assistência jurídica integral à parcela da população carente de recursos. O papel essencial de possibilitar o acesso universal à Justiça é exercido pelas Defensorias Públicas. Seu fortalecimento institucional, assim, torna-se imprescindível. O crescimento econômico e o desenvolvimento social são insustentáveis em países onde as instituições democráticas são falhas na proteção e promoção dos direitos fundamentais do indivíduo. Dessa forma, a construção de Defensorias Públicas como instituições fortes e eficientes certamente tornará o Brasil um país mais apto a eliminar grande número das iniquidades que afetam a sociedade brasileira. Possibilitará, então, a correção de injustiças históricas, criando condições para a diminuição da desigualdade social no país. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004, 9).

Era imprescindível, portanto, o reconhecimento da independência de um órgão que cotidianamente desafiava o Poder Executivo, mas que durante muito tempo foi equivocadamente vinculado e subordinado a este. Tal organização e submissão administrativa somente foi constitucionalmente solucionada com o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, no bojo da reforma implementada no sistema de Justiça brasileiro pelo constituinte derivado (GONÇALVES FILHO, 2016). A imagem abaixo ilustra o raciocínio (GONÇALVES FILHO, 2016, 42):

Figura 1 – Organização do Estado brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 (com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 45, de 2004, e nº 74, de 2013)

PODER EXECUTIVO	ESTADO BRASILEIRO	MINISTÉRIO PÚBLICO (ÓRGÃO AUTÔNOMO)
PODER LEGISLATIVO		
PODER JUDICIÁRIO		DEFENSORIA PÚBLICA (ÓRGÃO AUTÔNOMO)

GONÇALVES FILHO, 2016

A concessão da autonomia funcional e administrativa, bem como a permissão constitucional para propor o próprio orçamento, permitiram que a Defensoria Pública adquirisse a independência necessária para agir em favor das pessoas vulneráveis, além de efetivar os direitos

fundamentais descritos na própria Constituição Federal, por meio do cumprimento do disposto no art. 5º, LXXIV (assistência jurídica integral e gratuita) (SILVA, 2015; AMORIM, 2017; FENSTERSEIFER, 2017).

Portanto, a Defensoria Pública tornou-se parte integrante do Estado brasileiro desde 1988, todavia, somente com a alteração realizada no art. 134 pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, deixou de ser hierarquicamente subordinada ao Poder Executivo, tornando-se independente e autônoma, semelhante ao formato outrora atribuído ao Ministério Público nacional (GONÇALVES FILHO, 2016).

A doutrina administrativista costuma classificar os órgãos públicos, quanto à sua posição estatal, em independentes, autônomos, superiores e subalternos ou inferiores. Os primeiros, por expressa definição constitucional, são aqueles que atuam sem subordinação hierárquica ou funcional, de modo independente, por assim o exigirem suas próprias atribuições. Dentre esses são apontados, tradicionalmente, o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Já os segundos, situam-se logo abaixo dos independentes, estando subordinado diretamente aos chefes desses, mas detendo ampla autonomia administrativa, financeira e técnica. Assim, excluídas as duas últimas categorias, a dificuldade de enquadrar a DP (como órgão independente e autônomo) decorre de um distúrbio somente corrigido com o advento das EC 45/2004 e 74/2013. É que, embora a instituição deva ser, por essência, independente (especialmente em razão de suas atribuições e da independência funcional de seus membros, conforma LCF 80/94), não lhe era atribuída, até a alteração promovida pelas emendas, autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária. Não seria possível, assim, que dentro de uma classificação escalonada, um órgão pudesse ser independente, sem que tivesse autonomia. (GONÇALVES FILHO, 2016, 40).

A instituição Defensoria Pública, principalmente após a alteração promovida pela Emenda Constitucional 45 de 2004, passou a ocupar um novo espaço dentro da organização do Estado brasileiro. Em síntese, a instituição, em razão da autonomia adquirida naquele ano, tornou-se um órgão extra poder, ligando-se diretamente ao Estado e sem qualquer Poder como intermediário (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017).

Logo, assim como já ocorria com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e com o Ministério Público, a Defensoria Pública brasileira, em razão da alteração legislativa e da natureza da função que lhe foi atribuída no sistema de Justiça nacional, alcançou os meios jurídicos necessários e indispensáveis para promoção do acesso à Justiça aos vulneráveis (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

No atual cenário, a significativa mudança no papel do Estado, que passou a intervir mais fortemente no âmbito das relações sociais, ensejou uma releitura da separação de poderes. Por um lado, não há mais tamanha rigidez no que concerne à divisão das funções estatais. Admite-se, por exemplo, uma maior participação do Executivo e mesmo do Poder Judiciário no processo de produção do Direito. Por outro, se reconhece a possibilidade de que existam instituições independentes, que atuem fora do âmbito dos três poderes estatais tradicionais. A não inclusão dessas instituições na estrutura dos três poderes estatais visa acima de tudo a lhes conferir a autonomia necessária para que possam desempenhar de modo adequado o seu papel. No Direito Comparado, isto ocorre em áreas variadas, como as que envolvem a persecução penal, a proteção de

direitos humanos, o controle da integridade governamental, a realização e apuração das eleições e a tomada de decisões técnicas, que se queira blindar diante da política partidária (. . .) Nesse contexto, pode-se dizer que os valores subjacentes à separação de poderes – de contenção da autoridade e garantia dos direitos – são promovidos, e não solapados, quando certas instituições que necessitam de independência para o desempenho das suas funções são retiradas da alçada do Poder Executivo, como se deu com a Defensoria Pública (. . .) A ordem constitucional convive, sem problemas, com instituições independentes situadas fora dos três poderes estatais tradicionais. É assim, desde a promulgação da Carta, com o Ministério Público. (SARMENTO, 2015, 13)

Ressalta-se que a autonomia foi primeiramente conferida pelo texto constitucional às Defensorias Públicas Estaduais, através da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Por outro lado, as Defensorias Públicas da União e a do Distrito Federal não foram abarcadas pelas importantes mudanças implementadas naquele ano (GONÇALVES FILHO, 2016).

Tal distorção somente foi corrigida com as promulgações das Emendas Constitucionais nº 69, de 2012 (transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal) e nº 74, de 2013 (extensão dos efeitos da EC nº 45 às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal), com o tardio acolhimento das Defensorias Públicas anteriormente preteridas (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017; AMORIM, 2017). Consolidou-se, desta forma, a autonomia para todas as Defensorias Públicas brasileiras, tanto as mantidas pelos Estados (DPE) e o Distrito Federal (DPDF), quanto aquela de atribuição e atuação federal (DPU).

Após a aprovação das EC nº 45/2004 e nº 74/2013, as Defensorias Públicas passaram a desfrutar de total independência em relação aos demais poderes do Estado. Com tais emendas, objetivou-se robustecer a Defensoria Pública, assegurando-lhe verdadeira blindagem institucional perante os demais poderes, contra os quais ela tem, frequentemente, que pelear em prol das camadas socialmente vulneráveis da população. Essa autonomia, diga-se de passagem, é essencial para o efetivo cumprimento da sua missão constitucional (SARMENTO, 2015, 14).

É importante ressaltar que não há diferença entre a autonomia conferida pelo poder constituinte originário (ao Ministério Público, por exemplo, no art. 127 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)) e aquela aplicada pelo poder constituinte derivado (à Defensoria Pública, por meio da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, no art. 134) (GONÇALVES FILHO, 2016, 44).

Com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 45, de 2004, e nº 74, de 2013 (autonomia das Defensorias Públicas dos Estados, Distrito Federal e da União), o constituinte derivado garantiu “o desenvolvimento das finalidades da República”, principalmente quanto a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I e III) (GONÇALVES FILHO, 2016, 45), quando conferiu “solidez às condições orçamentárias e financeiras da Defensoria Pública” (Exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 74, de 2013 (BRASIL, 1988)).

A autonomia atribuída à Defensoria Pública pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (BRASIL, 1988), além de encontrar fundamento nos objetivos fundamentais da República brasileira, também garante o correto funcionamento da instituição e o cumprimento da missão constitucional conferida à Defensoria Pública no texto de 1988. É oportuno, portanto, que o constituinte derivado atribua autonomia (administrativa, funcional ou financeira) utilizando-se de critérios válidos e fundamentados, a exemplo do que ocorreu com o Ministério Público (art. 127), Defensoria Pública (art. 134) - ambas funções essenciais à Justiça - e Tribunais de Contas (art. 71).

Outros órgãos, no entanto, devem permanecer vinculados aos Poderes tradicionais, sob pena de subverter a ordem hierárquica do Estado e as boas práticas da administração pública, evitando-se ainda a fragmentação ou a desestruturação da atividade estatal (GONÇALVES FILHO, 2016, 45).

Parece inequívoco que a sistematização adotada pela Constituição Federal de 1988, no que se refere ao Título da Organização dos Poderes, quis indicar a conveniência de que tais órgãos, especificamente o Ministério Público e a Defensoria Pública, não sejam mais considerados como formalmente integrantes do Poder Executivo. Essas entidades devem ser revestidas de efetiva autonomia, em razão da sua condição peculiar de órgãos detentores de uma parcela de soberania do Estado, no desempenho do seu múnus constitucional. (ALVES, 2006, 309).

A Defensoria Pública, por sua vez, exerce função essencial à Justiça, sendo que as respectivas atribuições não são meramente administrativas. A instituição, desta forma, converge esforços ao pleno acesso à Justiça e a efetividade dos direitos e garantias fundamentais às pessoas e grupos vulneráveis (GONÇALVES FILHO, 2016, 48). De maneira recorrente, a Defensoria Pública questiona o próprio Estado, quando, por exemplo, o Poder Executivo recai em omissão ou incipiente atuação no cumprimento dos deveres inerentes a administração pública.

Por isso, é fundamental e coerente que a instituição não esteja vinculada ao Poder Executivo, evitando-se, por consequência, ingerências e intromissões na atuação defensorial, especialmente quando se discute o cumprimento dos direitos essenciais de quem frequentemente é marginalizado e ignorado pelas políticas públicas nacionais.

A Defensoria Pública é instituição voltada ao pleno acesso à justiça, e, como decorrência disso, à efetividade dos direitos fundamentais pelos mais necessitados e vulneráveis, historicamente excluídos. O Ministério Público, por sua vez, é incumbido da defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Daí decorrem as razões para autonomia de tais instituições. São os mesmos motivos que levaram, também, a atribuir-se independência funcional a seus membros, que não raras vezes, na busca de cumprir seus deveres institucionais, contrariam interesses dos governantes e de grupos detentores de parcela do poder social, capazes de influenciar em questões políticas, como, por exemplo, a destinação de verbas para correta estruturação física e de pessoas das instituições públicas. (GONÇALVES FILHO, 2016, 46).

No mais, as Emendas Constitucionais nº 45, de 2004, e nº 74, de 2013, tornaram o texto constitucional mais coerente e compatível com a previsão descrita no art. 5º, LXXIV, pois

garantiram a força e prerrogativas necessárias para ampla, integral e gratuita defesa dos interesses das pessoas vulneráveis (FENSTERSEIFER, 2017). Caso contrário, se as referidas emendas não tivessem atribuído tal autonomia e independência à instituição delineada no art. 134, alguns direitos fundamentais não passariam de mera previsão constitucional, já que não haveria a forma, pelo menos ao alcance da maioria da população brasileira, de buscar o cumprimento dos direitos e garantias delimitados na Carta Cidadã (SILVA, 2015).

Destaca-se ainda que “não se observa qualquer processo de fragmentação” dentro da organização do Estado brasileiro, sendo incabível, portanto, a alegação de “desestruturação do Poder Executivo, que se mantém íntegro e forte, a par da independência e autonomia da Defensoria Pública” (SOUZA NETO, 2016).

Em se tratando da tutela e promoção de direitos fundamentais (e, em especial, dos direitos sociais ou em outras hipóteses em que os entes públicos figurem no polo passivo de ações movidas pela Defensoria Pública), tanto em sede individual quanto coletiva, a autonomia institucional é peça chave para o bom desempenho das suas atribuições institucionais. Isso em razão de que o enfrentamento das mazelas sociais que afligem a população necessitada perpassa a histórica e recorrente omissão ou atuação insuficiente dos poderes públicos na efetivação dos direitos fundamentais (ou ainda em situações em que o Estado é o próprio violador ativo de tais direitos), (FENSTERSEIFER, 2017).

A Defensoria Pública configura-se, após a promulgação das referidas Emendas Constitucionais, em órgão extra poder, não se confundindo com Ministério Público ou Advocacia. Foi inclusive posicionada em seção específica da Constituição de 1988, bem como na redação do novo Código de Processo Civil brasileiro (Título VII) (GONÇALVES FILHO, 2016, 41).

A nova identidade constitucional da Defensoria Pública demonstra que a atividade implementada e executada pela instituição é única, possuindo características próprias como, por exemplo, a promoção dos direitos humanos, o que a distingue das advocacias pública e privada. A autonomia da Defensoria Pública, portanto, justifica-se em razão das respectivas atribuições e objetivos institucionais, semelhante ao que ocorreu com o Ministério Público em 1988 (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (...), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quando do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. Direito a ter direitos: uma prerrogativa básica, que se qualifica como fator de viabilização dos demais direitos e liberdades – Direito essencial que assiste a qualquer pessoa, especialmente àquelas que nada tem e de que tudo necessitam. Prerrogativa fundamental que põe em evidência – Cuidando-se de pessoas necessitadas (...) – A significativa importância jurídico-institucional e político-social da Defensoria Pública. (BRASIL, 2008).

4 DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEFENSOR COMO EXPRESSÃO E INSTRUMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

4.1 Da aplicação do controle externo e da necessidade de *accountability* na Defensoria Pública: a necessária contrapartida institucional à autonomia atribuída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004

As novas funções conferidas à Defensoria Pública, especialmente aquelas atribuídas após a Emenda Constitucional nº 45 e a Lei Complementar nº 132 (BRASIL, 2009) - como a ampla autonomia e independência, bem como os novos mecanismos de **controle externo** e *accountability* - podem ser consideradas como as ferramentas ou meios necessários para o alcance pleno da missão constitucional (BUTA, 2016).

No que se refere às organizações do Sistema de Justiça, o conceito de governança tem sido relacionado principalmente a aspectos como independência, *accountability* e acesso à Justiça. Esses aspectos foram perseguidos pela reforma judicial instituída por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, sendo possível inferir que as teorias sobre governança tenham influenciado os atores responsáveis pela decisão política na ocasião da reforma. (BUTA, 2016, 34).

O professor Cleber Alves afirma que a “concessão de independência e autonomia, bem como a provisão de novas formas de prestação de contas são vistas como particularmente inovadoras, pois elas têm como efeito o empoderamento da instituição e dos seus assistidos”. Adiante, justifica que tais mudanças proporcionaram “maior força para a busca do efetivo acesso à justiça” (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013, 135).

Tais dimensões do construto governança foram reafirmadas posteriormente na proposição de um modelo teórico sobre governança judicial, o qual envolve acessibilidade, *accountability*, independência, recursos e estrutura e práticas de governança. A dimensão acessibilidade refere-se à possibilidade de utilização dos serviços judiciais por todos os cidadãos de forma igualitária. *Accountability*, por sua vez, está relacionado à responsabilidade, responsabilização e obrigação de motivação dos atos e prestação de contas daqueles que ocupam cargos e funções públicas. Independência está ligada à capacidade dos magistrados de ação conforme princípios e normas constitucionais, garantindo os direitos dos cidadãos e amparando os magistrados frente a interesses e pressões contrárias. Em seguida, a dimensão recursos e estrutura envolve os recursos de pessoal, infraestrutura física e tecnológica, os sistemas de informação e comunicação, e os conhecimentos e habilidades das organizações do Poder Judiciário. (BUTA, 2016, 36).

A efetiva consolidação institucional da Defensoria Pública iniciou com Emenda Constitucional nº 45 (2004) (BRASIL, 1988), principalmente após o reconhecimento da autonomia funcional, administrativa e financeira da instituição. Após a referida reforma, as Defensorias Públicas passaram a planejar e gerir os próprios orçamentos, tornando-as independentes (financeira e administrativamente) do Poder Executivo (SILVA, 2015; GONÇALVES FILHO, 2016; AMORIM, 2017).

Essa nova formatação permitiu a implementação de mecanismos mais eficazes de controle e responsabilização (*accountability*), os quais, por sua vez, tornaram-se indispensáveis em instituições inseridas nas estruturas democráticas modernas (BUTA, 2016). Tornou-se necessário, portanto, a imposição e acolhimento de controles externos, bem como aquele exercido pela própria sociedade, via Ouvidoria-Geral, previstos pela Lei Complementar Federal nº 132, de 2009 (BRASIL, 2009).

No entanto, com maior autonomia administrativa, financeira e orçamentária, e com a atribuição de livre prerrogativa à Defensoria Pública para definir suas prioridades e planos anuais de atividades, tem sido considerado essencial que os mecanismos de controle social – portanto, externos, sejam postos em prática. Assim, os direitos dos assistidos, a serem assegurados no âmbito dos serviços prestados pela Defensoria Pública, passaram a ter previsão expressa na lei. Também nesse sentido, os artigos 105-A e 105-B determinaram a implementação de ouvidorias externas, integradas por cidadãos que não sejam defensores públicos. Além disso, audiências públicas para tratar de questões relacionadas às obrigações e propósitos da Defensoria pública devem ser convocadas e realizadas regularmente, conforme estabelecido pelo artigo 4º, XXII, da Lei Complementar nº 132/2009. Tais audiências (art. 102, §§ 2º e 8º, XX, Lei Complementar nº 80/1994) são particularmente importantes para conferir legitimidade às prioridades institucionais contidas nos planos anuais de atividades programadas pela chefia institucional da Defensoria Pública. (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013, 140).

Seria temeroso, portanto, que fosse concedida autonomia para uma determinada instituição estatal, sem a devida fiscalização externa (incluindo aquela exercida pela sociedade) ou pelo monitoramento dos resultados obtidos após o reposicionamento institucional no organograma estatal, via controles sociais e institucionais (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013).

Finalmente, o reconhecimento explícito dos “direitos dos assistidos” permite a estes cobrar qualidade e eficiência na prestação de serviços de assistência jurídica. Isso é o que foi estabelecido pelo novo artigo 4-A, que consagra como do direito de informação e o direito a um serviço de qualidade, eficientemente prestado. O cumprimento efetivo das obrigações decorrentes desses direitos pode ser um dos maiores desafios a serem enfrentados pela Defensoria Pública. Entre todas as Defensorias Públicas no Brasil, somente sete (29,17%) dispõem de algum tipo de procedimento para avaliar o nível de satisfação de seus usuários (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 263). Além disso, apesar da maior autonomia financeira conferida à instituição, é fato que os recursos financeiros ainda não escassos (em especial nas regiões com baixo índice de desenvolvimento humano – IDH). Isso tem um impacto tanto na qualidade quanto na extensão da cobertura dos serviços, como resultado da falta de recursos humanos e infraestrutura. (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013, 140).

Torna-se essencial a implementação de mecanismos ou sistemas de controle e monitoramento contínuo das funções exercidas pelo administrador, evitando, por conseguinte, eventual comportamento oportunista do agente público (BUTA, 2016, 57). No setor público, portanto, mostra-se indispensável a execução de medidas internas de controle administrativo com o objetivo de combater abusos ou ineficiências dos gestores ou responsáveis. A *accountability*, neste contexto, relaciona-se à responsabilidade, responsabilização e obrigatoriedade de prestação de contas dos ocupantes de cargos gerenciais, bem como à necessidade de transparência (BUTA, 2016, 63).

Entretanto, reconhecendo que qualquer poder e autonomia não submetidos a controles podem, potencialmente, levar a abusos, a nova legislação também criou mecanismos mais sofisticados de accountability. Em particular, determinou-se que a Defensoria Pública deve estar atenta a corresponder às expectativas/necessidades de seus assistidos, determinando-se para tanto a implantação de ouvidorias externas e prevendo-se a realização de audiências públicas para discussão de questões relacionadas às obrigações e às atividades institucionais da Defensoria Pública.(ALVES; SEPÚLVEDA, 2013, 134).

Com relação ao controle externo, há iniciativas para a implementação do **Conselho Nacional da Defensoria Pública**, nos moldes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) - ambos criados pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – a exemplo do texto apresentado pela PEC (proposta de emenda constitucional) nº 525, de 2010 (BENEVIDES, 2010).

Ressalta-se que a referida proposta de alteração constitucional, caso acolhida, somente replicaria o modelo estruturado e estabelecido em 2004 ao CNJ e CNMP, pois não prevê, por exemplo, a criação dos essenciais mecanismos de participação e controle pela sociedade civil (BUTA, 2016, 59). É importante que o CNDP, portanto, permita a efetiva participação dos usuários do serviço prestado (assistência jurídica integral e gratuita) pela Defensoria Pública, o que garantiria a necessária e importante participação social na tomada de decisões institucionais (BUTA, 2016, 60).

A criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, pela Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, constitui um marco na história dessas nobres carreiras jurídicas, tendo em vista as importantes missões que foram conferidas aos mesmos, o que sem dúvidas contribuiu para impulsionar o crescimento e a consolidação de tais instituições, imprimindo maior eficiência à atuação dos mesmos, não só por meio do controle de suas atuações administrativas e financeiras, como também do controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Com efeito, não há como se negar igual tratamento a Defensoria Pública, a qual, muito embora de semelhante status constitucional que as demais carreiras jurídicas, ainda se resente de meios que lhe proporcionem melhores e mais satisfatórias condições para fazer frente à sua relevante missão institucional. A intenção da presente proposta, portanto, é buscar uniformidade e coerência no tratamento dado aos integrantes das carreiras que compõe as funções essenciais à justiça, nas esferas Federal e Estadual, em estrita obediência ao que dispõe o texto constitucional. Destaque-se ser, ainda, intenção imediata da presente proposta de alteração constitucional a valorização da Defensoria Pública Nacional como um dos instrumentos mais importantes para se galgar à inclusão social, o pleno acesso à Justiça e o respeito aos direitos fundamentais do cidadão brasileiro(BENEVIDES, 2010, 4-5).

É preciso criar outra modelagem de Conselho, pois a configuração desenhada em 2004 já não contempla a integral necessidade social e a respectiva participação popular. A implementação de um Conselho Nacional da Defensoria Pública deve incluir ferramentas participativas e de fiscalização, além de canais diretos com a população diretamente interessada com melhoria e controle dos serviços prestados pela instituição (BUTA, 2016).

Como dito, de nada adiantaria a atribuição de autonomia ao órgão, se não fosse igualmente acompanhada pela fiscalização social e não somente aquela ordinária/estatal. Logo, “o CNDP deveria ser uma estrutura permeável à participação dos usuários do serviço de assistência jurídica”, através da implementação de “conselhos de administração como mecanismos de controle” e com fundamento na “necessidade da participação social na tomada de decisões” (BUTA, 2016, 60).

A **ouvidoria externa**, por sua vez, foi criada pela Lei Complementar Federal nº 132 (BRASIL, 2009), e consiste em instância de controle e participação social presente no organograma das Defensorias Públicas (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013; BUTA, 2016). Mais do que um mero canal de reclamações e sugestões sobre o serviço prestado pelos Defensores Públicos, trata-se também de um instrumento de participação direta popular, na medida em que o ouvidor-geral, por exemplo, não é membro da Defensoria Pública, mas sim pessoa indicada pela sociedade civil, nos termos do art. 105-B (BRASIL, 2009).

Segundo os detalhes apresentados pelo art. 105-C (BRASIL, 2009), dentre outras atribuições, a ouvidoria deve “promover atividades de intercâmbio com a sociedade civil” (V), “contribuir para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços realizados pela Defensoria Pública” (VII) e “coordenar a realização de pesquisas periódicas e produzir estatísticas referentes ao índice de satisfação dos usuários, divulgando os resultados” (IX).

A governança moderna privilegia formas de regulação pela sociedade. Assim, atores externos à organização desempenham funções reguladoras de interesse público, exemplo disso são os sistemas de negociação entre os representantes de interesses diversos, ou até mesmo contrários (Mayntz, 2001). Essa regulação pode se dar por meio do envolvimento de uma variedade de atores que operam em distintos níveis administrativos, mas que se reúnem para interagir e negociar normas processuais e substantivas para regular todas as atividades naquele setor (Chowdhury & Wessel, 2012). Isso posto, percebe-se que os mecanismos externos de controle da gestão são talvez mais importantes que os internos para a regulação das atividades dos gestores públicos, sendo a participação de atores externos à organização essencial para a garantia da consecução do interesse público. (BUTA, 2016, 60).

Percebe-se, pelo texto da Lei Complementar Federal nº 132 (BRASIL, 2009), que a ouvidoria pode influenciar as decisões do corpo gestor da Defensoria Pública - o que minimiza a prevalência de posicionamentos corporativos ou de interesse exclusivo da administração (ou dos próprios Defensores Públicos) (BUTA, 2016)– já que pode propor “aos órgãos de administração superior da Defensoria Pública do Estado medidas e ações que visem à consecução dos princípios institucionais e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados” ou exercer “contato permanente com os vários órgãos da Defensoria Pública do Estado, estimulando-os a atuar em permanente sintonia com os direitos dos usuários” (art. 105-C, II e VIII).

É um canal que deve ser utilizado pela sociedade civil para fiscalizar e controlar os atos tendenciosamente abusivos ou contrários ao interesse público e social no âmbito da Defensoria

Pública (gestão administrativa ou atividade-fim) (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013; BUTA, 2016).

Nunca é demais lembrar que a Ouvidoria-Geral é um órgão da Administração Superior da Defensoria Pública e dentre seus objetivos estão a atuação para o aumento da transparência, a melhoria do acesso ao serviço e o aprimoramento da qualidade do atendimento da instituição, bem como o fortalecimento de sua relação e articulação com os Movimentos Sociais. (COSTA, 2018).

O controle externo exercido pela ouvidoria é essencial para a regularização e otimização dos serviços prestados pela Defensoria Pública, principalmente pelo direcionamento dos recursos humanos e financeiros para áreas específicas (geográficas ou por competência) e de maior repercussão (ou interesse) social.

Traz, portanto, a voz da sociedade civil para o interior da instituição, promovendo o debate e a pluralidade das ideias na gestão do órgão e no cumprimento da missão constitucional (prestação da assistência jurídica integral e gratuita). Tal acompanhamento fomenta a legitimidade da atuação da Defensoria Pública, na medida em que democratiza a administração do órgão e possibilita, de forma direta e conveniente, a intervenção social nas diretrizes e objetivos institucionais (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013; BUTA, 2016).

A ouvidoria seria uma via de comunicação responsável por conduzir a informação do usuário dos serviços de assistência jurídica para a Defensoria, canal permanente para o retorno da comunicação com o cidadão assistido (Macedo, 2015). De fato, o investimento em relacionamento, incluindo a comunicação ativa de duas vias entre principais e agentes (Lashgari, 2004), influencia positivamente o gerenciamento para a melhoria do desempenho. (BUTA, 2016, 60).

As ouvidorias são previstas desde 2009 (BRASIL, 2009), mas nem todas as Defensorias Públicas brasileiras possuem tal estrutura nos respectivos organogramas. Na Defensoria Pública da União, por exemplo, a ouvidoria foi formalmente criada em 2012, por meio da Resolução nº 59, do CSDPU (Conselho Superior da Defensoria Pública da União) (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2012). Ocorre que, até a presente data, o referido órgão não foi efetivamente implementado pela administração superior da DPU, já que nenhum Ouvidor-Geral foi eleito sob as condições elencadas pela Lei Complementar 132, de 2009 (BRASIL, 2009; DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2012).

Em São Paulo, por outro lado, a ouvidoria (criada pela Lei Complementar Estadual nº 988, de 2006) já se encontra em funcionamento, apresentando-se “como o meio pelo qual a sociedade pode se manifestar e participar de forma ativa da construção e avaliação dos serviços prestados pela instituição” (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006) .

A Ouvidoria-Geral, nos termos da Lei Complementar nº 988/2006, é órgão superior da Defensoria Pública do Estado, devendo participar da gestão e fiscalização da instituição e de seus membros e servidores. (...) A sociedade politicamente organizada está representada no corpo institucional da Defensoria Pública, tanto pela própria Ouvidora-Geral quanto através de seu Conselho Consultivo composto por 22 membros

da sociedade politicamente organizada, que acompanham as atividades da Defensoria, além de formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação com a Defensoria. As contribuições da Ouvidoria-Geral abrangem os resultados das políticas de atendimento e comunicações feitas por este órgão e, além disso, fornecem importantes referenciais para a avaliação e monitoramento das funções primordiais da Defensoria Paulista e ao impacto que é observado no Sistema de Justiça como um todo. (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Na Defensoria paulista, o Ouvidor-geral é escolhido pelo Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP) dentre os indicados pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE). O eleito, ao seu turno, administra e executa as atribuições legais da Ouvidoria-Geral, ao lado do Conselho Consultivo formado por 11 (onze) “representantes de entidades e organizações sociais compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública” (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

Um primeiro exemplo disso está no desenho institucional da Defensoria Pública, o qual é bastante inovador e democrático. Tome-se uma vez mais, a título de ilustração, o caso de São Paulo. Por lei, a Defensoria Pública desse estado desfruta de autonomia administrativa e funcional, mas também tem uma ouvidoria independente, que serve de interface entre a instituição e entidades da sociedade civil. Além disso, lei previu que a Defensoria de São Paulo deve organizar um plano de ação por meio de conferências públicas. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 25).

A ouvidoria, de acordo com o disposto na referida Lei Complementar Estadual, deve exercer o controle externo das atividades defensoriais, utilizando-se do olhar da população (público interessado e alvo das ações implementadas pela instituição) sobre os serviços prestados e os respectivos resultados.

A Ouvidoria é, assim como a Defensoria Pública, fruto da articulação de mais de 400 organizações e entidades da sociedade civil que lutaram para que existisse uma política pública de acesso à justiça no estado de São Paulo, com participação direta da sociedade civil. E, para que a Defensoria não se tornasse mais uma instituição dentro do sistema de justiça, com uma linguagem dificultosa (o chamado “juridiquês”), cheia de procedimentos burocráticos, com roupagens não alcançadas pela maioria da população e, principalmente, que não perpetuasse uma desigualdade de tratamento entre as classes, a Ouvidoria Externa foi pensada em seu bojo. Além do mais, é importante ressaltar que esta Ouvidoria se constitui enquanto único mecanismo de controle externo e participação social em todo o sistema de justiça do estado de São Paulo. (COSTA, 2018).

Tal estrutura de controle, apesar de prevista desde 2009, ainda não se encontra totalmente implementada nas Defensorias Públicas brasileiras, pois somente os estados de São Paulo, Maranhão, Rio Grande do Sul, Ceará, Acre, Mato Grosso, Bahia, Paraná, Rio de Janeiro, Pará e o Distrito Federal possuem ouvidorias instaladas e formadas sob as condições estabelecidas pela Lei Complementar nº 132, de 2009 (MEMBROS DO COLÉGIO DE OUVIDORES NACIONAIS DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS, 2016).

A lógica de mobilização social que marcou a implantação da Defensoria Pública em São Paulo se disseminou pelo país, configurando, assim, uma consciência social sobre o direito de acesso à justiça para todos: nos estados nos quais não havia Defensoria Pública, os movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil passaram a se organizar para exercer pressão contra os governos, reclamando essa implantação. E – talvez mais importante – esses movimentos e grupos acompanharam diretamente e, em alguns casos, participaram ativamente da redação dos projetos de lei que estavam sendo apresentados nas assembleias legislativas estaduais a fim de criar as Defensorias; além de colaborarem continuamente com as lideranças e membros das Defensorias, uma vez que vieram a ser implantadas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 25).

A *accountability*, portanto, compreende mecanismos de responsabilização dos administradores pelos atos praticados. Exige-se, portanto, a frequente e extensa prestação de contas pelos agentes técnicos e políticos da Defensoria Pública (BUTA, 2016), pois a transparência na gestão é imprescindível para legitimidade da atuação deste órgão extra poder.

O controle exercido pelas ouvidorias externas, aliado a obrigatoriedade da prestação de contas dos gestores aos órgãos de fiscalização estatais e ordinários, possibilitam a transparência dos atos administrativos e a garantia de que os recursos públicos aplicados na instituição estejam sendo efetivamente usados na consecução da missão constitucional (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013; BUTA, 2016). A sociedade deve exigir a participação no cotidiano administrativo da Defensoria Pública, influenciando nas atividades da instituição e evitando o uso da estrutura para fins meramente corporativistas ou contrários ao interesse público ou social.

Nesse sentido, governança apenas é tida como democrática quando existem meios de participação popular nos processos de avaliação das atividades dos gestores públicos. Para tanto, é necessário o estabelecimento das condições necessárias e suficientes para que todos os *stakeholders* tenham participação na tomada de decisões, bem como a garantia da implementação das decisões tomadas. Assim, os princípios da boa governança capazes de fornecer tal garantia envolveriam transparência, participação e prestação de contas (Martínez, 2005). De fato, esses princípios são fundamentais para o controle social dos atos de agentes públicos, pois permitem e estimulam interações entre as agências de controle e a sociedade. (BUTA, 2016, 64).

No mais, a Defensoria Pública brasileira deve ainda cumprir as exigências previstas na Lei Federal nº 12.527, de 2011 (também conhecida como Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011)). Afinal, se a instituição exige que a respectiva autonomia seja respeitada e que o orçamento se mostre compatível com as necessidades e exigências da missão constitucional, também deve, em contrapartida, cumprir os requisitos básicos da boa governança institucional.

Infelizmente, a maior parte das Defensorias brasileiras ainda não implementaram as ouvidorias externas (nos termos da Lei Complementar Federal nº 132 (BRASIL, 2009)), tampouco promovem a *accountability* dos atos administrativos (através da criação ou atualização frequente do portal da transparência, por exemplo). Tais informações deveriam ser prestadas de maneira fácil e didática aos cidadãos, pois “mecanismos que garantam a transparência dos atos de gestão são indispensáveis para o controle desses atos por parte da sociedade” (BUTA, 2016, 64).

Essas interações contínuas e dinâmicas tendem a produzir melhores resultados tanto para o controle governamental quanto para o controle social (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015). A Defensoria, no entanto, como se tem notado nos resultados desse estudo, não prioriza o estímulo à interação com os atores sociais, tampouco a coprodução de informação e controle. Desse modo, a única forma de *accountability* possível é a horizontal, realizada por outros órgãos estatais exíguos (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015), uma vez que os meios institucionalizados de participação social são exíguos. (BUTA, 2016, 64).

É preciso pensar criticamente sobre a atual configuração da Defensoria Pública nacional e a respectiva postura institucional perante a sociedade brasileira, especialmente diante das pessoas e grupos vulneráveis. O art. 134 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) descreve a Defensoria Pública, dentre outras atribuições e características, como “expressão e instrumento do regime democrático” brasileiro, todavia o próprio órgão, na medida em que não implementa as ouvidorias externas, afasta a participação social na gestão administrativa institucional, tampouco promove os meios necessários para otimização dos recursos destinados a atividade-fim.

Devido às reformas no Sistema de Justiça, as Defensorias Públicas são hoje instituições de grande visibilidade no sistema jurídico brasileiro. Ademais, o Brasil é um dos poucos países latino-americanos que possui uma instituição constitucional voltada ao provimento de assistência jurídica à população vulnerável. Apesar disso, os estudos sobre o Sistema de Justiça abordam principalmente o Poder Judiciário, sob diversos aspectos; e, mais recentemente, o Ministério Público. Ou seja, ainda há grande escassez de trabalhos de pesquisa acerca das demais organizações que compõem o Sistema de Justiça, em especial a Defensoria Pública. (BUTA, 2016, 15-16).

A Defensoria Pública não pode isolar-se da realidade social brasileira, repleta de desigualdade e marginalização de indivíduos e grupos, e deve democratizar a gestão e pluralizar o debate interno (BUTA, 2016). A Lei Complementar Federal nº 132 (BRASIL, 2009) permite que a sociedade participe das decisões internas (e a respectiva repercussão externa) mediante atuação nas ouvidorias externas, entretanto poucas Defensorias implementaram efetivamente tal estrutura e, por isso, impossibilitam a participação popular justamente em uma instituição destinada a proteção de quem mais precisa.

Superar problemas financeiros e estruturais será uma das principais dificuldades a serem enfrentadas pela instituição, se as garantias de independência técnica e autonomia, bem como os mecanismos de *accountability*, se tornarem realidade. Uma questão crucial a ser enfrentada no futuro próximo é a evidente falta de bons mecanismos de avaliação de qualidade e produtividade dos serviços da Defensoria Pública, não só para identificar os principais problemas que interferem na prestação de serviços no dia a dia, mas também para avaliar se a instituição poderá, efetivamente, contribuir para a redução das desigualdades sociais (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013, 141).

Quanto a criação do Conselho Nacional da Defensoria Pública, tal colegiado deve igualmente primar pelo acolhimento das propostas coletivas e sociais, mediante o efetivo diálogo com a sociedade civil e os respectivos representantes. Replicar simplesmente a estrutura original do Conselho Nacional de Justiça ou do Ministério Público não proporcionará a integral integração entre as atividades institucionais e as necessidades sociais (BUTA, 2016).

4.2 Dos problemas enfrentados pela Defensoria Pública no cumprimento da missão constitucional estabelecida nos artigos 5º, LXXIV e 134, da Constituição Federal de 1988 (com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 45, nº 69 e nº 74)

Apesar da autonomia conquistada com a Emenda Constitucional nº 45, a Defensoria Pública ainda enfrenta dificuldades em promover o acesso à justiça na forma determinada no art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988. Alguns Estados, inclusive a União, não compreenderam a independência constitucional da instituição (atribuída em 2004 para as DPEs, e em 2013 para a DPU e DPDF) e permanecem equivocadamente tratando a Defensoria Pública como extensão do Poder Executivo e subordinada ao Governador ou ao Presidente da República.

Portanto, após 30 anos da promulgação da Carta Cidadã (e 14 anos da Emenda Constitucional nº 45), a instituição padece dos mais variados problemas administrativos, especialmente a **inadequação do orçamento destinado à missão**, o **reduzido número de Defensores Públicos** (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015) e a **baixa capilaridade da rede de atendimento no território nacional** (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Por conseguinte, governança em organizações da justiça possui diversos aspectos ligados a independência, participação social na tomada de decisões, accountability e estrutura organizacional. Esses aspectos de governança também estão presentes em Defensorias Públicas. Nesse contexto, Madeira (2014) ressalta a necessidade de que a independência judicial atinja também as Defensorias Públicas, de modo que essas organizações tenham a capacidade de manter o bem-estar social, a estabilidade dos regimes democráticos e proteger os direitos humanos contra as arbitrariedades dos governos e contra práticas discriminatórias na aplicação da lei. No entanto, apenas a independência judicial não é suficiente, para que as decisões judiciais sejam acatadas, é importante haver accountability política que as legitime. Além disso, a autonomia do órgão deve ocorrer de fato, o que envolve capacidade administrativa e orçamentária, com a possibilidade de criação e extinção de cargos, bem como de definição e ajuste dos salários, competência para a imposição de sanções disciplinares, possibilidade de escolha do Defensor Público-Geral a partir de uma lista tríplice, existência de um fundo de manutenção, existência de um Conselho Superior com representatividade das diversas partes interessadas e capacidade normativa, nenhuma subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo; e existência de uma lei orgânica que institua esses poderes. (BUTA, 2016, 37).

Houve, portanto, a estruturação procedimental da Defensoria Pública, principalmente quanto ao fundamento constitucional do órgão (FENSTERSEIFER, 2015; FENSTERSEIFER, 2017), iniciando-se pela previsão institucional no texto original da Constituição Federal de 1988 (art. 134, *caput*), complementada pelas Emendas Constitucionais nº 45 (2004), nº 69 (2012) e nº 74 (2013) e consolidada pela alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 80 (2014) (BRASIL, 1988).

Quanto a previsão infraconstitucional, buscou-se a implementação e organização da instituição através da Lei Complementar Federal nº 80 de 1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (BRASIL, 1994)), cuja alteração significativa ocorreu por força da Lei

Complementar nº 132 (BRASIL, 2009), a qual, por sua vez, surgiu graças a independência e autonomia garantidas 5 anos antes pela Emenda Constitucional nº 45. Logo, conclui-se que a evolução legislativa da instituição decorreu de forma gradual e crescente ao longo de 30 (trinta) anos, segundo a figura abaixo (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018):

Figura 2 – Evolução legislativa da Defensoria Pública, a partir da Constituição Federal de 1988



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018

Em síntese, a Emenda Constitucional nº 45 (2004 (BRASIL, 1988)) criou as condições necessárias para a reorganização trazida pela Lei Complementar nº 132 (BRASIL, 2009), a qual, ao seu turno, alterou significativamente a formatação projetada e delimitada pioneiramente pela Lei Complementar nº 80 (BRASIL, 1994). No mais, as mudanças aplicadas na Lei Orgânica Nacional (em 2009) foram absorvidas e respaldadas pela Emenda Constitucional nº 80 (2014 (BRASIL, 1988)), na qual redefiniu-se o traçado outrora dado à Defensoria Pública, por meio do aprimoramento de suas atribuições e da consolidação da sua posição constitucional no Estado brasileiro.

Os avanços dos últimos anos são frutos, sobretudo, do fortalecimento das instituições que compõem o Sistema de Justiça e do desenvolvimento e amadurecimento de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos humanos. As ações implementadas vêm, em alguma medida, promovendo a inclusão dos cidadãos que ainda se encontram, em boa medida, à margem do Poder Judiciário e apontam no sentido do fortalecimento

do Estado Democrático de Direito e de seu caráter republicano. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 8).

Modelou-se, portanto, a instituição destinada ao cumprimento da missão constitucional delineada no art. 5º, LXXIV (BRASIL, 1988), todavia a estrutura atual (física e financeira, por exemplo) não acompanhou, com mesma intensidade e velocidade, a evolução legislativa e procedimental ocorrida ao longo de três décadas.

Em 2009, alterações legislativas decorrentes da promulgação da Lei Complementar 132/2009 aumentaram ainda mais os poderes e, portanto, a importância da Defensoria Pública. Desse modo, foram conferidas à instituição independência técnica bem como autonomia administrativa e financeira, com o propósito de assegurar à Defensoria Pública as condições necessárias para cumprir sua missão constitucional. Por exemplo, foram asseguradas à instituição as prerrogativas de definir seu planejamento anual e suas necessidades orçamentais, de recrutar e administrar pessoal, e de escolher seus próprios dirigentes, independentemente de qualquer influência externa, inclusive qualquer outra esfera de poder estatal. Além disso, novas competências, funções e poderes foram conferidos à Defensoria Pública, destacando-se a atribuição de legitimidade para postular judicialmente a tutela dos direitos difusos ou coletivos. (ALVES; SEPÚLVEDA, 2013, 134)

A ampla autonomia conferida pela Emenda Constitucional nº 45 (2004) e regulamentada pela Lei Complementar 132 (BRASIL, 2009), proporcionou a Defensoria Pública o fortalecimento institucional necessário para a defesa e promoção dos interesses dos vulneráveis, dando cumprimento, enfim, a missão constitucional definida em 1988 (SILVA, 2015). Foi necessário, portanto, disponibilizar a estrutura jurídica necessária para o exercício pleno e efetivo do múnus delineado na Constituição Federal (FENSTERSEIFER, 2017).

O Ministério da Justiça tem desempenhado um papel de extrema relevância na condução do processo de transformação do sistema de Justiça brasileiro. Com a edição da Emenda Constitucional nº 45, conhecida como a emenda da Reforma do Judiciário, pela primeira vez na história recente de nosso país, o tema do acesso à Justiça entrou em definitivo na agenda política brasileira. A partir da concepção de que não bastava o enfrentamento dos problemas crônicos do Judiciário, sendo necessário também ampliar e aprimorar o acesso à Justiça, o fortalecimento da Defensoria Pública foi adotado, acertadamente, como diretriz pelo governo federal. Em verdade, pouco teremos avançado se construirmos um Poder Judiciário, célere, transparente e racionalmente pautado por políticas de planejamento e gestão, se as portas dos tribunais continuarem fechadas para a enorme parcela da população que não dispõe de recursos para contratar um advogado privado. E de há muito se reclamava a concretização do projeto contemplado na Constituição Cidadã, com a disponibilização de instrumentos efetivos voltados à salvaguarda dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que passaram a ser albergados na nossa carta de direitos a partir do processo de redemocratização do país. Recentemente, a edição da Lei Complementar nº 132 de 07 de outubro de 2009 constituiu mais um passo importante na construção de uma política nacional de acesso à Justiça. A revisão da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública traduziu com rara precisão a vocação da Defensoria Pública como instituição voltada à defesa dos direitos humanos da população desprovida de recursos, introduzindo mecanismos de controle e participação social na sua gestão e clarificando os direitos dos usuários do serviço de prestação da assistência jurídica integral gratuita. Inovou também ao expressar de forma inequívoca a necessidade de atuação extrajudicial, com adoção

de políticas de prevenção e de solução alternativa de conflito, e coletiva, de forma a garantir racionalidade na judicialização das novas demandas que devem ser absorvidas pela Defensoria. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2009, 13).

Tornou-se essencial dotar a Defensoria Pública da organização legal (procedimental) indispensável à concretização do objetivo institucional (FENSTERSEIFER, 2015; FENSTERSEIFER, 2017). Ou seja, de nada adiantaria a previsão constitucional original do art. 134 (BRASIL, 1988), se não houvesse simultaneamente o fundamento jurídico que legitimasse e amparasse a atuação da instituição em favor das pessoas e grupos vulneráveis, principalmente quando aquela ocorresse contra o próprio Estado.

Nesse contexto, as Defensorias Públicas possuem um papel proeminente na ampliação do acesso à Justiça, oferecendo assistência e orientação jurídica integral e gratuita aos cidadãos mais necessitados. Durante as últimas duas décadas, essa instituição também tem vivenciado um conjunto de mudanças significativas em sua institucionalidade, sobretudo a partir da promulgação das Emendas Constitucionais nº 45 de 2004, nº 69 de 2012 e nº 74 de 2013, que garantiu a autonomia administrativa e financeira para sua atuação, bem como da Emenda Constitucional nº 80 de 2014 que trouxe novo alento às Defensorias Públicas ao propiciar a reformulação do art. 134 da Constituição Federal e também a reestruturação das Seções relativas ao Capítulo das Funções Essenciais à Justiça. Contudo, apesar dos avanços, percebe-se que ainda há muito por fazer e que os resultados obtidos pelas Defensorias se mostram desigualmente distribuídos ao longo de todo o país e que, de maneira geral, as Defensorias Públicas merecem e devem ser fortalecidas em todos os aspectos para o bem da nossa democracia e, principalmente, da proteção dos direitos dos mais necessitados. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 8).

Apesar da evolução jurídico-institucional do órgão defensorial nos últimos 30 anos, o Estado brasileiro ainda se mostra parcialmente omissos no cumprimento do direito previsto no art. 5º, LXXIV, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Afinal, ao mesmo tempo em que o Poder Legislativo garantiu a autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 134, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45 (BRASIL, 1988)) à instituição, o aparato estatal igualmente não destinou o orçamento adequado e proporcional a amplitude e importância do trabalho exercido pelas Defensorias Públicas, fulminando, por consequência, a independência do órgão (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013; MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

Em 2004, a partir da Emenda Constitucional nº 45, as Defensorias Públicas Estaduais tiveram garantida sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária, nos limites estabelecidos pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). No entanto, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelas DPEs, no sentido de assegurar na prática sua independência. Esse conceito é, no caso da Defensoria Pública no Brasil, multifacetado: refere-se tanto a aspectos organizacionais quanto financeiros. Todos eles, no entanto, têm efeitos semelhantes sobre as possibilidades institucionais de colocar em prática a ideia da autonomia. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 28).

Enquanto a Defensoria Pública não for materialmente considerada como integrante direto do Estado brasileiro, ou seja, sem qualquer Poder intermediário ou superior, haverá a significativa

mitigação na autonomia idealizada e determinada pelo constituinte derivado e cristalizada nas Emendas Constitucionais destacadas

A despeito desses avanços, a institucionalidade da Defensoria Pública tem sofrido uma miríade de dificuldades no que concerne à sua consolidação. Atualmente, ainda é grande o número de Comarcas sem a presença de Defensorias Públicas ou mesmo que contam com o trabalho de advogados dativos em virtude da falta de profissionais concursados (DO VALE, 2009), sobretudo em áreas mais sensíveis, como as regiões Norte e o Nordeste do Brasil. Além disso, Defensores relatam o inconcluso processo de ampliação da autonomia, sobretudo financeira, das Defensorias Públicas, que ainda se mostram dependentes da estrutura administrativa dos Poderes Executivos. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 11-12).

Logo, a autonomia garantida ao Estado-Defensor ocorreu 16 (dezesseis) anos depois daquela atribuída ao Ministério Público (SILVA, 2015; AMORIM, 2017). Já o *Parquet*, por outro lado, começou a se estruturar (de maneira autônoma) quase 20 (vinte) anos antes da Defensoria Pública e isso explica, em parte, a disparidade encontrada nos orçamentos destinados às respectivas instituições. Sendo assim, apesar da similaridade constitucional entre os órgãos, principalmente a natureza jurídica e a posição das instituições dentro da organização do Estado brasileiro (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017), a distribuição orçamentária ainda se mostra desequilibrada.

A garantia da autonomia organizacional das Defensorias Públicas no Brasil passa, necessariamente, pela questão orçamentária. Ter à disposição do órgão recursos próprios geridos de forma independente significa, em larga medida, ampliar e fortalecer as oportunidades de investimentos e planejamento estratégico (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 28).

É importante ressaltar que a disparidade observada entre a Defensoria Pública e os demais atores do sistema de Justiça nacional foi inicialmente quantificada em 2004, através do “Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” elaborado pelo Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2004). Dois anos depois, o “II Diagnóstico das Defensorias Públicas do Brasil” apresentou importantes aspectos sobre a estruturação institucional a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2006). Já em 2009, foi lançado o “III Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2009) com a atualização dos dados anteriores e a apresentação de um retrato detalhado da instituição no ano da sanção da Lei Complementar nº 132 (BRASIL, 2009) (que alterou a LONDP – nº 80 (BRASIL, 1994). Em síntese, a sequência dos levantamentos ocorreu da seguinte forma:

Em 2004 foi elaborado o Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, que buscou investigar o perfil institucional e suas variações nas diferentes unidades da federação, no DF, nos Territórios e na União; as caracterizações demográfica e sociológica de seus integrantes, bem como o levantamento de suas opiniões sobre temas relacionados à instituição e ao sistema de justiça em geral. O II Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil foi realizado em 2006, com objetivo de atualizar o levantamento

anterior e avaliar as modificações no perfil da instituição ao longo do período de 2 anos. Dando continuidade à série de estudos e diagnósticos sobre a situação das Defensorias Públicas no Brasil, o III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil condensa os principais resultados de um trabalho de pesquisa realizado junto a todos os dirigentes e membros da Defensoria Pública, trazendo um retrato do atual estágio de desenvolvimento da instituição e do perfil de seus membros, com o objetivo de mapear os avanços alcançados nos últimos anos e buscar aprimorar as políticas de fortalecimento da Defensoria Pública. Assim, o III Diagnóstico da Defensoria Pública atualiza dados referentes às Defensorias Públicas em todo o país, abrangendo os anos de 2006, 2007 e 2008, incluindo, ainda, alguns dados parciais referentes ao ano de 2009, o que permite a visualização das transformações ocorridas na Instituição nesse lapso temporal. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, 21).

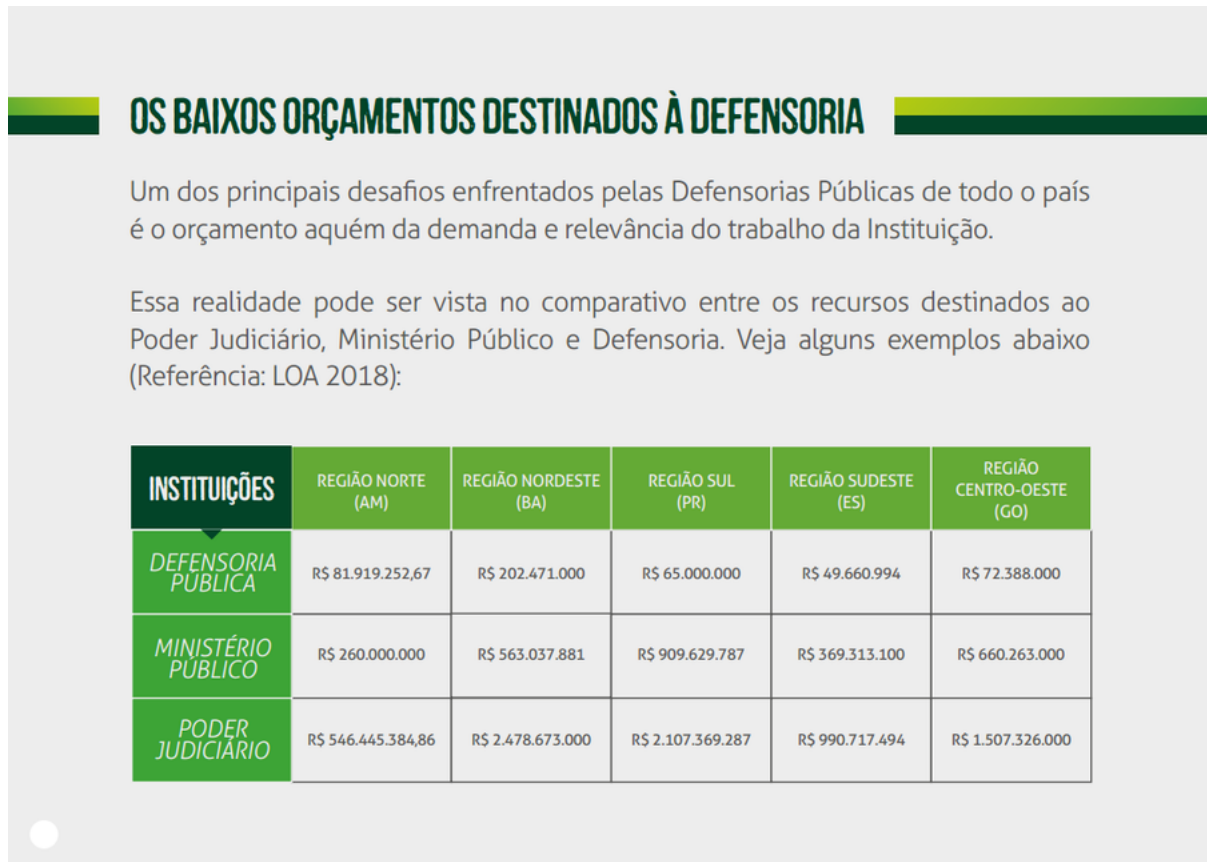
Entretanto, para análise do atual quadro da Defensoria Pública no Brasil, optou-se pela apreciação dos dados extraídos nos mais recentes estudos sobre a instituição, especialmente o “Mapa das Defensorias Públicas” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013); o “IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015); e o relatório apresentado aos candidatos à Presidência da República na eleição de 2018 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

Para melhor compreensão do atual estágio do Estado Defensor no Brasil, é importante comparar a realidade vivenciada pelos integrantes do sistema de Justiça nacional no cenário contemporâneo político e administrativo brasileiro. Afinal, tanto o Poder Judiciário, quanto o Ministério Público e a Defensoria Pública, estão devidamente delineados no texto constitucional de 1988 e são detentores de similar autonomia administrativa, financeira e funcional (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017).

Torna-se justificável, portanto, a comparação da Defensoria Pública com os demais integrantes do sistema, já que estes possuem paralelo fundamento constitucional e usufruem de similar independência no exercício das respectivas atribuições (GONÇALVES FILHO, 2016). O que não se pode, por dedução lógica, é comparar a Defensoria Pública com qualquer outro órgão estranho ao sistema de Justiça nacional ou a outros Poderes da República, como Executivo e Legislativo.

Inicialmente, com relação a disponibilidade de recursos para o cumprimento das respectivas atribuições constitucionais, é possível constatar a diferença dos repasses orçamentários entre o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, através da comparação do duodécimo encaminhado às instituições mantidas pelos estados do Amazonas, Bahia, Paraná, Espírito Santo e Goiás (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

Figura 3 – Relação dos valores orçamentários repassados aos integrantes do sistema de Justiça brasileiro – um estado de cada região

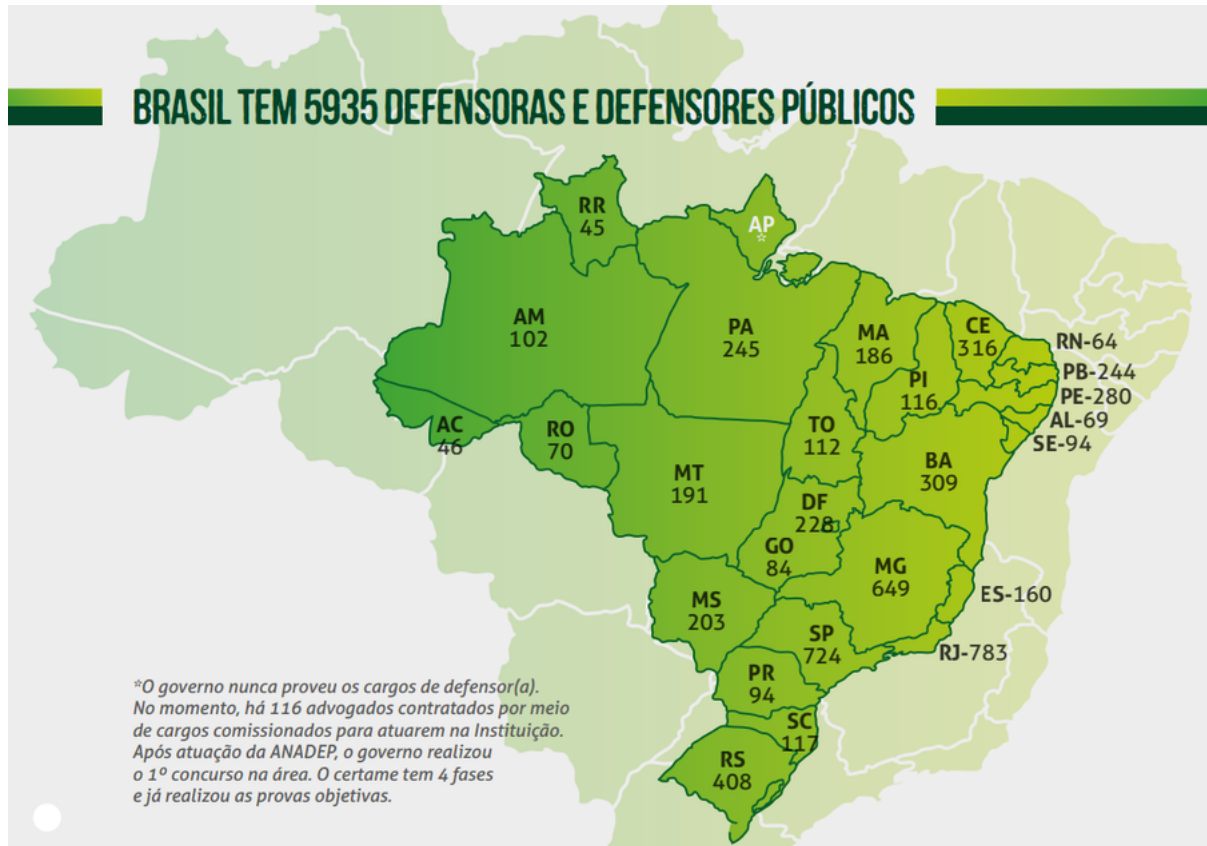


ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018

Segundo levantamento feito pela ANADEP (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018), a Defensoria Pública dispõe dos menores repasses orçamentários dentre os integrantes do sistema de justiça, o que a impede de ampliar, ou até mesmo aprimorar, a rede de atendimento ao público. É importante destacar que o Ministério Público (desde 1988) e a Defensoria Pública (a partir de 2004) gozam de autonomias (administrativa, financeira e funcional) similares (GONÇALVES FILHO, 2016; FENSTERSEIFER, 2017). No entanto, ressalta-se que tal igualdade se limita ao posicionamento institucional na estrutura do Estado brasileiro (órgãos extra poder) e ao reconhecimento constitucional das respectivas missões, já que em matéria orçamentária as duas instituições ocupam posições distintas.

Com a atual realidade orçamentária, o Brasil conta com 5.935 defensores públicos estaduais em atividade (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018), ou seja, homens e mulheres atuando diariamente em favor das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, em cumprimento - ainda que parcial - da missão atribuída à Defensoria Pública pela Constituição Federal de 1988. Segundo o estudo realizado, os profissionais estão assim distribuídos pelo território nacional:

Figura 4 – Número de Defensores Públicos no Brasil – por unidade federativa



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018

Ressalta-se, portanto, que o número de defensores públicos brasileiros (estaduais e distritais) encontra-se aquém da demanda nacional, vez que 88% (oitenta e oito por cento) da população brasileira (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018) possui o direito constitucional à assistência jurídica integral e gratuita (de acordo com as condições estabelecidas no art. 5º, LXXVI e 134, ambos da Constituição Federal).

Embora não seja o único indicador de vulnerabilidade social (e legal), o critério de renda e o limite de três salários-mínimos têm sido os parâmetros utilizados pelo Ministério da Justiça e pelo PNUD nas edições do Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, por serem de fácil aferição com base nos dados no IBGE. Por isso, a adoção desse corte facilita a comparação e o diálogo com estudos precedentes. Todavia, deve-se ressaltar que não há legislação que estabeleça qualquer limite remuneratório, assegurando que pessoas com renda maior possam utilizar os serviços da Defensoria Pública, sempre que verificada a necessidade. Para uma próxima versão, outros parâmetros podem ser adotados, refletindo melhor a situação de vulnerabilidade da população. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 36).

Segundo o diagnóstico apresentado pelo Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), o Estado brasileiro deve disponibilizar, ao menos, 1 (um) defensor público para cada 15.000 (quinze mil) pessoas, quando considerado apenas o critério de renda da população (na razão população e renda/cargos nas Defensorias estaduais). Seguindo tal parâmetro, existe

um *deficit* de, no mínimo, 6.000 (seis mil) defensores públicos estaduais (incluindo o DF) no Brasil (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

Partindo dessas informações, por sua vez, um passo adicional (e original) desta pesquisa consistiu em estimar o déficit de Defensores Públicos no Brasil, de modo que todas as comarcas possam ser atendidas. Nesse sentido, a pesquisa adotou como parâmetro a recomendação do Ministério da Justiça, segunda a qual “a relação recomendável de Defensores Públicos por habitante deve oscilar na faixa aproximada de um defensor público para cada dez mil ou, no máximo, 15 mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública” (Ofício n.º 287-2011/SRJ-MJ, de 17 de março de 2011). Tem-se, assim, que o número de pessoas com rendimento mensal até três salários-mínimos por cargo existente de defensor público no Brasil é 18.336. No entanto, essa proporção sobe para 56.620 quando a comparação é feita com cargos providos. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 36).

Em alguns Estados, a defasagem entre o número de defensores e a demanda ultrapassa a média indicada nos estudos apresentados pelo IPEA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA e ANADEP (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018), como no Paraná (1/53.000), Goiás (1/34.061), Santa Catarina (1/26.837), São Paulo (1/24.767) e Rio Grande do Norte (1/22.268), conforme demonstrado no quadro abaixo:

Figura 5 – Estimativa do déficit de Defensores Públicos no Brasil

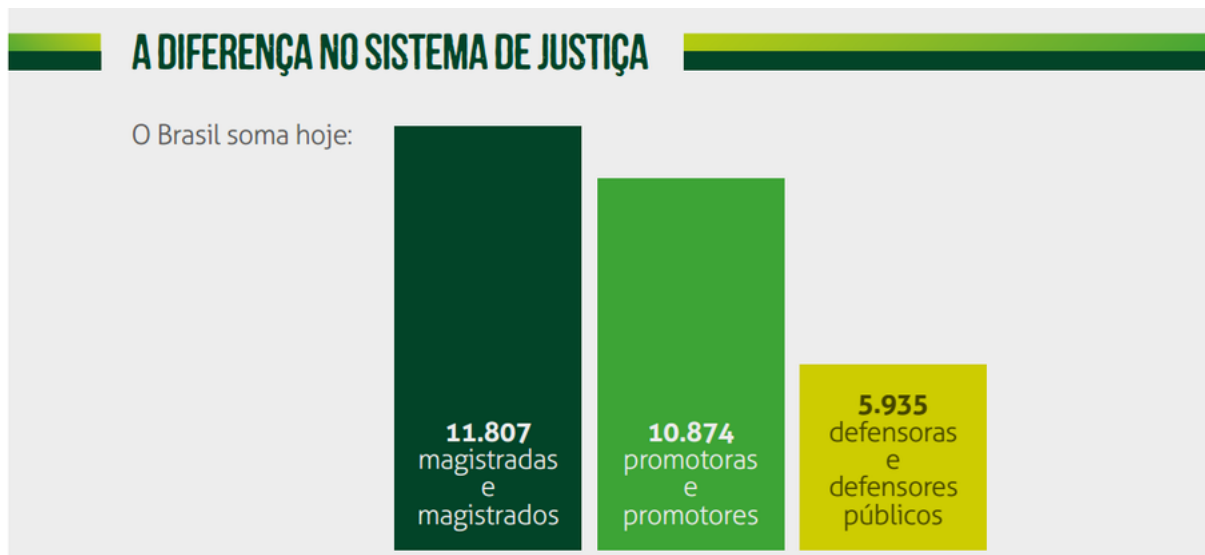


Seguindo o critério estabelecido pelo Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015) e divulgado pelos levantamentos realizados pela ANADEP (de 1 defensor por 15.000 habitantes), **é necessária, ao menos, a duplicação do atual quadro de profissionais para o cumprimento da meta mínima** (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018). Entretanto, como visto, a atual realidade orçamentária da Defensoria Pública brasileira não permite o financiamento do aumento da estrutura de atendimento e do acolhimento das demandas.

Embora a Defensoria Pública esteja implantada em todos os demais estados, há grandes assimetrias no que diz respeito ao número de cargos. Em que pese haja, no país, um total de 8.489 cargos de defensor público criados, apenas 5.054 estão providos (59,5%). Essa informação é de grande relevância, pois indica que – quando necessária – a ampliação da cobertura territorial pelas Defensorias no Brasil depende, em geral, menos de leis que criem cargos e mais de medidas administrativas voltadas ao recrutamento e à seleção de quadros. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 31).

Tal desequilíbrio também é notado quando o número de membros da Defensoria Pública (estaduais e do Distrito Federal) é comparado aos de outras carreiras jurídicas integrantes do sistema de justiça nacional, conforme levantamento abaixo apresentado (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018):

Figura 6 – Número de membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – Estados e Distrito Federal



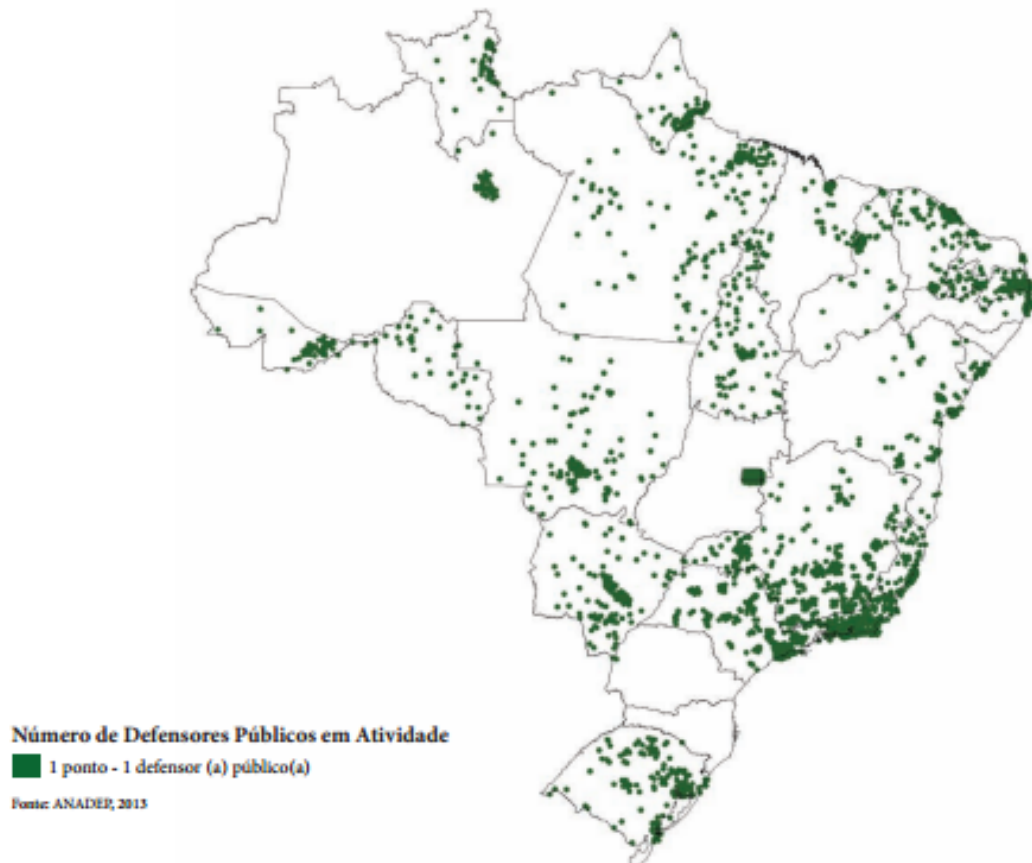
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018

Tal situação decorre, em grande parte, do baixo orçamento destinado à instituição (apesar da autonomia garantida pela Emenda Constitucional 45 de 2004 (BRASIL, 1988)), **permitindo que a Defensoria Pública esteja presente em apenas 40% - quarenta por cento - ou 1.064 (hum mil, sessenta e quatro) das 2.750 (dois mil, setecentos e cinquenta) unidades jurisdicionais brasileiras** (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS,

2018). De acordo com o quadro abaixo, é possível constatar a desigual distribuição dos Defensores Públicos no território nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013):

Figura 7 – Distribuição da atuação dos Defensores Públicos no território nacional

FIGURA DEFENSORES PÚBLICOS EM ATUAÇÃO



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013

A diferença é notória e compromete a execução plena da assistência proposta e determinada no texto constitucional de 1988, **além de demonstrar numericamente o claro desequilíbrio entre as instituições atuantes no sistema de justiça brasileiro** (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013), apesar de todas elas usufruírem de equivalente autonomia funcional, financeira e administrativa.

O funcionamento (ou não) da Defensoria Pública impacta e é impactado, pois, pelo funcionamento (ou não) desses demais segmentos do sistema. Se de um lado a presença de juízes e promotores cria condições para que os cidadãos submetam os seus conflitos e reclamem seus direitos perante o sistema de justiça, de outro a ausência de defensores públicos limita o universo de potenciais usuários (em relação aos demandantes) e incide, de maneira desigual, nas relações sociais (em relação aos demandados). Da mesma

forma, de pouco adianta criar Defensorias se os defensores não tiverem, ao seu rápido e fácil alcance, a possibilidade de acionar as demais instituições da justiça e, assim, exercerem seu mandato. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 40).

Verifica-se, portanto, que o Estado-juiz e o Estado-acusação estão presentes e distribuídos por todo país, ao contrário do que é verificado com o Estado-Defensor, o que prejudica diretamente a promoção e proteção dos interesses jurídicos das pessoas e grupos vulneráveis que possuem o direito à assistência descrita no art. 5º, LXXVI, da Constituição Federal de 1988.

Em um estudo recente sobre o tema, o IPEA trouxe dados importantes a respeito da presença dessa instituição nos territórios de todo o país, comprovando que o acesso à justiça é desigual e desfavorável justamente à população em situação de vulnerabilidade. Dentre outros resultados relevantes, o “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” (MOURA, 2013) compara o quadro da Defensoria com o número de comarcas, órgãos judiciais e população potencialmente destinatária dos seus serviços. Suas conclusões apontam para uma realidade onde há muito mais juízes e promotores de justiça do que defensores públicos, numa proporção de 2 para 1, o que se reflete na ausência da Defensoria em muitas comarcas ou na acumulação de atribuições e de demandas naquelas onde essa instituição se faz presente. Ou seja, em grande parte do Brasil, a população conta somente com o “estado-juiz” e com o “estado-acusação”, não dispondo de forma satisfatória dos serviços de “estado-defensor”, que promoveria a defesa dos interesses dessa parcela da população incapaz de contratar um advogado particular. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 12).

A balança da Justiça brasileira se mostra desequilibrada, na medida em que não proporciona a todos a mesma oportunidade de promoção e proteção dos direitos fundamentais cristalizados pela constituinte e presentes no ordenamento jurídico nacional desde então.

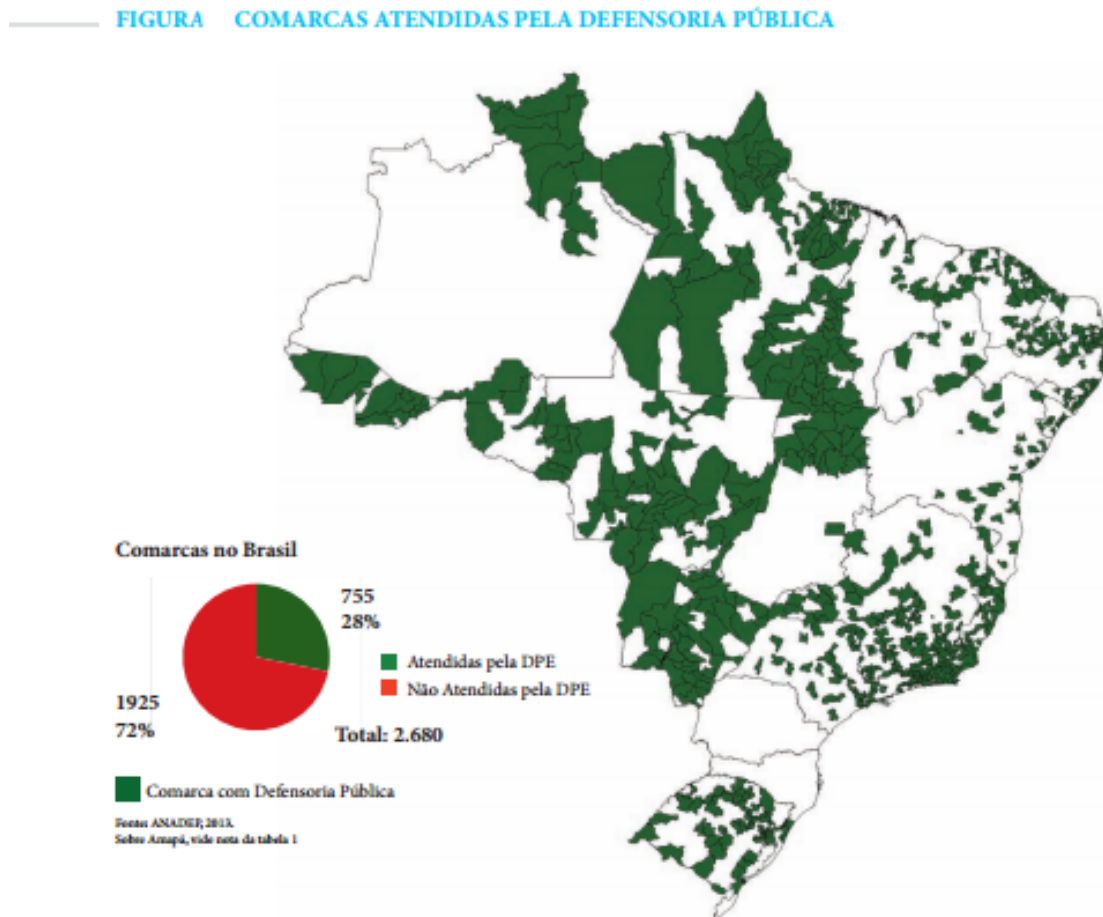
Segundo o Mapa da Defensoria Pública no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013), a instituição encontra-se instalada em apenas 28% (vinte e oito por cento) das Comarcas brasileiras, ou seja, 72% (setenta e dois por cento) – ou 1.925 Comarcas – não possuem sequer um Defensor Público atuante (lotado ou realizando atendimento itinerante).

A baixa capilaridade da rede de atendimento da Defensoria Pública no território brasileiro (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013) impede consideravelmente o acesso à justiça pelas pessoas e grupos vulneráveis – público que deveria ser protegido e amparado pelas ações institucionais, segundo a leitura do art. 5º, LXXIV e 134, ambos da Constituição Federal.

Embora a principal função da Defensoria Pública seja conferir o acesso à justiça aos cidadãos necessitados, (...) a Defensoria tem grande dificuldade de acessar as populações em situação de vulnerabilidade. Isso se deve ao fato de muitos grupos de cidadãos vulneráveis, tais como quilombolas, indígenas e populações ribeirinhas, encontrarem-se nos rincões mais distantes do país, e a Defensoria concentrar seus órgãos de atuação nos grandes centros. Assim, a estratégia dominante para atingir o interior do país se dá por meio de ações itinerantes, as quais são escassas, temporárias e pontuais. (BUTA, 2016, 61)

Logo, do total de 2.680 Comarcas brasileiras, apenas 755 dispõem dos serviços da Defensoria Pública, segundo o estudo feito pela ANADEP em parceria com o IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013) em 2013:

Figura 8 – Comarcas atendidas pelas Defensorias Públicas estaduais e distrital no território nacional



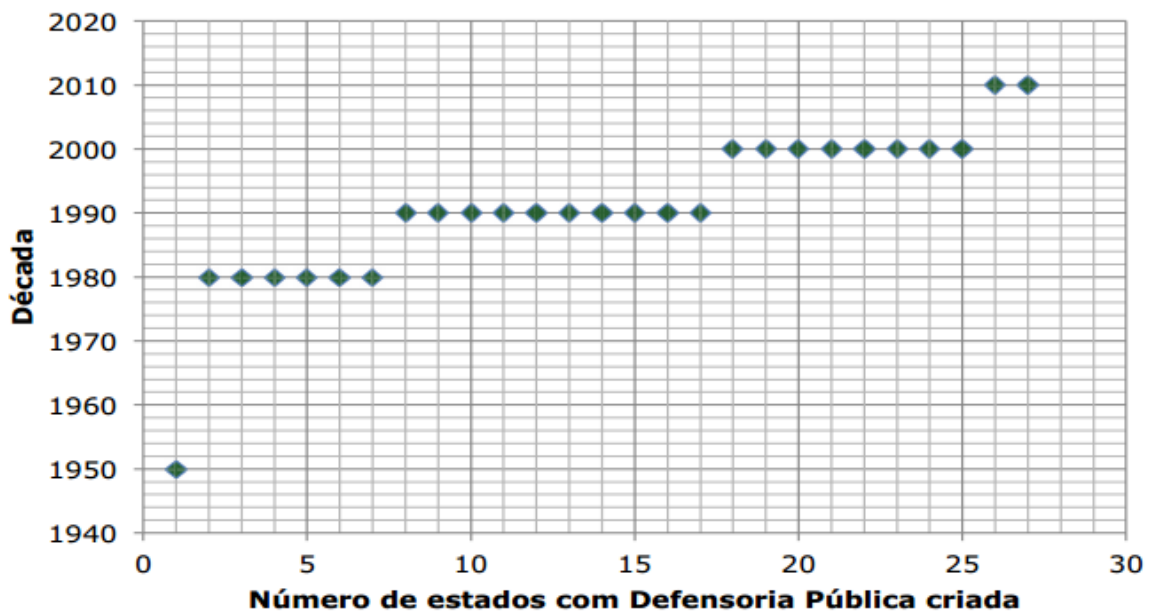
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013

Apesar das diferenças – em razão da metodologia e do tempo decorrido entre eles – os referidos levantamentos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018) destacam, de forma unânime, a desigual distribuição da Defensoria Pública no território nacional e a notória disparidade entre a cobertura de atendimento do Estado Defensor e aquelas pertencentes aos outros atores do sistema de Justiça. Os diagnósticos apontaram a necessidade de se ampliar a atuação da instituição nas unidades federativas, sob pena do estreitamento do acesso à Justiça pelos mais vulneráveis.

Além da autonomia (funcional, administrativa e financeira) ter sido atribuída tardiamente

à Defensoria Pública, a simples implementação da instituição nas unidades federativas brasileiras tem ocorrido de forma lenta e gradual, apesar da previsão constitucional de 1988 (art. 134 (BRASIL, 1988)). Alguns estados, a exemplo do Paraná (2011) e Santa Catarina (2012), levaram mais de 20 anos para a instalação do órgão na estrutura estatal estadual, de acordo com a apresentação abaixo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013):

Figura 9 – Implantação das Defensorias Públicas nas unidades federativas brasileiras, desde a década de 1950



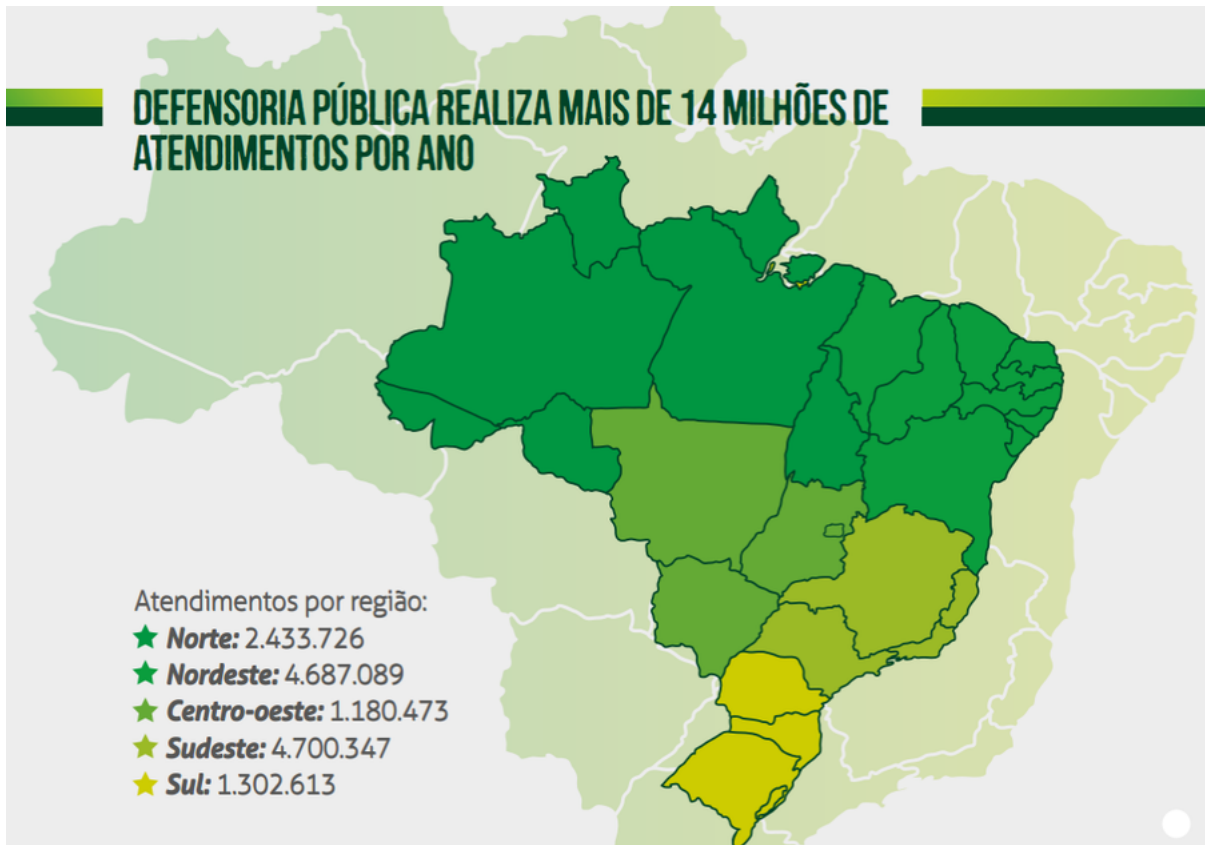
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013

Ressalta-se que tal demora na prestação da assistência jurídica e gratuita pelo Estado causou imenso prejuízo para as camadas sociais mais vulneráveis, já que estas não possuíam os meios necessários – em razão da ausência da Defensoria Pública em naqueles territórios – para o acesso pleno ao Poder Judiciário ou, em sentido amplo, ao sistema de Justiça brasileiro.

Mas apesar das previsões legais e do reconhecimento internacional como boa prática do modelo adotado no Brasil, a criação e a implementação de Defensorias Públicas têm sido um processo lento e intrincado (...). Antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Esse número cresce de modo substancial a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem essas instituições. Os outros oito estados criariam as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 23-24).

Entretanto, apesar das dificuldades encontradas pela instituição (o que gera o descumprimento parcial da missão constitucional), as Defensorias Públicas estaduais realizam, em média, 14 (quatorze) milhões de atendimentos, distribuídos regionalmente de acordo com o gráfico abaixo (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018):

Figura 10 – Número de atendimentos realizados pelas Defensorias Públicas estaduais e distrital, por ano



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018

Nesse contexto, a efetiva democratização do acesso à Justiça no país exige o fortalecimento das instituições que compõem a Defensoria Pública, tendo em vista a sua centralidade na prestação dos serviços jurisdicionais. Mesmo diante de suas limitações, a instituição tem atuado e promovido a garantia de direitos à população, cumprindo o papel constitucionalmente atribuído a ela. A implementação de medidas que visem a fortalecer as Defensorias Públicas requer, nesse sentido, um profundo conhecimento da organização e de suas formas de atuação, tendo em vista as dificuldades que, de fato, incidem sobre o seu trabalho (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 12).

Verifica-se, portanto, que a construção da Defensoria Pública no Brasil é um processo lento, gradual e incompleto. De um lado, tem-se uma organização procedimental fortalecida, com a previsão constitucional e o reforço das atribuições e objetivos institucionais (FENSTERSEIFER, 2015; FENSTERSEIFER, 2017). De outro, uma organização estrutural que não acompanhou, na mesma velocidade e intensidade, o robustecimento jurídico da Defensoria Pública (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES

PÚBLICOS, 2013; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

O descumprimento, pelo Poder Público, do dever que lhe impõe o art. 134 da Constituição da República traduz grave omissão que frustra, injustamente, o direito dos necessitados à plena orientação jurídica e à integral assistência judiciária e que culmina, em razão desse inconstitucional inadimplemento, por transformar os direitos e as liberdades fundamentais em proclamações inúteis, convertendo-os em expectativas vãs. É que de nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um “facere” (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse “non facere” ou “non praestare” resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. Precedentes (ADI 1.458-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).(BRASIL, 2014).

Afinal, tal órgão, apesar da autonomia atribuída em 2004, ainda enfrenta problemas administrativos diversos, como repasses orçamentários inferiores àqueles recebidos por outros atores do sistema de Justiça nacional (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018); número de Defensores Públicos abaixo da média indicada pelo Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015); e restrita rede de atendimento no território nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

4.3 Da implementação da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, e a repercussão no cotidiano institucional: reflexão sobre os desafios enfrentados pela Defensoria Pública e a possível superação destes obstáculos

Apesar da evolução vivenciada pela Defensoria Pública desde 1988, ainda é possível visualizar a distorção entre a previsão jurídica do órgão (atribuições constitucionais e legais) e a realidade encontrada pelos potenciais usuários deste serviço público.

Após 30 anos de inclusão da Defensoria Pública no texto constitucional, observou-se que as estruturas física, financeira e administrativa não acompanharam o cristalino robustecimento

procedimental da instituição, o que causou, por consequência, um indesejado descompasso entre a imensa missão institucional (registrada no art. 134, *caput*, da CF/1988, por exemplo) e a tímida capilaridade da rede de atendimento pelo território nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Os recursos humanos dos quais dispõem as Defensorias Públicas brasileiras, embora venham sendo significativamente expandido ao longo dos últimos anos, ainda é inferior daquilo que seria adequado para o pleno atendimento à demanda por assistência jurídica no país. E ainda com o resultado da ampliação das Defensorias e de sua responsabilidade social, cresceu o número de atendimentos e de atuações judiciais e extrajudiciais. (MACHADO; ASSIS; ASSIS, 2017, 261).

A Defensoria Pública, portanto, foi constantemente remodelada pelo constituinte derivado, principalmente após as alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 45 (2004) e complementadas pelas Emendas nº 69 (2012) e nº 74 (2013) (BRASIL, 1988). Todavia, apesar de todo o avanço vivenciado nos últimos 30 anos, a instituição ainda não cumpre integralmente o papel que lhe foi expressamente atribuído pelo texto constitucional, já que, por exemplo, a atual rede de atendimento não supre a crescente necessidade nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Na tentativa de diminuir tal distorção no sistema de Justiça, o Congresso Nacional analisou a Proposta de Emenda Constitucional nº 247 (TEIXEIRA, 2013), na qual se determinou, dentre outros aspectos institucionais importantes, a ampliação da atuação da Defensoria Pública para todas as unidades jurisdicionais brasileiras. Nessa ocasião, o Deputado Amauri Teixeira ofereceu parecer favorável ao projeto encaminhado e apresentado pelos Deputados Mauro Benevides, Alessandro Molon e André Moura, com a indicação dos fundamentos da necessária e iminente alteração constitucional:

Na justificativa, os ilustres Parlamentares subscritores da proposição lembram que a Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em situação de vulnerabilidade de ter acesso à Justiça, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade; e que, elevada à categoria de instituição constitucional em 1988, apenas em 2004 o Congresso Nacional lhe conferiu a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Passadas mais duas décadas, a Defensoria Pública ainda não está instalada em todos os Estados da Federação, sendo que, em alguns casos, sequer o primeiro concurso público para o cargo de defensor público foi iniciado ou concluído. De modo geral, o panorama da Defensoria Pública no Brasil ainda é marcado por uma grande assimetria, com unidades da Federação onde seus serviços abrangem a totalidade das comarcas – com defensores públicos e funcionários em quantidade razoável – e outros onde nem ao menos 10% das Comarcas são atendidas. De acordo o “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, fundação pública vinculada à Presidência da República, juntamente com a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANA-DEP e Ministério da Justiça, no Brasil há 8.489 cargos criados de defensor público dos Estados e do Distrito Federal, dos quais apenas 5.054 estão providos (59%). Esses 5.054 defensores públicos se desdobram para cobrir 28% das comarcas brasileiras.

Na Defensoria Pública da União a situação não é diversa: São 1270 cargos criados e apenas 479 efetivamente providos, para atender 58 sessões judiciárias de um total de 264, o que corresponde a uma cobertura de 22%. (TEIXEIRA, 2013, 3).

Logo, tal proposta de alteração no texto constitucional baseou-se nos dados colhidos pelos “Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009), bem como no “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” elaborado pela ANADEP e IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013). Tais estudos foram essenciais para o levantamento da atuação da Defensoria Pública no território nacional, além de constatar numericamente a desigualdade entre os atores sistema de Justiça.

Ainda, segundo os autores da proposta: “Trata-se de meta concreta, legítima e plenamente factível de ser alcançada, para que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional (comarca ou sessão judiciária, conforme o caso) seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população”. (TEIXEIRA, 2013, 3).

A atuação parcial da instituição no território nacional ocorre, em grande parte, porque o Estado brasileiro não garantiu à Defensoria Pública o repasse orçamentário suficiente para a manutenção integral do órgão (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013) e que simultaneamente possibilitasse a ampliação do atendimento para quem mais precisa e nos lugares mais carentes da assistência jurídica integral e gratuita determinada pela Constituição de 1988 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

O Poder Judiciário e o Ministério Público conseguem manter um quadro de pessoal em número assaz para universalizar sua atuação em todo o território brasileiro. (...) A proporção ainda está muito aquém do nível desejável, sendo que a maior parte dos estados possuem déficits relativamente grandes no número de unidades da Defensoria Pública existentes em suas comarcas e jurisdicionais. Os dados apontam, nesse sentido, para um desequilíbrio na cobertura dos serviços de assistência jurídica prestados pela Defensoria, comprometendo seu potencial de ampliação e universalização do acesso à Justiça pelos brasileiros (MACHADO; ASSIS; ASSIS, 2017, 263).

Com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 247 (TEIXEIRA, 2013), a Emenda Constitucional nº 80 (BRASIL, 1988) garantiu outro perfil jurídico à Defensoria Pública - mais adequado ao cumprimento da missão e objetivos institucionais – e estabeleceu as diretrizes mínimas que devem ser seguidas pelo Estado brasileiro para o cumprimento integral do direito à assistência jurídica integral e gratuita, na forma delineada pelo art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal. Vale dizer que, além do rito legislativo célere, a proposta também contou com apoio popular e o suporte da sociedade civil organizada, devidamente catalisados nas audiências públicas realizadas no final do ano de 2013:

As audiências públicas, que trouxeram inegável contributo ao debate da matéria, foram bem concorridas e, se a primeira ocorrida em Brasília, trouxe como debatedores, exclusivamente, operadores do Direito, que têm a sua atuação ligada institucionalmente à Defensoria Pública, seja da União, seja dos Estados. As audiências de Salvador e de Aracaju, também presididas pelo ilustre Deputado André Moura, reuniram um amplo arco de representantes da sociedade civil organizada, como sindicatos, representantes dos movimentos sociais, dos quilombolas, das minorias sexuais, dos partidos políticos, dos Governos Estaduais, vereadores, deputados estaduais, deputados federais, um senador, assistidos da Defensoria Pública, Defensores Públicos e representantes do Poder Judiciário. Elas nos permitem dizer, sem o menor titubeio, que, se os parlamentares e os operadores do Direito trouxeram o rico relato de suas experiências e os dados da implantação das Defensorias Públicas nos seus Estados, os assistidos, em pungentes testemunhos, que encarnam, para me valer de uma expressão precisa de uma representante de uma pequena cidade da Bahia, “o sofrimento da base,” atestaram a indispensabilidade da presença da Defensoria Pública, bem como também reclamaram, concretamente, maior presença do sistema de justiça como um todo, e, especialmente, reclamaram a concreta implantação da Defensoria Pública, acolhendo, uns e outros, assistidos ou operadores do Direito, representantes da sociedade em geral, o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013 (TEIXEIRA, 2013, 4-5).

As alterações implementadas no art. 134 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) pelas Emendas Constitucionais nº 45, nº 69, nº 74 e, por fim, nº 80, remodelaram profundamente a estrutura jurídica e a organização administrativa da Defensoria Pública no Brasil, além de redefinirem a missão constitucional do órgão, por meio da indicação expressa dos objetivos a serem alcançados pela instituição:

Art. 134. 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, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Mais do que o importante realinhamento constitucional da Defensoria Pública (SILVA, 2015; FENSTERSEIFER, 2017), as respectivas mudanças, especialmente aquelas implementadas pela Emenda Constitucional nº 80, visaram solucionar – ou mesmo minimizar – a desigual distribuição da atuação do órgão pelo Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013), cuja situação

foi novamente analisada pelo “IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

A recente emenda constitucional nº 80 de 2014, a Defensoria Pública alçou um novo perfil constitucional, o qual projetou a instituição para um patamar normativo inédito, trazendo, além da já citada obrigação do Poder Público de universalizar o acesso à Justiça, as seguintes inovações: 1) garantir a existência de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de oito anos; 2) inserção da Defensoria Pública em seção exclusiva no rol das funções essenciais à Justiça, separada, agora, da advocacia; 3) tornou-se instituição permanente; 4) explicitação ampla do conceito e da missão da Defensoria Pública; 5) inclusão dos princípios institucionais da Defensoria Pública no texto constitucional; e 6) aplicação de parte do regramento jurídico do Poder Judiciário, no que couber, à Defensoria Pública, principalmente a iniciativa de lei. (MACHADO; ASSIS; ASSIS, 2017, 260).

Além do reforço e detalhamento do perfil jurídico-constitucional da Defensoria Pública, a Emenda Constitucional nº 80 (BRASIL, 1988) também preocupou-se em implementar, no prazo de 8 (oito) anos, a efetiva atuação da Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais brasileiras, a contar de 2015. Para tanto, utilizou-se, como fundamento teórico e empírico, dos resultados obtidos pelos estudos do Ministério da Justiça, ANADEP e IPEA, desde 2009 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

Um elemento que não esgota o retrato da realidade, mas que é condição para se pensar uma medida legislativa é o número. O Mapa da Defensoria Pública no país, produzido pelo IPEA, é importante ferramenta para a correta diagnose da situação da Defensoria Pública no país. O resultado geral desse estudo, que detalha a situação de cada Estado, que se compõe de muitos gráficos, talvez possa ser condensado nesse número: o déficit das Defensorias Públicas no país é de 10.000 Defensores Públicos. Sabe-se que a Defensoria Pública atende, atualmente, uma população de quarenta milhões de brasileiros, quando a clientela potencial da instituição é estimada em cento e cinquenta milhões de pessoas, haja vista o quadro sócio-econômico vigente no país. (TEIXEIRA, 2013, 5).

Logo, a evolução jurídico-institucional da Defensoria Pública é fruto da construção lenta e gradual da missão e dos objetivos institucionais, bem como do acolhimento destes pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) (alterada pelas Emendas nº 45, nº 69, nº 74 e nº 80) e pela Lei Complementar nº 80 (BRASIL, 1994) (com redação dada pela Lei Complementar nº 132 (BRASIL, 2009)).

Todavia, é possível ainda constatar que tal construção institucional não foi acompanhada da estruturação física e funcional, além do estímulo orçamentário, suficientes para o cumprimento do múnus constitucional. O resultado deste descompasso, entre o institucional e a realidade fática, foi amplamente demonstrado nos diagnósticos já citados, cujas reflexões e conclusões serviram de fundamento para o apoio e promulgação da Emenda Constitucional nº 80 (BRASIL, 1988).

O intento originário da Proposta de Emenda à Constituição era o de ampliar a estrutura de pessoal da Defensoria Pública, uma vez que vários estudos apontaram a carência de profissionais nas diversas unidades federativas, o que prejudica o cumprimento do mandamento constitucional de que o Estado deverá prestar assistência jurídica aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV). Assim, o primeiro passo desse caminho é a aplicação do art. 93, XIII [1], que passa a ser norte para a administração superior da Defensoria Pública, quando do desempenho de sua autonomia administrativa. Com base neste dispositivo, cuja determinação é a de que o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população, o mesmo raciocínio será aplicável a Defensoria Pública, que se organizará de modo que nas localidades onde haja maior demanda institucional, haja uma maior distribuição de órgãos de atuação e, por consequência, de Defensores Públicos (SILVA, 2014, 18).¹

Quanto a atuação efetiva da Defensoria Pública no território nacional, foi preciosa a contribuição da Emenda Constitucional nº 80 quando determinou que o Estado brasileiro, ao longo de 8 anos, implementasse núcleos da Defensoria Pública em todas as unidades judiciárias nacionais, na forma disposta no art. 98, §1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

Temos, portanto, um mesmo preceito estabelecido em dois pontos da Constituição Federal, o que apenas reforça a tese de melhor aparelhamento do quadro de membros da Defensoria Pública. A vantagem da norma do ADCT é o §1º, que estabelece o prazo de 8 (oito) anos, para que a União, os Estados e o Distrito Federal realizem todos os atos necessários para que hajam defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observando o disposto no próprio *caput*, que estabelece o parâmetro de distribuição dos órgãos de atuação. Além da regra de distribuição constante do art. 93, XIII e do *caput* do art. 98 do ADCT, o §2º desta última norma estabelece um segundo critério temporário para lotação dos membros da Defensoria Pública, estabelecendo como prioridade de distribuição, as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. Hoje, em razão da existência de um prazo determinado para a lotação de membros das Defensorias Públicas em todas as comarcas, podemos reconhecer que a materialização da assistência jurídica gratuita prestada pelo Estado finalmente dispara no plano do acesso à justiça brasileira. (SILVA, 2014, 19).

O *caput* do referido dispositivo indicou que “o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população”, bem como estabeleceu que até 2022, “a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional“ (§2º) (BRASIL, 1988).

Por força constitucional, a Defensoria Pública deve ser implementada em todas as unidades jurisdicionais brasileiras até 2022, todavia tal meta ainda parece distante do cumprimento. Afinal, apesar dos 4 anos que se passaram desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 80 (BRASIL, 1988), a instituição ainda está ausente em 60% do território nacional, segundo relatório atualizado pela ANADEP (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

¹ XIII - o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Lembro, ainda, que a diagnose do IPEA, com o mapa e os números que ela apresenta, o déficit de 10.000 Defensores Públicos nos permite refletir sobre a prognose da norma jurídica a se implantar, como ela será recebida. O conceito de prognose legislativa é elemento essencial para avaliação das normas jurídicas, como diria o insigne constitucionalista lusitano, Professor José Joaquim Gomes de Canotilho, em sua festejada obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador* (Coimbra Editora, 1994, p. 182, 274). A prognose, quando se considera a aprovação da norma jurídica em exame, é a mais positiva. A norma se conforma plenamente aos anseios da gente sofrida. Afinal, a presente proposta de emenda constitucional visa precisamente a colmatar essa enorme omissão do Poder Público do Brasil, que soube com eficiência se organizar para acusar e condenar os necessitados, mas ainda não se mostrou capaz de os defender, judicial ou extrajudicialmente (TEIXEIRA, 2013, 8).

Difícilmente, diante das evidências levantadas, tal determinação constitucional será tempestivamente cumprida pela Estado brasileiro, já que os recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública ainda se mostram escassos e sem previsão de reajuste (principalmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (BRASIL, 1988)), bem como o número de Defensores Públicos permanecem abaixo do mínimo indicado pelo Ministério da Justiça como ideal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), apesar de restar apenas 4 anos para o fim do prazo estipulado pela Emenda Constitucional nº 80 de 2014.²

Não há como negar que a Emenda Constitucional n. 80/14 reflete o significativo avanço da Defensoria Pública no ordenamento jurídico e contribui para o processo de metamorfose constitucional que a instituição se submete desde a última década, sempre tendente a ampliar suas funções institucionais. A nosso ver, dois grandes desafios serão trilhados nos próximos anos. O primeiro deles relativo ao obstáculo que será posto quando do desempenho da iniciativa legislativa, uma vez que o Poder Executivo é extremamente reticente em matéria de avanços institucionais da Defensoria Pública e, por dispor do poder de veto, poderá criar obstáculos aos projetos de lei veiculados pela instituição. O segundo desafio será o de conferir ampla efetividade ao art. 98, §2º do ADCT e finalmente se assegurar a população brasileira a plenitude do direito a assistência jurídica integral e gratuita, mediante a presença de um Defensor Público em cada comarca deste gigantesco país. (SILVA, 2014, 20).

Com um déficit tão acentuado de profissionais, o Estado Defensor tem um enorme desafio à frente, pois, no atual cenário político-econômico nacional, é improvável que haja um incremento orçamentário de tal monta que permita o acolhimento de 10.000 Defensores Públicos (TEIXEIRA, 2013, 5) até 2022 (ou até mesmo 6.000, segundo o relatório atualizado da ANADEP (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018)).

O envolvimento da sociedade e a participação dos Poderes da República são condições essenciais para a execução deste e de outros direitos igualmente fundamentais descritos no texto constitucional. Não adianta somente possuir uma extensa e festejada carta de direitos, se não há meios para efetivá-los ou cumpri-los.

² A Emenda Constitucional 95 de 2016 instituiu o “Novo Regime Fiscal” ou o “Teto dos Gastos Públicos”. Trata-se, em síntese, da limitação do crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, inclusive o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. Durante o processo legislativo, recebeu diversas denominações: PEC do Teto dos Gastos Públicos, PEC do Teto, PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal.

Ao Poder Legislativo coube incrementar o aparato jurídico da Defensoria Pública, mas se observou, diante dos levantamentos, a parcial omissão do Estado brasileiro em minimizar as desigualdades detectadas entre, por exemplo, o Estado Acusação e o Estado Defensor. Tal debate certamente será levado ao conhecimento e apreciação do Poder Judiciário ao fim do prazo determinado pelo art. 98, §2º, do ADCT (BRASIL, 1988).

Caberá ao Estado brasileiro, portanto, assumir a tarefa de implementar o disposto pelo Poder Legislativo no âmbito da Emenda Constitucional nº 80 (BRASIL, 1988), ou incidir em odioso e marginalizador comportamento, caso se omita diante da obrigação constitucional imposta em 2014. É uma escolha entre efetivar o amplo acesso à justiça aos vulneráveis (pessoas e grupos) do Brasil - cujo direito encontra-se garantido pela Constituição Federal de 1988 - ou estimular a segregação social, política e jurídica entre os nacionais, justamente em um país já tragicamente marcado pela aguda desigualdade econômica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tratar da construção do Estado Defensor no Brasil, foi demonstrada, em primeiro lugar, a origem e evolução do direito à assistência jurídica integral e gratuita (GONÇALVES, 2017). Tornou-se importante, portanto, a realização do levantamento histórico e evolutivo dos modelos de Estado e da íntima relação da atuação e robustecimento estatal com as gerações (ou marcos) de direitos fundamentais definidas pela doutrina jurídica (SILVA, 2015; AMORIM, 2017).

No Brasil, o acolhimento da assistência jurídica na forma definida no art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, foi resultado de um desenvolvimento social e jurídico ocorrido principalmente no século XX, quando, por opção da sociedade brasileira e do movimento político predominante no final da década de 80, promulgou-se uma Constituição com extensa e notória fundamentação social-solidária, havendo, portanto, o afastamento do viés liberal-individualista de outrora (FENSTERSEIFER, 2015; FENSTERSEIFER, 2017).

Foi neste cenário de repactuação da República e da implementação das bases do Estado Democrático e de Direito, cuja catalisação ocorreu na Assembleia Constituinte de 1987, que nasceu a Defensoria Pública na forma originalmente descrita no art. 134 do texto constitucional de 1988. Considerou-se, desta forma, a premente necessidade de se constituir um órgão estatal com a responsabilidade de implementar e executar a prestação da assistência jurídica integral e gratuita, essencial em um regime pluralista e com visão social (GONÇALVES FILHO, 2016).

Nas décadas seguintes, observou-se um formidável movimento de fortalecimento da Defensoria Pública, cuja rota direcionou-se à formação e constituição jurídica do Estado Defensor brasileiro. Através das sucessivas alterações constitucionais implementadas pelas Emendas Constitucionais nº 45, nº 69 e nº 73, a instituição experimentou a autonomia (administrativa, funcional e financeira) que anteriormente era somente usufruída pelos Poderes da República e órgãos constitucionalmente independentes.

Essa independência não veio sem qualquer fundamento ou importância, na medida em que se procurou dotar a Defensoria Pública dos instrumentos administrativos necessários para o completo cumprimento do múnus constitucional. Isto é, sem a devida estrutura procedimental, a instituição dificilmente atuaria com a liberdade necessária na defesa integral das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade (FENSTERSEIFER, 2017).

Com a Emenda Constitucional nº 80, consolidou-se juridicamente o posicionamento da Defensoria Pública na organização estatal brasileira, como “instituição permanente e essencial à função do jurisdicional do Estado”. Afastou, desta forma, a enviesada e irrazoável visão da instituição como braço social do Poder Executivo, além de considerar o órgão, de forma justificada, como “expressão e instrumento do regime democrático” (GONÇALVES FILHO, 2016).

A redação dada ao art. 134 da Constituição Federal ocorreu de maneira motivada e direcionada, pois refletiu a indispensabilidade da Defensoria Pública em um cenário juridicamente democrático e plural. Constituiu-se, portanto, a figura do Estado Defensor, em contraponto ao Estado Juiz e Estado Acusação, ambos devidamente consolidados e anteriormente previstos pelo próprio texto constitucional.

Logo, o sistema de Justiça não se mostrava completo e equilibrado, sem uma instituição que exercesse a missão constitucional de defesa e promoção dos direitos individuais e coletivos, além daqueles relacionados entre os básicos e fundamentais da pessoa humana. Do ponto de vista procedimental (FENSTERSEIFER, 2017), o Estado Defensor encontra-se robusto e legalmente estabelecido no ordenamento jurídico nacional.

Por outro lado, a construção do Estado Defensor se mostra inacabada, pois, diante dos levantamentos institucionais realizados desde 2004, foi constatada uma imensa distorção entre a obrigação constitucional e legal do Estado e a realidade encontrada pelos assistidos da Defensoria Pública em todo o Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Infelizmente, a estruturação organizacional (FENSTERSEIFER, 2017) não acompanhou o fortalecimento institucional vivenciado pela Defensoria Pública nos últimos 30 anos. A defasagem entre os atores do sistema de Justiça é notória, principalmente quando os dados apresentados no “Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015) ou pelo “Mapa da Defensoria Pública” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013) são analisados e interpretados.

As manchas de atendimento apresentadas no “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013) demonstram a rotunda desigualdade na distribuição da atuação institucional no território nacional. De acordo com os levantamentos apreciados neste estudo, tal distorção ocorre, em grande parte, pela disparidade nos repasses orçamentários efetuados pelo Estado brasileiro aos atores do sistema de Justiça (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

Tal situação é claramente constatada quando os valores recebidos pelos outros integrantes do sistema de Justiça (Poder Judiciário e Ministério Público, por exemplo) são comparados com aqueles repassados à Defensoria Pública. Em alguns casos, a diferença detectada entre os orçamentos do Ministério Público e da Defensoria Pública varia, por exemplo, de 3 (no caso do Amazonas) até 14 vezes (no Paraná), segundo dados recentemente levantados pela ANADEP (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018).

É importante ressaltar que o Ministério Público, por exemplo, goza de autonomia administrativa, funcional e financeira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, enquanto a Defensoria Pública somente foi alçada a semelhante condição em 2004, através da Emenda Constitucional nº 45 (SILVA, 2015; AMORIM, 2017; FENSTERSEIFER, 2017). Conclui-se, desta forma, que a defasagem encontrada entre os orçamentos dessas instituições também é resultado da tardia independência da Defensoria Pública (diante do Poder Executivo), cuja ocorrência se deu 16 anos depois daquela atribuída ao *Parquet*.

Apesar da similaridade institucional, principalmente quanto ao posicionamento dos órgãos na estrutura do Estado brasileiro e a equivalente origem constitucional das respectivas atribuições (GONÇALVES FILHO, 2016), Defensoria Pública e Ministério Público vivenciam realidades claramente opostas. Enquanto o Estado Defensor possui um corpo de aproximadamente 6.000 membros em todo país, o *Parquet* detém quase o dobro, com cerca de 11.000 profissionais (ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018). Como dito, essa diferença numérica pode ser explicada pelo tempo de autonomia e independência de cada instituição.

É óbvio que autonomia atribuída tardiamente à Defensoria Pública influenciou a destacada diferença orçamentária e, conseqüentemente, de pessoal, entre os integrantes do sistema de Justiça nacional. Até hoje, o Estado Defensor, apesar do robustecimento institucional vivido na última década, não atingiu a mínima cobertura nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013), diferentemente do que foi observado com o Poder Judiciário ou Ministério Público.

Vale destacar ainda que o modelo de Defensoria Pública adotado pelo Brasil é o indicado pela Organização dos Estados Americanos aos países associados (SILVA, 2015; GONÇALVES FILHO, 2016), em razão da autonomia constitucional e da liberdade institucional na atuação em favor das pessoas e grupos vulneráveis, sem a interferência de um Poder superior ou de inconvenientes políticos e administrativos.

Apesar disso, o Estado Defensor brasileiro sofre reiteradamente com orçamentos estrangulados e intromissões externas, o que, indiretamente, mitiga a independência do órgão. O respeito a autonomia constitucionalmente estabelecida, portanto, é peça chave para a efetiva e integral defesa dos vulneráveis, na medida em que se permite a livre atuação do órgão, sem qualquer interferência política ou econômica.

A Emenda Constitucional nº 80 (BRASIL, 1988), com base nos estudos realizados pelo Ministério da Justiça, ANADEP e IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), também determinou que o Estado Defensor esteja presente em todas as unidades jurisdicionais brasileiras até 2022. Todavia, diante do quadro estrutural e orçamentário detectado, é improvável o cumprimento desta meta até a data prevista.

Destaca-se que a referida alteração, em nenhum ponto, condicionou o integral cumprimento objetivo proposto. Não se limitou, desta forma, a ampliação da rede de atendimento da Defensoria Pública a qualquer cenário político ou econômico. Certamente haverá discussão judicial em torno da inconstitucionalidade por omissão, caso não haja efetivação do compromisso constitucional pelo Estado brasileiro.

Caberá ao Estado brasileiro dotar o braço Defensor de estrutura capaz e necessária para a execução do direito à assistência jurídica integral e gratuita, na forma prevista pelo art. 5º, LXXIV, e reforçada pelo conteúdo do art. 134 (sucessivamente alterados pelas Emendas 45, 69, 73 e 80), ambos da Carta de 1988 (BRASIL, 1988).

Caso contrário, a atuação do Estado Defensor será alijada da organização essencial para o exercício do múnus constitucional, causando, por consequência, o esvaziamento das normas cristalizadas no texto de 1988 (BRASIL, 1988). É tempo de se refletir sobre a Defensoria Pública, com o conhecimento da origem constitucional e o reestabelecimento do rumo institucional em favor de quem mais precisa desses serviços.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. F. **Justiça para todos: assistência jurídica gratuita nos estados unidos, na França e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 21, 46 e 50.

ALVES, C. F.; SEPÚLVEDA, A. Inovações legislativas para o aprimoramento da Defensoria Pública no Brasil: Independência, accountability e a redução das desigualdades sociais. In: _____. **Revista SJRJ**. Rio de Janeiro: SJRJ, 2013. (38, v. 20). Citado 8 vezes nas páginas 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59 e 62.

AMORIM, A. M. A. de. **Acesso à justiça como direito fundamental e Defensoria Pública**. Curitiba: Juruá, 2017. ISBN 978-85-362-6738-8. Citado 28 vezes nas páginas 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 35, 40, 43, 47, 48, 49, 51, 52, 64, 83 e 85.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Apresentando a Defensoria Pública. Retrato de uma instituição em desenvolvimento**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/38366/MINI_RELATORIO_PRESIDENCIAVEIS-ONLINE.pdf>. Citado 15 vezes nas páginas 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 74, 75, 77, 80, 81, 84 e 85.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997. Citado na página 18.

BENEVIDES, M. **Proposta de Emenda Constitucional nº 525, de 2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A6C3F39065067B6B67D2A14D8F250B35.proposicoesWeb1?codteor=831412&filename=Avulso+-PEC+525/2010>. Citado na página 54.

BENEVIDES, M. Relevância da Defensoria Pública. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**, ANADep, Brasília, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 10 e 35.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 19.

BONIFÁCIO, A. C. **Direito de petição - garantia constitucional**. São Paulo: Método, 2004. Citado na página 29.

BORGE, F. D. Defensoria Pública: uma breve história. **Revista Jus Navigandi**, n. 2480, 2010. ISSN 1518-4862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>>. Citado na página 32.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1824. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Citado na página 20.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Citado na página 20.

BRASIL. **Decreto nº 2.457, de 8 de fevereiro de 1897**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1897. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2457-8-fevereiro-1897-539641-publicacaooriginal-38989-pe.html>>. Citado 3 vezes nas páginas 20, 31 e 32.

BRASIL. **Decreto nº 22.478, de 20 de fevereiro de 1933**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22478-20-fevereiro-1933-507612-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Citado na página 32.

BRASIL. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Citado 3 vezes nas páginas 21, 24 e 32.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 25.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Citado 2 vezes nas páginas 22 e 32.

BRASIL. **Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1950. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1060-5-fevereiro-1950-363465-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Citado na página 32.

BRASIL. **Constituição do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Citado 3 vezes nas páginas 22, 23 e 35.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 1, de 1969**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Citado 3 vezes nas páginas 22, 23 e 35.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Citado 34 vezes nas páginas 16, 17, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 49, 50, 52, 59, 60, 61, 62, 63, 69, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85 e 86.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-80-12-janeiro-1994-363035-norma-pl.html>>. Citado 5 vezes nas páginas 34, 60, 61, 64 e 79.

BRASIL. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 45. **Informativo 345**, Supremo Tribunal Federal, Brasília, 04 2004. Citado na página 20.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3700. **ADI 3700**, Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2006. Citado na página 29.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2903. **ADI 2903**, Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2008. Citado na página 51.

BRASIL. **Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2009/leicomplementar-132-7-outubro-2009-591579-publicacaooriginal-116631-pl.html>>. Citado 10 vezes nas páginas 52, 53, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 64 e 79.

BRASIL. **Lei nº 12.257, de 11 novembro de 2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>>. Citado na página 58.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.163/SP. **ADI 4.163/SP**, Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2012. Citado na página 42.

BRASIL. Agravo de Instrumento 598212. **AI 598212 ED**, Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2014. Citado na página 75.

BRASIL. Agravo de Instrumento 598.212 ED. **Ag. Inst. 598.212 ED**, Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2014. Citado na página 38.

BUTA, B. O. **Governança na Defensoria Pública**: construção e validação de escala de medida. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília. Citado 9 vezes nas páginas 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60 e 71.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. 2002. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. ISBN 85-88278-29-4. Citado 8 vezes nas páginas 4, 26, 27, 29, 33, 39, 40 e 41.

CARVALHO, I. de L. **A internet e o acesso à justiça**. 2008. Disponível em: <https://www.gontijo-familia.adv.br/2008/artigos_pdf/Ivan_Lira_de_Carvalho/Internet.pdf>. Citado na página 28.

CARVALHO, L. C. de. As atribuições da Defensoria Pública sob a ótica do acesso à ordem jurídica justa. **Revista de processo 156**, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2008. Citado na página 39.

CARVALHO, P. A. E. de. A Defensoria Pública: um novo conceito de assistência judiciária. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993. Citado na página 33.

CAVALCANTI, T. B. **A constituição federal comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1958. Citado na página 22.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. Citado na página 27.

COSTA, A. **Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública é reconhecida por boas práticas**. São Paulo: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/26/ouvidoria-geral-da-defensoria-publica-e-reconhecida-por-boas-praticas/>>. Citado 2 vezes nas páginas 56 e 57.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2008. Citado na página 44.

CUNHA, S. S. da. **Fundamentos de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004. Citado na página 44.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública da União**. Brasília: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/esdpu/revistas/202-memoria/historia-da-dpu/37350-ouvidoria>>. Citado na página 56.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: [s.n.], 2006. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3241>>. Citado 2 vezes nas páginas 56 e 57.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2946>>. Citado na página 57.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. Citado na página 18.

DINAMARCO, C. R. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros, 2007. Citado na página 27.

DUARTE NETO, B. H. **Princípios de direito processual civil**. 2018. Disponível em: <<http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/10582.pdf>>. Citado na página 23.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Citado na página 25.

FALEIROS, V. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991. Citado na página 15.

FARIA, J. E. **Retórica política e ideologia democrática. A legitimação do discurso jurídico liberal**. Rio de Janeiro: Graal, 1983. Citado na página 15.

FENSTERSEIFER, T. **Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados**. São Paulo: Saraiva, 2015. ISBN 978-85-02-22838-2. Citado 8 vezes nas páginas 16, 25, 29, 45, 60, 63, 74 e 83.

FENSTERSEIFER, T. **Defensoria pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. ISBN 978-85-309-7562-3. Citado 32 vezes nas páginas 10, 11, 12, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 34, 35, 40, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 74, 78, 83, 84 e 85.

GONÇALVES, C. M. da C. **Assistência Jurídica Pública: direitos humanos e políticas sociais**. Curitiba: Juruá, 2017. ISBN 978-85-362-6433-. Citado 4 vezes nas páginas 14, 15, 16 e 83.

GONÇALVES FILHO, E. S. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos - teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2016. Citado 19 vezes nas páginas 10, 11, 12, 31, 32, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 64, 65, 66, 83 e 85.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: ANADEP/IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Citado 22 vezes nas páginas 12, 13, 37, 57, 58, 60, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 84 e 85.

MACHADO, J. A. O. de P.; ASSIS, V. de; ASSIS, A. C. M. L. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº80/2014: Novos e velhos desafios para a defensoria pública.** Porto Velho: FCR, 2017. Citado 3 vezes nas páginas 76, 77 e 79.

MATTOS, F. P. **Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação.** Curitiba: Juruá, 2009. ISBN 978-85-362-2445-9. Citado na página 38.

MEMBROS DO COLÉGIO DE OUVIDORES NACIONAIS DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS. **Membros do Colégio de Ouvidores Nacionais das Defensorias Públicas.** Rio Branco: [s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.defensoria.ac.gov.br/wps/wcm/connect/ccf78d804bf559dbb35fb3d21cad86e7/membros+do+colegio+ouvidores+nacionais+atualizado+29+março.pdf?MOD=AJPERES>>. Citado na página 57.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2004. Citado 7 vezes nas páginas 44, 45, 46, 47, 64, 77 e 84.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 64, 77 e 84.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Citado 6 vezes nas páginas 63, 64, 65, 77, 79 e 84.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Citado 22 vezes nas páginas 13, 35, 38, 39, 40, 45, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 79, 81, 84 e 85.

MIOTTO, A. B. A Defensoria Pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, 1973. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180634>>. Citado na página 21.

MOLON, A. O fortalecimento e a ampliação das Defensorias Públicas: A conquista da emenda constitucional n.80, de 2014. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**, ANADEP, Brasília, 2015. Citado na página 34.

MORAES, G. P. **Instituições de Defensoria Pública.** São Paulo: Malheiros, 1999. Citado na página 25.

MORAES, H. P. de; SILVA, J. F. T. **Da Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do estado.** 2. ed. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1984. Citado na página 31.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de direito administrativo.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Citado na página 44.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no brasil pós-64.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Citado na página 36.

NOBRE JÚNIOR, E. P. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista de Informação Legislativa 145**, Senado Federal, Brasília, 2000. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 19.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **RESOLUÇÃO 2656 - GARANTIAS DE ACESSO À JUSTIÇA: O PAPEL DOS DEFENSORES PÚBLICOS OFICIAIS.** Brasília: [s.n.], 2011. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=11698>>. Citado na página 42.

ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS. **RESOLUÇÃO 2714 - A DEFENSORIA PÚBLICA OFICIAL COMO GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA DAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE**. Brasília: [s.n.], 2012. Disponível em: <scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_13/AG05804P09.doc>. Citado 2 vezes nas páginas 42 e 43.

ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS. **RESOLUÇÃO 2801 - HACIA LA AUTONOMÍA DE LA DEFENSA PÚBLICA OFICIAL COMO GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA**. Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=17637>>. Citado na página 42.

PAROSKI, M. V. **Direitos fundamentais e acesso à justiça**. São Paulo: LTR, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 19 e 27.

PORTUGAL. **Ordenações Filipinas - Livro 3 Tit. 84: Dos agravos das sentenças definitivas**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1603. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l3p695.htm>>. Citado 2 vezes nas páginas 20 e 31.

REIS, G. S. dos; ZVEIBEL, D. G.; JUNQUEIRA, G. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013. Citado na página 42.

ROCHA, A. L. **A exclusão legal da população carente. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais**. Brasília: Thesaurus Editora de Brasília, 2009. Citado na página 36.

ROCHA, J. B. Escolha Democrática: Defensoria Pública e advocacia tem missões, funções e membros distintos. **Defensoria Pública: democracia e processo**, Empório do Direito, Florianópolis, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 29 e 34.

SADEK, M. T. A. Defensoria Pública: a conquista da cidadania. **Temas aprofundados de Defensoria Pública**, JusPodivm, Salvador, v. 1, 2014. Citado na página 27.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice - O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999. Citado na página 16.

SARAIVA, P. L. **Manual de direito constitucional (A constituição deles não é a nossa)**. São Paulo: Acadêmica, 1995. Citado na página 28.

SARMENTO, D. **Dimensões constitucionais da defensoria pública da União**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2015. Disponível em: <http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf>. Citado na página 49.

SILVA, F. R. A. **Reflexos da Emenda Constitucional 80 de 2014**. Rio de Janeiro: CEI, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 80 e 81.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994. Citado na página 34.

SILVA, J. F. T. da S. **DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL – MINUTA HISTÓRICA**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://drsergiorosa.blogspot.com.br/2012/01/defensoria-publica-no-brasil-minuta.html>>. Citado 2 vezes nas páginas 33 e 34.

SILVA, P. M. C. da. **Defensoria Pública: da justiça aos direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2015. Citado 35 vezes nas páginas 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 62, 64, 78, 83 e 85.

SIMÕES, C. **Teoria e crítica dos direitos sociais**: O estado social e o estado democrático de direito. São Paulo: Cortez, 2013. Citado na página 22.

SOUZA, F. L. M. de. **A Defensoria Pública e o acesso à justiça penal**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 25.

SOUZA NETO, C. P. **Constitucionalidade da autonomia da defensoria pública da união**. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/constitucionalidade-da-autonomia-da-defensoria-publica-da-uniao/>>. Citado na página 51.

TÁCITO, C. Ombudsman - o defensor do povo. **Temas de direito público**, Renovar, Rio de Janeiro, 1997. Citado na página 37.

TEIXEIRA, A. **Parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 247, 2013**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Citado 5 vezes nas páginas 76, 77, 78, 79 e 81.

WEIS, C. Direitos humanos e Defensoria Pública. **Boletim do IBCCRIM**, IBCCRIM, São Paulo, 06 2002. Citado na página 45.