

# **DEFENSORIA PÚBLICA, III PACTO REPUBLICANO E PEC 487/2006: A NECESSIDADE DO RECONHECIMENTO DA AUTONOMIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO COMO PRIMEIRO PASSO À UM SISTEMA DE ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICO**

**Fernando Antunes Soubhia<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Esse estudo demonstra que a Defensoria Pública, incumbida da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, é o principal órgão de acesso à justiça no Brasil, haja vista que mais de 130 milhões de habitantes vivem com menos de 3 salários mínimos por mês e não tem condições de arcar com as custas de um processo judicial. Contudo, a preocupação dos governantes não reflete a importância do órgão para o sistema Democrático, uma vez que, passados mais de vinte anos da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o tratamento normativo e político da Defensoria Pública ainda tem muito o que avançar.

Fixada essa premissa, sugere-se, com fundamento na Resolução AG/RES.2656 (XLI-0/11) da Assembléia Geral da OEA, no princípio Democrático e nos objetivos da República, que o primeiro passo para o real fortalecimento do sistema de acesso à justiça é a garantia da independência da Defensoria Pública por meio do reconhecimento, no plano normativo e fático, da autonomia funcional, administrativa e financeira.

Para tanto, é necessário corrigir, em caráter emergencial, a anomalia sistêmica criada pela Emenda Constitucional 45/2004 que reconheceu dita a autonomia às Defensorias Públicas estaduais, mas calou-se em relação à Defensoria Pública da União. A respeito, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 487/2006 de autoria do Deputado Roberto Freire que, apesar de defasada em alguns pontos, trata da autonomia da Defensoria Pública e fortalece, de uma maneira geral, o sistema de acesso à justiça.

Conclui-se, ao final, que, com o avizinhamento do III Pacto Republicano, é necessária uma especial atenção dos Poderes signatários à proposta para que, a partir disso, outras medidas possam ser tomadas para fortalecer a Defensoria Pública e, via de consequência, o sistema de acesso à justiça no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** DEFENSORIA PÚBLICA; ACESSO À JUSTIÇA; DIREITOS FUNDAMENTAIS; DEMOCRACIA; PACTO REPUBLICANO; PEC 487/2006

## **PUBLIC DEFENDER'S OFFICE, III REPUBLICAN PACT AND PEC 487/2006: THE NEED FOR RECOGNITION OF AUTONOMY OF THE UNION'S PUBLIC DEFENDER'S OFFICE AS THE FIRST STEP TO A DEMOCRATIC ACCESS TO JUSTICE SYSTEM**

## **ABSTRACT**

This paper demonstrates that the Public Defender's Office, responsible for the free legal counsel to the needy, is the main organ of access to justice in Brazil, considering that more than 130 million of its citizens live on less than three minimum wages per month and can not afford to bear the expense of a lawsuit. However, the concern of governments does not reflect the importance of organ for the Democratic system, since, after more than twenty years of entry into force of the Federal Constitution, the legal and political treatment of the Public Defender's Office still has a long way to go.

Attached to this premise, it is suggested, based on Resolution AG/RES.2656 (XLI-0/11) of the OAS General Assembly, the Democratic principle and the Republic objectives, that the first step

---

<sup>1</sup> Advogado. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela PUC-SP. Professor de Direito.

towards the strengthening of the Access to justice system is the guarantee of independence of the Public Defender's Office by recognizing, in the normative and factual, functional autonomy, administrative and financial.

Therefore, it is necessary to fix, as soon as possible, the systemic anomaly created by Constitutional Amendment 45/2004 which recognized the autonomy to the states Public Defender's Office, but was silent regarding the Union Public Defender's Office. In this respect, it's in progress in National Congress the Constitutional Amendment Proposition N° 487/2006, that, although outdated in some respects, recognizes the autonomy of the Public Defender as a whole and strengthens, in general, the system of access to justice.

We conclude, finally, that with the forthcoming III Republican Pact, a special attention of the signatory Powers is needed to the proposal so that, from this, other measures can be taken to strengthen the Public Defender's Office and as a consequence, the system of access to justice in Brazil.

**KEY WORDS:** PUBLIC DEFENDER'S OFFICE; ACCESS TO JUSTICE; FUNDAMENTAL RIGHTS; DEMOCRACY; REPUBLICAN PACT; PEC 487/2006

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução do direito constitucional permitiu o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor central de todo ordenamento jurídico que tenha pretensões de ser Democrático de Direito.

Nessa trilha, as constituições da segunda metade do século XX prevêm um vasto catálogo de direito fundamentais, individuais e coletivos, intangíveis pelo Estado que, mais do que mero garantidor da harmonia natural passa a ter o dever de dar efetividade a esses direitos.

Assim, por retórica ou por influência de um mundo globalizado, mesmo em regimes ditatoriais, sob o manto de legitimação popular do poder, praticamente todas as Constituições contém normas prestigiadoras de direitos fundamentais.

Dentro dessa idéia de proteção de direitos, o acesso à justiça assume especial relevância, uma vez que, mais do que um direito fundamental, é o meio de efetivação de todos os direitos fundamentais.

No Brasil, mais de 130 milhões de habitantes vivem com menos de 3 salários mínimos por mês e a existência de vasto catálogo de direitos ainda que aliada à previsão de um acesso formal à justiça acaba por se esvaziar se as portas do Tribunal forem abertas apenas aos que tenham condições de pagar a entrada.

Consciente da necessidade de um órgão estatal de efetivação do acesso à justiça aos necessitados, a Constituição Federal prevê a assistência jurídica integral e gratuita e incumbiu essa nobre missão à Defensoria Pública.

Contudo, passados mais de 20 anos da promulgação da Constituição Cidadã, a Defensoria Pública ainda não se encontra propriamente estruturada, carecendo, com urgência, de reformas normativas e, principalmente, de mais atuação por parte dos governantes, estaduais e federais.

Dados estatísticos revelam que a relação entre a população alvo (maiores de 10 anos com renda até 3 salários mínimos) e o número de Defensores Públicos nos estados é de, em média, 1 Defensor Público para cada 32.044 cidadãos.

No caso da União, a figura é muito pior: um Defensor Público Federal para cada 260 mil pessoas.

O primeiro passo para o fortalecimento da Defensoria Pública é a garantia de sua independência por meio do reconhecimento da autonomia funcional, administrativa e financeira.

Nessa esteira, a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos editou a Resolução AG/RES.2656 (XLI-0/11), que, partindo da premissa que o acesso à justiça, como direito humano fundamental, é, ao mesmo tempo, o meio que possibilita que se restabeleça o exercício dos direitos que tenham sido ignorados ou violado, recomenda aos Estados membros que “adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional.”

Para tanto, é necessário corrigir uma anomalia sistêmica criada pela Emenda Constitucional 45/2004 que reconheceu a autonomia funcional, administrativa e financeira às Defensorias Públicas estaduais, mas calou-se em relação à Defensoria Pública da União.

A respeito, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 487/2006 de autoria do Deputado Roberto Freire que, apesar de defasada em alguns pontos, trata da autonomia da Defensoria Pública como um todo e fortalece, de uma maneira geral, o sistema de acesso à justiça.

O III Pacto Republicano se avizinha e, espera-se dos Poderes signatários uma especial atenção para o reconhecimento da autonomia da Defensoria Pública da União para que, a partir disso, outras medidas possam ser tomadas para fortalecer a Defensoria Pública e, via de conseqüência, o sistema de acesso à justiça no Brasil.

## 1 ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Em um primeiro momento, ainda no século XVIII, o movimento constitucionalista foi impulsionado pelas ideias iluminista de contenção do poder estatal. À época, em razão das necessidades político-econômicas da burguesia, acreditava-se na auto-suficiência do indivíduo, desde que o Estado permitisse seu livre desenvolvimento.

Com a evolução das sociedades liberais e o crescimento vertiginoso das disparidades socioeconômicas, evidenciou-se que o indivíduo, em especial os mais pobres, precisava de auxílio do Estado, que tinha o dever de diminuir as desigualdades e propiciar aos cidadãos uma existência digna.

Na mesma sintonia, a extensão do sufrágio colaborou para o nascimento do Estado Social, pois forçou os governantes a dar ouvidos às massas, ampliando cada vez mais a atuação positiva do Estado para garantir determinados direitos de índole social.

É nesse momento histórico que se reconhece o dever do Estado em garantir determinados direitos por meio de prestações positivas, tais como a educação, saúde, moradia, acesso à justiça, entre outros.

Contudo, mesmo com o reconhecimento de tais direitos, a cultura normativa seguia legicêntrica. O mundo vivia no apogeu do positivismo jurídico kelseniano<sup>2</sup> e “a troca do ideal racionalista de justiça pela ambição positivista de certeza jurídica custaria caro à humanidade”. (BARROSO, 2007, p. 11).

No segundo pós-guerra do século, o mundo, estarrecido pelas atrocidades cometidas pelos Estados nacional-socialistas sob o pálio do positivismo, reconheceu que um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos não era aceitável.

O direito então se reconcilia com a ética e a dignidade da pessoa humana passa a ser o valor fundamental dos ordenamentos jurídicos democráticos.

A noção de democracia transcende à ideia simplista de “vontade da maioria”. A existência de direitos fundamentais intangíveis pela vontade estatal, a proteção das minorias por um Poder Judiciário imparcial e o acesso à justiça passam a ser o epicentro das constituições modernas.

---

<sup>2</sup> Sobre o tema, Luiz Roberto Barroso ensina que o positivismo tornou-se, nas primeiras décadas do século XX, a filosofia dos juristas. A teoria jurídica empenhava-se no desenvolvimento de ideias e de conceitos dogmáticos, em busca da cientificidade anunciada. O Direito reduzia-se ao conjunto de normas em vigor, considerava-se um sistema perfeito e, como todo dogma, não precisava de qualquer justificação além da própria existência. (BARROSO, 2011, p. 241).

A própria humanidade é reconhecida como sujeito de direitos.

Assim, além de estar impedido de invadir ilegitimamente a esfera de direitos do cidadão como indivíduo e como membro da sociedade, o Estado deve proteger os direitos fundamentais de ataques entre particulares e, da mesma forma, garantir a efetividade desses direitos.

Trata-se do movimento batizado de neoconstitucionalismo.<sup>3</sup>

Apesar das constituições da segunda metade do século XX preverem uma grande quantidade de direitos individuais e sociais, a atividade estatal pauta-se pela agenda política dos governantes, de modo que, tais direitos acabariam sendo meras promessas caso não houvesse um meio de efetivá-los.

Assim, na medida em que um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público é disciplinado em uma norma constitucional, ele se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, passível de ser judicializada (BARROSO, 2007, p. 6).

Daí a conclusão de que o efetivo acesso à justiça encontra-se no centro do sistema dos direitos fundamentais, pois a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação<sup>4</sup> (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 9).

No caso brasileiro, essa nova cultura constitucional teve sua porta de entrada na Constituição Federal de 1988, que coroou o processo de redemocratização do país.

A CF/88 é reconhecidamente prolixa, ambiciosa e desconfiada do processo político majoritário. O constituinte, no afã de se libertar das amarras da ditadura, fez constar no texto constitucional uma miríade de direitos individuais e sociais e impediu que seus sucessores os suprimisse.

O acesso à justiça foi inserido como direito fundamental pela cláusula de inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art.5, XXXV), mas ainda que não houvesse

---

<sup>3</sup> A propósito, Luiz Roberto Barroso ensina “Em suma: o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre o direito e a ética; (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional” (BARROSO, 2009, p.11).

<sup>4</sup> No mesmo caminho é a conclusão de Gilmar Ferreira Mendes: “A mera positivação de um denso catálogo de direitos fundamentais poderia torná-los verdadeiros artefatos simbólicos se não estivesse acompanhada de normas de organização e procedimento destinadas à sua proteção. Nesse sentido é que a doutrina especializada cuida hoje de um direito fundamental à organização e ao procedimento (Alexy) e de um status *activus procesualis* dos indivíduos (Haberle).

Nesse sentido, pode-se afirmar que as garantias processuais dos direitos fundamentais constituem também um dos fundamentos do Estado de Democrático de Direito. Não há Estado de direito, nem democracia, onde não haja proteção efetiva de direitos e garantias fundamentais”. (MENDES, 2009, p. 400).

previsão expressa, o acesso à justiça é – de acordo com Mauro Cappelletti e Bryant Garth – “requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 11).

Todavia, não basta prever o acesso aos Tribunais, pois, o acesso à justiça, como princípio estruturante do Estado de Direito, exige também, na lição de Canotilho “um procedimento justo e adequado de acesso ao direito e de realização do direito.”

Assim, continua o autor: “como a realização do direito é determinada pela conformação jurídica do procedimento e do processo, a Constituições contêm alguns princípios e normas designados por garantias gerais e procedimentos e de processo.” (CANOTILHO, 2003, p.501).

No Brasil, balizam o acesso à justiça: o direito à igualdade, à legalidade, ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa, o princípio do juiz natural, entre outros.

O fato é que, a existência de vasto catálogo de direitos, bem como a previsão de um acesso formal à justiça, ainda que aliado a princípios que conduzam a uma prestação jurisdicional justa acaba por se esvaziar se as portas do Tribunal forem abertas apenas aos que tenham condições de pagar a entrada.<sup>5</sup>

## **2 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA DOS NECESSITADOS**

Consciente da necessidade de um órgão estatal de efetivação do acesso à justiça aos necessitados, a Constituição Federal prevê a assistência jurídica integral e gratuita (CF, art. 5º, LXXIV) e incumbiu essa nobre missão à Defensoria Pública.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A propósito, Canotilho ensina que a garantia do acesso aos tribunais perspectivou-se, até agora, em termos essencialmente defensivos ou garantísticos: defesa dos direitos através de tribunais todavia, a garantia do acesso aos tribunais pressupõe também dimensões de natureza prestacional, na medida em que o estado deve criar órgãos judiciários e processos adequados (direitos fundamentais dependentes da organização e procedimento) e assegurar prestações (apoio judiciário, patrocina judiciário, dispensa total ou parcial de pagamento de custas ou preparo), tendentes a evitar denegação de justiça por insuficiência de meios econômicos. O acesso a justiça é um acesso materialmente informado pelo princípio da igualdade das oportunidades (CANOTILHO, 2003, p. 501).

<sup>6</sup> Nesse sentido, o STF decidiu que não se admite a contratação de advogados em caráter precário para o exercício da função de Defensor Público: "Lei 8.742, de 30-11-2005 do Estado do Rio Grande do Norte, que 'dispõe sobre a contratação temporária de advogados para o exercício da função de defensor público, no âmbito da Defensoria Pública do Estado'. A Defensoria Pública se revela como instrumento de democratização do acesso às instâncias judiciárias, de modo a efetivar o valor constitucional da universalização da justiça (inciso

Nos termos do art. 134 da CF/88, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, de forma exclusiva, a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dessa grande massa de hipossuficientes.

No plano infraconstitucional, o art. 1º da Lei Complementar 80/94, alterado pela Lei Complementar 132/2009 estatui:

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

É por meio da Defensoria Pública que o Brasil, como Estado Democrático de Direito, promove o acesso à justiça de mais de 130 milhões de brasileiros que vivem com menos de 3 salários mínimos por mês.<sup>7</sup>

---

XXXV do art. 5º da CF/1988). Por desempenhar, com exclusividade, um mister estatal genuíno e essencial à jurisdição, a Defensoria Pública não convive com a possibilidade de que seus agentes sejam recrutados em caráter precário. Urge estruturá-la em cargos de provimento efetivo e, mais que isso, cargos de carreira. A estruturação da Defensoria Pública em cargos de carreira, providos mediante concurso público de provas e títulos, opera como garantia da independência técnica da instituição, a se refletir na boa qualidade da assistência a que fazem jus os estratos mais economicamente débeis da coletividade.” (ADI 3.700, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 15-10-2008, Plenário, DJE de 6-3-2009).

<sup>7</sup> Com a habitual maestria, o min. Celso de Melo discorre sobre a importância da Defensoria Pública em um Estado Democrático de Direito que tem como um de seus objetivos fundamentais a criação de uma sociedade livre, justa e igualitária:

“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.

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.

É preciso reconhecer, desse modo, que assiste a toda e qualquer pessoa – especialmente quando se tratar daquelas que nada tem e que de tudo necessitam -, uma prerrogativa básica que se qualifica como fato de viabilização dos demais direitos e liberdades.

Torna-se imperioso proclamar, por isso mesmo, que toda pessoa tem direito a ter direitos, assistindo-lhe, nesse contexto, a prerrogativa de ver tais direitos efetivamente implementados em seu benefício, o que põe em evidência – cuidado-se de pessoas necessitadas (CF, art. 5º, LXXIV) – a significativa importância jurídico-institucional e político-social da Defensoria Pública.

É que, Senhor Presidente, sem se reconhecer a realidade de que a Constituição impõe, ao Estado, o dever de atribuir aos desprivilegiados – verdadeiros marginais do sistema jurídico nacional – a condição essencial de titulares do direito de serem reconhecidos como pessoas investidas de dignidade e merecedoras do respeito social, não se tornará possível construir a igualdade, nem realizar a edificação de uma sociedade justa, fraterna e solidária, frustrando-se, assim, um dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3, I).

Vê-se, portanto, de um lado, a enorme relevância da Defensoria Pública, enquanto instituição permanente da República e organismo essencial à função jurisdicional do Estado, e, de outro, o papel de grande

Destarte, a institucionalização e fortalecimento contínuo da Defensoria constitui medida direcionada à realização da promessa constitucional de assistência judiciária aos necessitados.

A propósito, Dirley da Cunha Jr. ensina:

[...] é por meio das Defensorias Públicas que o Estado cumpre o seu dever constitucional de garantir o acesso à justiça das pessoas desprovidas de recursos financeiros para fazer frente às despesas com advogado e custas do processo. Nesse contexto, as Defensorias Públicas revelam-se como um dos mais importantes e fundamentais instrumentos de afirmação judicial dos direitos humanos e, conseqüentemente, de fortalecimento do Estado Democrático de Direito. (CUNHA, 2012, p. 1195).

Em resumo, a igualdade democrática somente se efetivará na atuação de uma Defensoria Pública forte, autônoma e atuante.

A assistência jurídica aos necessitados é condição básica para a solução de controvérsias de forma pacífica e rompimento das barreiras impostas pela superestrutura econômica.

É por essa razão que não há hesitação afirmar que a Defensoria Pública é absolutamente essencial para a realização de um Estado Democrático.

No entanto, a preocupação da maioria dos governantes não reflete a importância da Defensoria Pública para efetivação do acesso à justiça e dos direitos fundamentais.

### **3 DIAGNÓSTICO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL**

Passados mais de vinte anos da promulgação da CF/88, a Defensoria Pública ainda sofre com baixa dotação orçamentária, falta de membros, infraestrutura deficitária e outras mazelas<sup>8</sup>.

---

responsabilidade do Defensor Público, em sua condição de agente incumbido de viabilizar o acesso dos necessitados à ordem jurídica justa, capaz de propiciar-lhes, mediante adequado patrocínio técnico, o gozo – pleno e efetivo- de seus direitos, superando-se, desse modo, a situação de injusta desigualdade sócio-econômica a que se acham lamentavelmente expostos largos segmentos de nossa sociedade.” (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, Plenário, DJE de 19-9-2008).

<sup>8</sup> Em razão das condições ainda precárias da Defensoria Pública, o STF entendeu que o art. 68 do CPP é uma norma em trânsito para a inconstitucionalidade (ou, norma ainda constitucional). Assim, enquanto a Defensoria Pública não estiver propriamente organizada o Ministério Público é legitimado para a promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime quando a vítima for pobre:



O constituinte originário determinou aos Estados que criassem, tão logo quanto possível, as Defensorias Públicas para a prestação de assistência judiciária em âmbito estadual, sem dar margem a qualquer liberdade por parte do legislador.

Contudo, as Defensorias Públicas estaduais foram instituídas aos poucos, restando, ainda hoje, o estado de Santa Catarina sem criar a instituição.<sup>9</sup>

De acordo com dados estatísticos, a procura pelos serviços da Defensoria aumentou 45,17% entre 2006 e 2008, ao passo que o número de Defensores Públicos aumentou apenas 4,48%.<sup>10</sup>

Interessante apontar ainda que, na mesma pesquisa, descobriu-se que a relação entre a população alvo (maiores de 10 anos com renda até 3 salários mínimos) e o número de Defensores Públicos é de, em média, 1 Defensor Público para cada 32.044 cidadãos.<sup>11</sup>

A situação mais grave era a do Maranhão, onde proporção é de 1 Defensor Público para cada 79.733 cidadãos. Por outro lado, Roraima apresentou dados melhores, havendo 1 Defensor Público para cada 7.684 cidadãos.<sup>12</sup>

No caso da União, a figura fica muito pior, a relação é de um Defensor Público Federal para cada 260 mil pessoas.<sup>13</sup>

---

"[...] No contexto da Constituição de 1988, a atribuição anteriormente dada ao Ministério Público pelo art. 68 do CPP – constituindo modalidade de assistência judiciária – deve reputar-se transferida para a Defensoria Pública: essa, porém, para esse fim, só se pode considerar existente, onde e quando organizada, de direito e de fato, nos moldes do art. 134 da própria Constituição e da lei complementar por ela ordenada: até que – na União ou em cada Estado considerado –, se implemente essa condição de viabilização da cogitada transferência constitucional de atribuições, o art. 68 CPP será considerado ainda vigente: é o caso do Estado de São Paulo, como decidiu o Plenário no RE 135.328." (RE 147.776, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-5-1998, Primeira Turma, DJ de 19-6-1998.)

No mesmo sentido: RE 341.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 5-8-2003, Segunda Turma, DJE de 5-3-2010. No mesmo sentido: RE 147.776, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-5-1998, DJ de 19-6-1998; RE 196.857-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 06 mar. 2001, Primeira Turma, DJ de 06 abr. 2001.

<sup>9</sup> De acordo com o informativo nº 658, o Plenário do STF, por maioria, julgou procedente pedido formulado em duas ações diretas, ajuizadas pela Associação Nacional dos Defensores Públicos da União - ANDPU e pela Associação Nacional dos Defensores Públicos - Anadep, para declarar, com eficácia diferida a partir de doze meses, a inconstitucionalidade do art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Lei Complementar 155/97 dessa mesma unidade federada que autorizam e regulavam a prestação de serviços de assistência judiciária pela seccional local da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, em substituição à defensoria pública. Enfatizou-se que o constituinte originário não teria se limitado a fazer mera exortação genérica quanto ao dever de prestar assistência judiciária, porém descrevera, inclusive, a forma a ser adotada na execução deste serviço, sem dar margem a qualquer liberdade por parte do legislador estadual. O Min. Celso de Mello registrou que o Estado de Santa Catarina incorreria em dupla inconstitucionalidade: por ação — ao estabelecer essa regra na sua Constituição e ao editar legislação destinada a complementá-la —; e, por inércia — uma vez que decorridos mais de 22 anos sem que criada a defensoria pública naquela localidade. ADI 3892/SC, rel. Min. Joaquim Barbosa, 14.3.2012 (ADI-3892) e ADI 4270/SC, rel. Min. Joaquim Barbosa, 14.3.2012 (ADI-4270). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo658.htm>>. Acesso em 20.03.2012.

<sup>10</sup> Dados extraídos do III Diagnóstico da Defensoria Pública, disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBB93AF25PTBRNN.htm>>. Acesso em: 06 dez. 2011.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

Em contraposição, o percentual de preenchimento das vagas em 2005 era de 55%, em 2008 foi de 59,70% e em 2009, de 63,09%.<sup>14</sup>

Evidencia-se um crescimento paulatino, mas a existência de 2616 cargos de Defensor Público disponíveis para serem ocupados, deixando à margem de atendimento milhares de cidadãos, não deixa de ser absurda.

Cabe ao IV Diagnóstico, ainda a ser realizado, dizer se houve preenchimento dessas vagas e a amenização da disparidade na relação entre a população alvo e o número de Defensores Públicos.

De outro lado, os avanços normativos devem ser apontados.

Em decorrência dos esforços envidados pelo I Pacto Republicano foi aprovada a Emenda Constitucional nº 43/2004, batizada de “Reforma do Judiciário”.

Entre as medidas que visavam aprimorar a prestação judicial do Estado, foi reconhecida a autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas dos estados, inserindo o parágrafo 2º no art. 134:

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.

A reforma se justifica, pois ao reconhecer a autonomia funcional, administrativa e financeira às Defensorias Públicas estaduais, garante-se a independência desses órgãos de defesa da cidadania.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> A propósito, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso IV, alínea c, da Lei estadual nº 12.755/05, do Estado de Pernambuco, que estabelecia a vinculação da Defensoria Pública estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, por violação ao art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04. Segundo o relator, "A EC 45/2004 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da CF pela EC 45/2004 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC estadual (PE) 20/1998: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional. É da jurisprudência do Supremo Tribunal – malgrado o dissenso do relator – que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes." (ADI 3.569, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJ de 11-5-2007.) No mesmo sentido: RE 599.620-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-10-2009, Segunda Turma, DJE de 20-11-2009.

Da mesma forma que o Ministério Público e a Magistratura, a Defensoria Pública não pode ser vinculada a um Poder que depende do processo político majoritário, sob pena de macular sua missão constitucional.

Autonomia, em um sentido geral, significa direção própria daquilo que é próprio, isto é, a capacidade de autodeterminação e governo próprio<sup>16</sup>, o que, por razões lógicas, deve vir acompanhado de possibilidade de custear as próprias despesas.

Em sentido estrito, a autonomia funcional constitui-se no exercício das funções institucionais livre de ingerência de qualquer outro órgão ou Poder do Estado.

Anote-se que, além da autonomia funcional da Defensoria Pública, os Defensores Públicos gozam de liberdade funcional, pois em sua atividade não pode haver intromissão de colegas de carreira, nem de superiores hierárquicos. Só se concebe uma hierarquia administrativa, pela chefia do órgão, nunca de índole funcional.<sup>17</sup>

A importância da autonomia funcional é facilmente percebida quando se lembra que não são poucas as ações em que a Defensoria Pública litiga contra o Estado, de modo que uma vinculação funcional-hierárquica ao Poder Executivo inibiria a instituição.

Noutro giro, autonomia administrativa, segundo José Afonso da Silva, significa:

[...] o poder da instituição organizar sua administração, suas unidades administrativas, praticar atos de gestão, decidir sobre situação funcional de seu pessoal, propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus serviços auxiliares, prover cargos nos termos da lei, estabelecer política remuneratória, observado o art. 169, e os planos de carreira de pessoal (SILVA, 2006, p. 616).

Em suma, trata-se a capacidade de um órgão praticar atos administrativos insuscetíveis de censura por outros órgãos.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> A título de comparação, o STF, com fundamento na autonomia do Ministério Público e em homenagem ao princípio da separação dos Poderes, considerou inconstitucional a exigência de aprovação da Assembléia Legislativa para nomeação do chefe do Ministério Público estadual (ADI 1506, Rel: Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 12-11-1999).

Também considerou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Rondônia que vedava a nomeação de membro da carreira para cargo de confiança que integre a administração da própria instituição, por violação à autonomia do órgão ministerial (ADI 2622, Rel: Min. Cezar peluso (Presidente), Tribunal Pleno, DJe16-02-2012).

<sup>17</sup> Nesse sentido: “O órgão deve ser independente no exercício de suas funções, sem ficar sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência”. (RTJ 147/142).

<sup>18</sup> É inconstitucional lei complementar estadual, que, ao fixar critérios destinados a definir a escolha do Defensor Público-Geral do Estado e demais agentes integrantes da Administração Superior da Defensoria Pública local, não observa as normas de caráter geral, institutivas da legislação fundamental ou de princípios, prévia e validamente estipuladas em lei complementar nacional que a União Federal fez editar com apoio no legítimo exercício de sua competência concorrente. [...]. A mera equiparação de altos servidores públicos estaduais, como o Defensor Público-Geral do Estado, a Secretário de Estado, com equivalência de tratamento, só se compreende pelo fato de tais agentes públicos, destinatários de referida equiparação, não ostentarem, eles próprios, a

A autonomia financeira, por fim, representa a capacidade de um órgão fazer frente aos seus compromissos financeiros – desde gasto com pessoal à infraestrutura e funcionamento – através recursos próprios.

Ser financeiramente autônoma significa que a Defensoria Pública não depende de bom relacionamento com os Governantes para sua dotação orçamentária.

Imagine-se uma situação hipotética onde, um determinado estado da federação se prepara para receber os jogos da copa do mundo e todos seus recursos se dirijam à implementação “emergencial” das exigências da FIFA. Acaso a Defensoria Pública, que nada tem a ver com futebol, fosse vinculada ou dependesse de decisão do Poder Executivo sobre seu orçamento, certamente ficaria à míngua de recursos e quem mais sofreria, como sempre acontece, seria a população carente.

A possibilidade de iniciativa de proposta orçamentária afigura-se essencial para garantir a independência do órgão de modo a permitir o acesso à justiça dos necessitados.

Como se nota, a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública é indispensável ao bom exercício de sua função constitucional.

Nesse sentido, Dirley da Cunha Jr.:

A autonomia das Defensorias Públicas significa mais do que uma garantia de seus membros e servidores, mas “uma garantia da cidadania e das liberdades públicas, que determinam o aprimoramento estrutural e pessoal dessas instituições tão fundamentais e indispensáveis ao Estado Democrático de Direito, à dignidade da pessoa humana e à concretização dos direitos humanos. (CUNHA, 2012, p. 1197).

Mesmo assim, o avanço normativo se limitou às Defensorias Públicas estaduais, silenciando-se o constituinte reformador em relação à Defensoria Pública da União.

A propósito, tem relevo a perplexidade de José Afonso da Silva:

Não se sabe quais razões levaram o legislador reformista a essa discriminação, concedendo essa autonomia somente às Defensorias Públicas Estaduais, e não às Defensorias Públicas da União, que tem o mesmo assento constitucional; a não ser a admissão de que as Defensorias Públicas Estaduais são, hoje, instituições fortes, e souberam exercer pressão mais eficaz sobre o legislador. (SILVA, 2006, p. 615).

---

condição jurídico-administrativa de Secretário de Estado. – Consequente incoerência do alegado cerceamento do poder de livre escolha, pelo governador do Estado, dos seus secretários estaduais, eis que o Defensor Público-Geral local – por constituir cargo privativo de membro da carreira – não é, efetivamente, não obstante essa equivalência funcional, Secretário de Estado. (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, Plenário, DJE de 19-9-2008).

Além de incoerente, o reconhecimento da autonomia apenas às Defensorias Públicas dos estados cria uma anomalia sistêmica, causando um verdadeiro racha em uma instituição que deveria ser vista como um todo orgânico.

O “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Acessível, Ágil e Efetivo”, assinado em 2009, elencou como um de seus objetivos principais “o acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados”.

Para a consecução desse objetivo, os poderes signatários comprometeram-se a conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas “a democratização do acesso à Justiça, mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas e dos mecanismos destinados a garantir a assistência jurídica integral dos mais necessitados”.

À época já tramitava no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 487/2006, que, como se verá, estende a autonomia reconhecida às Defensorias Públicas estaduais à Defensoria Pública da União, bem como dá tratamento constitucional a uma série de prerrogativas e vedações institucionais, conferindo paridade de armas, em termos normativos, a Defensoria Pública frente ao Ministério Público.

A conjuntura indicava que a proposta seria alvo de todas as atenções, mas não foi o que aconteceu.

Em decorrência do pacto, a disciplina infraconstitucional da Defensoria Pública foi reformulada, com a atualização da Lei Complementar 84/1990 pela Lei Complementar 132/2009.

Destaca-se a descentralização da Defensoria, permitindo que ela se organizasse em núcleos especializados, priorizando regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional e a legitimação ativa na proposição de Ações Cíveis Públicas (que já havia sido reconhecida pela Lei nº 11.448/07<sup>19</sup>).

Importante mencionar também a nova redação dada ao art. 306, §1º do Código de Processo Penal<sup>20</sup> pela Lei nº 12.403/11, que, reconhecendo a importância da Defensoria

---

<sup>19</sup> Aqui cabe lembrar a vergonhosa resistência do Ministério Público em relação à legitimação ativa da Defensoria Pública para a propositura de Ação Civil Pública ao propor a ADI 3943/DF requerendo a declaração da inconstitucionalidade do Inciso II, do art. 5, da lei 7.347/85, alterado pela lei 11.448/07, ou, alternativamente, que seja dada interpretação conforme ao texto constitucional para excluir a legitimidade ativa da Defensoria Pública, quanto ao ajuizamento de Ação Civil Pública para a defesa de interesses Difusos. A ação está pendente de julgamento.

<sup>20</sup> Art. 306. A prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente, ao Ministério Público e à família do preso ou à pessoa por ele indicada.

§ 1º Em até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública.

Pública, impõe a obrigação de que lhe seja enviada, em 24h, uma cópia dos autos de prisão em flagrante caso o autuado não informe o nome de seu advogado.

Da mesma forma, a Lei de Execuções Penais foi alterada pela Lei 10.313/10, incluindo a Defensoria Pública entre os órgãos de Execução Penal, prevendo a assistência jurídica ao preso dentro do presídio<sup>21</sup>, bem como atribuiu competências à Defensoria Pública, tais como “velar pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva” (LEP, art. 81-A17<sup>22</sup>).

Às vésperas do III pacto republicano, muito ainda tem que ser feito para que seja dado o devido apreço à Defensoria Pública.

Nesse particular, cabe destacar que foi aprovada durante a 41ª Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Resolução AG/RES.2656 (XLI-0/11), que trata especificamente das garantias para o acesso à Justiça.

A Resolução afirma que “o acesso à justiça, como direito humano fundamental, é, ao mesmo tempo, o meio que possibilita que se restabeleça o exercício dos direitos que tenham sido ignorados ou violados.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> O art. 83, §5, com a redação dada pela lei 10.313/2010 passou a prever a exigência de uma instalação destinada à Defensoria Pública em todos os estabelecimentos penais.

<sup>22</sup> Art. 81-A. A Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva.

<sup>23</sup> No sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o acesso à justiça sempre foi tratado como indispensável à realização dos ideais de qualquer Estado de direito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A da Assembléia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, estatui em seu art. 10 que “toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.”

O Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado em nosso ordenamento pelo Decreto 592/92, de forma mais extensa, prevê: “Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil.”

No sistema regional de defesa dos direitos humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Decreto 678/92, prevê, em seu art. 8º as garantias judiciais dos indivíduos, dentre as quais, “o direito de ser ouvido, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”

A título comparativo, por fim, a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais prevê, em seu art. 6º o Direito a um processo equitativo, onde. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. Além de garantir aos acusados, entre outros, o direito de dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa; defender-se a si próprio ou ter a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para

Firmada essa premissa, a Resolução recomenda aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência judiciária gratuita que “adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional.”

Portanto, ao deixar a Defensoria Pública da União vinculada ao Poder Executivo Federal, o Brasil, além de conviver com uma incoerência em seu sistema de acesso à justiça, deixa de cumprir a resolução da OEA, sujeitando-se às sanções do organismo internacional.

#### **4 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO**

Como dito, muito ainda deve ser feito, tanto no plano normativo quanto no plano das ações políticas, para que o acesso à justiça seja efetivamente democratizado no Brasil.

O primeiro passo, indubitavelmente, é conferir autonomia à Defensoria Pública da União e apagar a anomalia sistêmica criada pela Emenda Constitucional nº 43/2004.

Isso porque, ao reconhecer autonomia apenas às Defensorias Públicas estaduais o constituinte reformador tratou de forma diversa segmentos de uma instituição que, em realidade é uma só, impossibilitando qualquer reforma mais expressiva em razão disso, como, por exemplo, a criação do Conselho Nacional da Defensoria Pública.

Existem hoje, três propostas de Emenda constitucional cujo objeto é a extensão da autonomia concedida às Defensorias Públicas estaduais à Defensoria Pública da União, quais sejam, a PEC nº 487/2006, PEC nº 98/2011 e PEC 100/2011, sendo as duas últimas apensadas à primeira por nela estarem contidas.

Na justificativa da PEC nº 487/2006, o Deputado Federal Roberto Freire explica que “a ausência de autonomia das Defensorias Públicas vem impedindo o acesso à Justiça de milhares de jurisdicionados”.

Nos termos da proposição, o art. 134, §2º da Constituição Federal passaria a seguinte redação:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, fundamentalmente, como expressão e instrumento do regime democrático, a promoção dos direitos humanos, a orientação jurídica e a tutela em todos os

---

remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem.

graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, de forma integral e gratuita, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos necessitados, na forma da lei.

[...]

§ 2º - À Defensoria Pública é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Além tratamento isonômico conferido às Defensorias Públicas dos Estados e da União, a proposta prevê:

a) a competência do Senado Federal para processar e julgar o Defensor Público Geral da União nos crimes de responsabilidade, aprovar a escolha do Defensor Público Geral da União, bem como sua exoneração (art.52, II, III, “e” e XI)

b) a iniciativa do Defensor Público Geral da União para projetos de leis complementares e ordinárias (art. 61);

c) a vedação de Medidas Provisórias e Leis Delegadas sobre a organização da Defensoria Pública e a garantia de seus membros (art. 62, §1º, I, “c” e art. 68, §1º, I);

d) foro privilegiado por prerrogativa de função aos integrantes da Defensoria Pública dos Estados junto ao Tribunal de Justiça de seu estado (art. 96, III); ao Defensor Público-Geral da União perante o STF (art. 102, I, “b” e “d”); e aos integrantes da Defensoria Pública da União junto ao STJ (art. 105, I, “a”);

e) a iniciativa do Defensor Público-Geral da União para a proposição de ADIn e ADC (art. 103, VI);

f) legitimidade para suscitação de incidente de deslocamento de competência pelo Defensor Público Geral em caso de grave violação de direitos humanos (art. 109, §5º );

g) garantias dos membros da Defensoria Pública, entre as quais, a vitaliciedade, a inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios (art. 135, §8º, I, “a”, “b” e “c”)

h) vedações aos membros da Defensoria Pública, entre as quais, o recebimento de honorários, percentagens ou custas processuais; o exercício da advocacia; a participação em sociedade comercial; o exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função pública, salva uma de magistério; o exercício de atividade político-partidária; e o recebimento, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (art. 135, §8º, II, “a” a “f”).



Em resumo, a proposta equipara as armas da Defensoria Pública às do Ministério Público, concedendo-lhe iguais prerrogativas e, em contrapartida, impondo-lhe as mesmas vedações.

A proposta está correta e de acordo com a equiparação normativa feita pela própria Constituição Federal quando elencou ambas instituições como essenciais à função jurisdicional do Estado.

Da mesma forma, a proposta encontra respaldo na recomendação da Organização dos Estados Americanos e, mais do que isso, está em consonância com um Estado Democrático de Direito, onde acusação e defesa atuam em pé de igualdade para a fiel execução da lei.

Todo arcabouço normativo, interno e internacional, aponta para o caráter essencial da Defensoria Pública como meio de democratização do acesso à justiça e reforça a necessidade de que a instituição goze de autonomia funcional, administrativa e financeira.

Nesse sentido, pronunciou-se o e. STF:

Não se pode perder de perspectiva que a frustração do acesso ao aparelho judiciário do Estado, motivada pela injusta omissão do Poder Público – que, sem razão, deixa de adimplir o dever de conferir expressão concreta à norma constitucional que assegura, aos necessitados, o direito à orientação jurídica e à assistência judiciária –, culmina por gerar uma situação socialmente intolerável e juridicamente inaceitável (Min. Celso de Mello, ADI 2903/PB).

Como dito, espera-se que o III Pacto Republicano traga o compromisso de aceleração das propostas de Emenda constitucional que tratem do assunto, como medida indispensável ao fortalecimento institucional da Defensoria Pública.

Existem, por fim, dois projetos interessantes que certamente influirão, na autonomia das Defensorias Públicas.

O primeiro é o Projeto de Lei do Senado nº 225/2011 que altera o artigo 20 da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para estabelecer que a repartição dos limites globais da despesa de pessoal não poderá exceder, na esfera estadual, 47% para o Poder Executivo e 2% para a Defensoria Pública dos Estados.

Traduzindo, o projeto cria um plano gradual de vinculação da receita corrente líquida do Estado a ser destinada para a Defensoria Pública<sup>24</sup> e prevê que o não atendimento das

---

<sup>24</sup> Art. 73-D Ficam estabelecidos os seguintes prazos para a repartição dos limites globais da despesa com pessoal prevista no inciso II, alíneas “c” e “e” do art. 20:

I – Nos Estados onde a despesa da Defensoria Pública com pessoal, no período de apuração relativo à data da publicação desta lei, for inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida do Estado, este

determinações dentro de cada um dos prazos nele referidos sujeita o ente federativo à sanção prevista no inciso I, § 3 do art. 23 (proibição de receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.).

Mais uma vez, trata-se de uma equiparação da Defensoria Pública ao Ministério Público.

Tal medida é indispensável para a real autonomia da Defensoria Pública, uma vez que hoje, sem percentual fixo da receita líquida na maioria dos Estados, o órgão fica a mercê do bom relacionamento de seu gestor com os Deputados Estaduais e Governadores, sem o qual, o orçamento pode simplesmente não fazer frente às necessidades do órgão e, por extensão, da população carente.

À guisa de exemplo, no estado do Mato Grosso, a proposta de destinação de 1% da Receita Líquida do Estado foi vetada e o orçamento da Defensoria Pública em 2012 foi de, aproximadamente, R\$ 62.000.000,00 (sessenta e dois milhões de reais). De outro lado, o Ministério Público matogrossense possui vinculação de 2% da RCL (Lei 9606/2011, art. 38, I, “d”), recebendo, no mesmo ano, aproximadamente R\$ 210.000.000,00 (duzentos e dez milhões de reais).

O outro projeto é em realidade uma parceria da Secretaria de Reforma do Judiciário com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social que viabilizou a disponibilização de uma linha de crédito de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) a ser distribuída para as

---

percentual passa a ser o limite para vigorar no ano seguinte ao da publicação desta lei, sendo que a diferença de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) será reduzida em, no mínimo, 1/5 (um quinto) por ano, sucessivamente, até completar 2% (dois inteiros por cento), acompanhado do correspondente decréscimo do limite estabelecido para o Executivo;

II – Nos Estados onde a despesa da Defensoria Pública com pessoal, no período de apuração relativo à data da publicação desta lei, for igual ou superior a 0,5% (cinco décimos por cento) e inferior a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida do Estado, este percentual passa a ser o limite para vigorar no ano seguinte ao da publicação desta lei, sendo que a diferença de 1,0% será reduzida em, no mínimo, 1/5 (um quinto) por ano, sucessivamente, até completar 2% (dois inteiros por cento), acompanhado do correspondente decréscimo do limite estabelecido para o Executivo;

III – Nos Estados onde a despesa da Defensoria Pública com pessoal, no período de apuração relativo à data da publicação desta lei, for igual ou superior a 1,0% (um inteiro por cento) e inferior a 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida do Estado, este percentual passa a ser o limite para vigorar no ano seguinte ao da publicação desta lei, sendo que a diferença de 0,5% (cinco décimos por cento) será reduzida em, no mínimo, 1/5 (um quinto) por ano, sucessivamente, até completar 2% (dois inteiros por cento), acompanhado do correspondente decréscimo do limite estabelecido para o Executivo;

IV – Nos Estados onde a despesa da Defensoria Pública com pessoal, no período de apuração relativo à data da publicação desta lei, for igual ou superior 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) vigorará o limite de 2% (dois inteiros por cento) no ano seguinte ao da publicação desta lei, acompanhado do correspondente decréscimo do limite estabelecido para o Executivo.

Parágrafo único. O não atendimento das determinações contidas neste artigo dentro de cada um dos prazos nele referidos sujeita o Estado à sanção prevista no inciso I, § 3 do art. 23.

Defensorias Públicas estaduais para aplicação em infraestrutura o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos sistemas de informação e serviços, informatização, além da capacitação de servidores por meio do financiamento de estudos e consultorias.

De acordo com o Secretário de Reforma do Judiciário, Flávio Croce Caetano “Essa linha de financiamento modernizará a estrutura da Defensoria Pública e, dessa maneira, irá melhorar o atendimento prestado ao cidadão, tornando o sistema de atendimento ainda mais rápido e eficiente.”<sup>25</sup>

Em que pese ser evidentemente bem intencionada, a medida deve ser analisada com cautela, uma vez que não se pode perder de vista que empréstimos são o primeiro passo em direção ao abismo do endividamento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O acesso a uma ordem jurídica justa é, mais do que um direito fundamental, o meio de efetivação dos direitos fundamentais.

O Brasil é um país marcado pela desigualdade social, concentração de renda e marginalização dos pobres. Mais de 60% da população vive com menos de 3 salários mínimos por mês e, em razão dos altos custos de uma demanda judicial, acabam à míngua de assistência jurídica.

Para esses excluídos do sistema capitalista, a Constituição Federal previu a assistência jurídica integral e gratuita a ser prestada pela Defensoria Pública da União e dos Estados.

Diante disso a Defensoria Pública se afigura, por essência e por mandamento constitucional, instituição permanente da República e organismo essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido-lhe a tarefa de viabilizar o acesso dos necessitados à justiça, e propiciar-lhes o gozo efetivo de seus direitos, caminhando, cada vez mais no sentido de se construir uma sociedade livre, justa e igualitária.

Para o exercício de sua missão constitucional, a Defensoria Pública necessita, antes de mais nada, ser livre de ingerências de qualquer órgão ou poder da República.

---

<sup>25</sup>Notícia veiculada em 21.03.2012 no site da Secretaria de Reforma do Judiciário. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ65097B8FITEMIDF26F2858CB234135AD982A4EE8A66CBAPTBRNN.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

Com essa concepção, a Emenda Constitucional 45/2004 reconheceu a autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais.

Foi demonstrado que essa autonomia ainda é frágil e incompatível com o crescimento da instituição, mas, antes de se propor o fortalecimento em outras áreas, é necessário, em caráter emergencial, a extensão da autonomia reconhecida às Defensorias Públicas estaduais à Defensoria Pública da União, para se dar coerência e unidade ao sistema de acesso à justiça dos necessitados.

Sobre o tema, tramita a Proposta de Emenda Constitucional nº 487/2006 de autoria do Deputado Roberto Freire que, apesar de defasada em alguns pontos, trata da autonomia da Defensoria Pública como um todo e fortalece, de uma maneira geral, o sistema de acesso à justiça.

O III Pacto Republicano se avizinha e, espera-se dos Poderes signatários uma especial atenção para a questão da autonomia da Defensoria Pública da União como medida indispensável à solução da anomalia sistêmica criada pela Emenda Constitucional 45/2004.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. Retrospectiva 2008: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *In Revista eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, abr./jun. 2009. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em: 03 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *In Revista eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, mar./maio. 2007. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br> >. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.903/PB. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP. Requeridos: Governador do Estado Da Paraíba e Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 1º de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.700/RN. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do

Norte. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 15 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.569/PE. Requerente: Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Requeridos: Governadora do Estado de Pernambuco e Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 02 de abril de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.622/RO. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Ilmar Cezar Peluso. Brasília, 16 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CUNHA JR. Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Proteção judicial dos Direitos Fundamentais. *In* LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. (coord). **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional**: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 7. ed. São Paulo: Altas, 2007.

SILVA, José Afonso. Comentário contextual à Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros, São Paulo, 2006.