



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA UNICEUB  
FACS – FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Claudia Mikaele do Prado Sorrentino

**Direito fundamental de Acesso à Justiça:** uma análise à luz da necessidade de  
autonomia da Defensoria Pública da União.

Brasília

2013

Claudia Mikaele do Prado Sorrentino

**Direito fundamental de Acesso à Justiça:** uma análise à luz da necessidade de autonomia da Defensoria Pública da União.

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Bacharel em Direito pelo UNICEUB – Centro Universitário de Brasília. Orientador: Prof. Dra. Christine Peter.

Brasília

2013

Claudia Mikaele do Prado Sorrentino

**Direito fundamental de Acesso à Justiça:** uma análise à luz da necessidade de autonomia da Defensoria Pública da União.

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Bacharel em Direito pelo UNICEUB – Centro Universitário de Brasília. Orientador: Prof. Dra. Christine Peter

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

**Banca Examinadora**

---

**Christine Peter**

---

**Rodrigo Pereira de Mello**

---

**Luis Carlos Martins Alves Jr.**

Dedico esta obra a todos aqueles que durante anos sofreram os danos causados pela falta de Acesso à Justiça, bem como a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para meu senso crítico e para a pessoa que me tornei. À meu Pai, Isidoro Sorrentino, e à minha mãe, Nilva Sorrentino, meu carinho eterno. À minha irmã Krisnan, que contribuiu para meu aprendizado na escola da vida, e ao meu eterno companheiro Rodrigo Sampaio.

## RESUMO

O presente trabalho cuidará do direito fundamental de Acesso à Justiça preconizado no artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988, com enfoque para o direito à autonomia da Defensoria Pública da União. A pesquisa se justifica pela ineficácia apresentada por essa instituição na prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes em razão da precariedade estrutural que se encontra, e tem como objetivo mediato apresentar o descompasso existente entre a importância social da instituição e o valor que a ela é conferido pelo Poder Executivo Federal, em flagrante descumprimento dos preceitos constitucionais, para ao final, defender a sua autonomia institucional, tal qual fora conferida às defensorias Estaduais por meio da EC 45/2004. Para tanto, a questão será enfrentada a partir de uma análise estatística, doutrinária e embasada na lei acerca do conceito de Acesso à Justiça, perpassada pelos princípios da liberdade e igualdade e do conceito de garantias institucionais, ressaltada a importância da instituição Defensoria Pública, e apresentados todos os problemas enfrentados pela Defensoria Pública da União na tutela dos interesses dos economicamente necessitados. Para isso serão tratadas todas as peculiaridades institucionais da DPU, bem como apresentados diversos dados estatísticos que embasam a necessidade de mudança. Como solução para os problemas relatados, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 207-B, convertida na Emenda Constitucional - EC 74 que incluiu o § 3º ao artigo 134 da Constituição Federal de 1988, que confere à Defensoria Pública da União autonomia funcional, administrativa e financeira.

**Palavras-Chave:** Acesso à Justiça. Constituição Federal. Defensoria Pública da União. Autonomia. Efetividade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>11</b>
1.1 HISTÓRICO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA.....	14
1.2 LIBERDADE E IGUALDADE PARA O ACESSO À JUSTIÇA .....	18
1.3 GARANTIA INSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA.....	21
<b>1.3.1 O que é uma garantia institucional.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3.2 Gratuidade de Justiça, Assistência Judiciária e Assistência Jurídica. ....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.3 Defensoria Pública no Brasil (histórico).....</b>	<b>24</b>
<b>2 DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL AO ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>26</b>
2.1 CONCEITO DE DEFENSORIA PÚBLICA À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR 80/90 .....	29
2.2 NATUREZA JURÍDICA: DEFENSORIA PÚBLICA E DEFENSOR PÚBLICO.....	32
2.3 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO .....	34
<b>2.3.1 Proteção do direito fundamental à saúde.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.2 Proteção do direito fundamental à educação.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3.3 Proteção do direito fundamental à Previdência Social .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.4 Proteção do direito fundamental à moradia .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.5 Proteção do direito fundamental ao devido processo legal .....</b>	<b>39</b>
2.4 LEGITIMAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA .....	40
2.5 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO: GARANTIA INSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA .....	42
<b>3 PROBLEMAS ENFRENTADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO .</b>	<b>44</b>
3.1 DA INSUFICIÊNCIA TERRITORIAL E DE PESSOAL.....	44
3.2 CARÊNCIA DE AUTONOMIA FINANCEIRA: DPU, DEFENSORIAS ESTADUAIS E OUTROS ÓRGÃOS AUTÔNOMOS .....	48
3.3 ANÁLISE FEITA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	50
3.4 RECOMENDAÇÕES FEITAS PELO TCU AINDA NÃO EXECUTADAS 06 ANOS APÓS AUDITORIA – MONITORAMENTO 2010.....	53

3.5 APLICAÇÃO DO ARTIGO 134, § 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E A ADI 4282-3.....	56
3.6 EC 74 E A INCLUSÃO DO § 3º AO ARTIGO 134 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	60
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>655</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho cuidará do direito fundamental de Acesso à Justiça preconizado no artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, com enfoque para o direito à autonomia da Defensoria Pública da União. A pesquisa se justifica pela ineficácia apresentada por essa instituição na prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes em razão da precariedade estrutural que se encontra, e tem como objetivo mediato apresentar o descompasso existente entre a importância social da instituição e o valor que a ela é conferido pelo Poder Executivo Federal, em flagrante descumprimento dos preceitos constitucionais, para ao final, defender a sua autonomia institucional, tal qual fora conferida às Defensorias Estaduais por meio da EC 45/2004.

A Defensoria Pública da União tem como objetivo garantir o Direito de Acesso à Justiça, previsto no artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988 aos hipossuficientes, assim considerados aqueles que não têm condições de arcar com as custas do processo e honorários advocatícios, sem prejuízo do seu próprio sustento ou de sua família, e constitui-se em instituição essencial à função jurisdicional do estado, que visa a manutenção da dignidade humana e do Estado democrático de Direito. No entanto, em que pese sua fundamental importância na garantia dos preceitos constitucionais, a Defensoria Pública da União não conta com autonomia funcional, administrativa e financeira, ainda se encontra vinculada ao Ministério da Justiça e subordinada ao Poder Executivo, motivo pelo qual permanente em um desarrazoado conflito de interesses.

A importância desse trabalho gira em torno do direito de milhares de pessoas carentes que necessitam da atuação da Defensoria Pública da União para, por meio da assistência jurídica integral e gratuita por ela prestada, ter seus direitos satisfeitos e poder gozar do mínimo de dignidade. Entretanto, muitas dessas pessoas não conseguem obter atendimento por não possuírem um posto da DPU próximo a suas residências, ou quando tem muitas vezes se deparam com a precariedade da instituição, incapaz de suprir toda a demanda. É nesse contexto de “única opção” para muitas pessoas que exsurge a importância de defender a melhoria dessa instituição, para que ela possa bem desempenhar suas funções e conferir um tratamento digno a quem dela precisa. O objetivo central deste trabalho é possibilitar a todos a busca pelos seus direitos.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 5º LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

O primeiro capítulo trará breves explanações acerca das instituições essenciais à Justiça, para posteriormente adentrar-se na instituição Defensoria Pública. Feito isso, partirá do histórico do direito fundamental de Acesso à Justiça, tratado pela obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, e adentrará nos princípios da liberdade e igualdade como pressupostos para o alcance desse direito, cujo foco será a justiça atributiva e retributiva de Norberto Bobbio. Insurge a necessidade de tais abordagens por serem fundamentais ao entendimento dos institutos futuramente compulsados, afinal, não é possível fazer uma análise crítica a respeito de uma instituição que tem como função precípua a prestação de assistência jurídica sem possibilitar ao leitor o entendimento de sua base constitucional, bem como as questões que a circunda. Nesse sentido, será estudado o conceito de garantia institucional, pelo qual, já de antemão, poderá ser observado que o direito de Acesso à Justiça não se constitui somente em cláusula pétrea, mas também em valores essenciais objetivamente tutelados pelo Estado, e as diferenças existentes entre os termos: Gratuidade de Justiça Assistência Judiciária e Assistência Jurídica, a fim de sanar futuras digressões, quando mencionados. Por fim, será trazido à baila o surgimento da instituição Defensoria Pública, a fim de já introduzir o tema a ser tratado no próximo capítulo.

O segundo capítulo cuidará da análise da instituição Defensoria Pública, abordando todas as suas peculiaridades, tais como organização, objetivos, competência, princípios, funções, os quais servirão de base para esmiuçar o conceito dessa instituição à luz da Lei Complementar 80/90 em analogia à lição de Holden Macedo da Silva ao fazê-lo com o artigo 134 da Constituição Federal. Feito isso, diferenciar-se-á a natureza jurídica da Defensoria Pública e do Defensor Público, a fim de sanar quaisquer dúvidas a respeito da diferença entre instituição e agente público, em especial no que tange a função de cada um. Ademais, será ressaltada a atuação extrajudicial da Defensoria Pública na tutela dos interesses de seus assistidos ao tentar conciliar as partes e resolver os problemas da forma mais célere e tranquila possível, cuja importância reside no desafogamento do judiciário, uma dos notórios problemas enfrentados pela justiça brasileira.

Ao final do capítulo, o ponto principal do trabalho, a Defensoria Pública da União, a qual será trabalhada por área de atuação, a fim de possibilitar uma melhor organização do texto e, conseqüentemente, adequada compreensão por parte do leitor. As áreas a ser objeto de destaque são: saúde, educação, previdência e assistência social, moradia, liberdade, legitimidade para propor ações coletivas, bem como ações trabalhistas e as relacionadas à defesa dos direitos humanos. A intenção deste momento do trabalho é

demonstrar que a Defensoria Pública da União possui papel fundamental na proteção dos direitos mais básicos do indivíduo, responsáveis pela manutenção da dignidade humana e da própria vida.

A fim de apresentar os diversos problemas que a Defensoria Pública da União encontra para desempenhar suas funções e possibilitar um efetivo Acesso à Justiça aos economicamente necessitados, serão destacados alguns dados estatísticos fornecidos pelas seguintes instituições que comprovam a veracidade de tal afirmação: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, ano 2009, realizado pelo Ministério da Justiça, Tribunal de Contas da União (TCU) no relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU nº 725/2005-Plenário e nº 167/2007-Plenário e os dados apresentados pela Defensoria Pública da União. Os referidos dados terão a finalidade de demonstrar a carência de postos de atendimento, a insuficiência de Defensores Públicos, a falta de quadro administrativo de apoio e, a precariedade estrutural, que a Defensoria Pública da União encontra, ocasionada pela subordinação que sofre do Poder Executivo. Vae ressaltar que o monitoramento realizado pelo TCU servirá como indicativo de solução para o problema, uma vez que órgão de controle externo tem competência para analisar o problema e apresentar recomendações.

Ao terceiro capítulo cumpre demonstrar as soluções para os problemas acima destacados, uma delas é estender o disposto no artigo 134, § 2º da Constituição Federal de 1988 à Defensoria Pública da União, conforme poderá ser observado por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4282-3, ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (ANDPU), de relatoria da Ministra Rosa Weber, sob a alegação de descumprimento do princípio da isonomia decorrente do pacto federativo e da garantia individual de Acesso à Justiça, trazidos no artigo 60§ 4º como cláusulas pétreas.

Por enquanto, despiendo adentrar no mérito da ADI, tem-se que tal ponto do texto servirá de contraponto ao segundo capítulo, dos quais resultará o seguinte questionamento: Como uma instituição cuja essencialidade é inquestionável, pôde permanecer de mãos atadas frente a um conflito de interesses com o Poder Público em pleno Estado democrático de Direito?

A resposta para tal pergunta não fará parte do texto, mesmo porque é difícil, para não dizer, impossível chegar-se a tal conclusão. Cumpre adiantar que não há razões para se conferir autonomia à Defensoria Pública dos Estados e não conceder igual tratamento à

Defensoria Pública da União. Nesse sentido, já com indignação, fará parte do final do capítulo três algumas soluções para o problema, sem, contudo, olvidar os questionamentos pertinentes.

Uma solução a ser apresentada é estender o disposto no artigo 134, § 2º da Constituição Federal de 1988 à Defensoria Pública da União, utilizando-se da interpretação conforme a Constituição, em consonância com a tese defendida por meio da supracitada Ação Direta de Inconstitucionalidade 4282-3. Por meio da interpretação conforme o texto constitucional poderá ser observado que o mencionado dispositivo ao ser interpretado literalmente está acometido por flagrante inconstitucionalidade, não só quanto aos dispositivos que a ADI tratada compulsava, mas, sobretudo aos preceitos que circundam o direito à vida, dignidade, liberdade, igualdade, bem como todos os outros direitos e garantias fundamentais individuais e sociais.

Diante do exposto, intui-se com este trabalho apresentar todos os limites enfrentados pela Defensoria Pública da União na prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes, decorrentes da carência de autonomia funcional, administrativa e orçamentária à luz do artigo 134 §2º da Constituição Federal de 1988, bem como criticar a consequente falta de Acesso à justiça que acomete 80 milhões de pessoa no Brasil.

Vale a pena conhecer a realidade por trás da palavra “Justiça”.

## 1 ACESSO À JUSTIÇA

As instituições essenciais à Justiça são entidades, públicas ou privadas, propulsoras da atividade jurisdicional, indispensáveis ao funcionamento do Poder Judiciário e à tutela dos direitos e garantias conferidos pelo Ordenamento Jurídico.<sup>2</sup> Segundo Uadi Lammêgo Bulos, elas são atividades profissionais sem as quais o Poder Judiciário não seria chamado para dirimir conflitos, uma que não há juiz sem autor.<sup>3</sup>

O Poder Judiciário tem como característica precípua a inércia, a tutela Jurisdicional somente é prestada quando provocada pela parte interessada, excepcionalmente age de ofício.<sup>4</sup> As instituições essenciais à Justiça têm como função precípua movimentar a máquina estatal a fim de prover a tutela jurisdicional àqueles, em regra, economicamente carentes. Ou seja, essas instituições servem para impulsionar o Poder Judiciário de modo que ele responda aos litígios ocasionados pelos conflitos de interesses entre as partes e os resolva da maneira menos prejudicial possível para ambas as partes.<sup>5</sup>

A constituição Federal de 1988 elenca no capítulo do Poder Judiciário como instituições essenciais à justiça o Ministério Público, a advocacia pública e a Defensoria Pública, que nos dizeres de Cinthia Robert<sup>6</sup> atuam juntamente com os tribunais de contas e as procuradorias como a quarta função do Estado, vez que concretizam a justiça. Para ela esses órgãos “são instituições jurídicas e sociais, incrustada no Poder Público, naquela porção que expressa a vontade governamental superior, e não têm natureza apenas administrativa”<sup>7</sup>.

Dessa forma, são instituições que independente de sua natureza pública ou privada prestam serviços de caráter eminentemente público, cuja finalidade é garantir os direitos fundamentais aos cidadãos. Se o Estado é responsável pela solução dos conflitos entre seus cidadãos e o faz por meio do Poder Judiciário, que em razão da inércia, necessita de provocação, pode-se concluir que ao provocar o Judiciário a prestar sua função precípua, estas instituições estão realizando atividade pública e, por conseguinte, garantindo aos cidadãos o direito de buscar seus direitos.

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 594.

<sup>3</sup> BULLOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1362-1363.

<sup>4</sup> ALVIM, J. E. *Carreira. Teoria Geral do Processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 594.

<sup>6</sup> ROBERT, Cinthia. @cesso à justiça. Rio de Janeiro: Lúmem Juris, 1999. p. 107-115.

<sup>7</sup> ROBERT, Cinthia. @cesso à justiça. Rio de Janeiro: Lúmem Juris, 1999. p. 107-115.

Sérgio de Andréia Ferreira, no mesmo sentido, leciona que essas instituições atuam ao lado dos poderes estatais como a quarta função do Estado, buscando concretizar a justiça e garantindo a efetividade do direito, *in verbis*:

“[...] tem de identificar o gênero funcional comum, que veio a constituir-se na quarta função política, ao lado da função legislativa, da executiva e da jurisdicional: a função de provedoria de justiça, cuja finalidade é contribuir para a realização do Direito, realização legítima, moralizada, humana, democrática, equânime, com razoabilidade e segurança, seja pelos governantes, seja pelos governados.”<sup>8</sup>

Segundo Sérgio de Andréia Ferreira, essas entidades constituem a função política do Estado, cujo objetivo é o de assegurar o regular cumprimento das Leis, observando os princípios e garantias previstos na Constituição.<sup>9</sup>

Para Marcacini, a estruturação das instituições essenciais à justiça deve-se ao fato de que o legislador reconheceu três categorias de interesse tutelados pelo ente estatal, quais sejam, os da sociedade como um todo, os estatais e os anseios das pessoas economicamente carentes. Para evitar incompatibilidade entre eles, foram criados três órgãos: o Ministério Público que resguarda os interesses da sociedade, a Advocacia Geral da União e as procuradorias estaduais incumbidas de resguardar os anseios do Estado e a Defensoria Pública responsável por velar os desejos da população carente.<sup>10</sup> Todos esses interesses são equânimes, um não sobressai ao outro. No entanto, para que essa paridade de interesses continue a existir deve ser conferido igual tratamento a esses órgãos.<sup>11</sup>

Ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União e à Defensoria Pública deve ser conferida isonomia, sobretudo no que tange a concessão de autonomia administrativa para que cada uma dessas instituições possam não só se gerir como queiram, mas também aplicar os meios administrativos conforme entendam necessário. Entretanto essa autonomia só foi conferida ao Ministério Público (127 parag. 2º da CF), a Advocacia Geral da União e a Defensoria Pública continuam esquecidas.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> ROBERT, Cinthia. Apud. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996. p. 9.

<sup>9</sup> ROBERT, Cinthia. Apud. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996. p. 9.

<sup>10</sup> MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 64-65.

<sup>11</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 80-81.

<sup>12</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 27.

Cada instituição possui suas competências e funções específicas elencadas na Constituição Federal. O Ministério Público conforme o artigo 127 da carta magna constitui-se em “[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,” suas funções institucionais estão previstas no artigo 129 da constituição Federal, das quais se destacam a competência privativa para a propositura de ação penal pública, a atuação como custos legis e a fiscalização que realiza na aplicação dos preceitos constitucionais.<sup>13</sup> Ademais, ele desempenha atipicamente a função de substituto processual nos casos em que patrocina ou nas hipóteses do artigo 9º I, II e III do CPC.<sup>14</sup>

A Advocacia Pública, também chamada de Advocacia Geral da União (AGU), disposta no artigo 131 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei Complementar 73 de 1993 tem como função representar o Estado judicial e extrajudicialmente.<sup>15</sup>

A Advocacia privada traçada no artigo 133 da carta política e regulamentada pelo estatuto da OAB, Lei 8906, é responsável pela administração da justiça e atua no patrocínio daqueles que podem pagar.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Acesso em: 23 maio 2013.

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm)>. Acesso em: 23 set. 2013.

Art. 9º O juiz dará curador especial:

I – ao incapaz, se não tiver representante legal, ou se os interesses deste colidirem com os daquele;

II – ao réu preso, bem como ao revel citado por edital ou com hora certa.

Parágrafo único. Nas comarcas onde houver representante judicial de incapazes ou de ausentes, a este competirá a função de curador especial. Acesso em: 23 maio 2013.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

LC 73/93 - Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.

A Defensoria Pública, por sua vez, constitui-se em: “[...] instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.”<sup>17</sup> Suas funções institucionais estão previstas no artigo 4º da Lei Complementar 80/90, as quais serão tratadas posteriormente.

Vale ressaltar que, em que pese a Constituição prever apenas as instituições acima descritas, há doutrinadores que incluem outros serviços às funções essenciais à justiça, como exemplo, o desembargador Nagib Slaibi Filho<sup>18</sup> em sua obra “reforma da justiça” que inclui, a partir do conceito de justiça, os notários e registradores como instituições essenciais à justiça, em razão de exercerem função privada delegada pelo serviço público como indispensável à organização judicial.

Essas instituições têm como finalidade garantir o efetivo Acesso à Justiça a todos os cidadãos enquanto indivíduos ou sociedade, velando pelos direitos e garantias fundamentais, individuais, difusos e coletivos, cada uma com suas funções específicas, sem adentrar na esfera da outra, apenas se complementado.<sup>19</sup>

## 1.1 HISTÓRICO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth,<sup>20</sup> o conceito de Acesso à Justiça modificou bastante ao longo do tempo, por volta dos séculos XVIII e XIX era tido como “direito natural” de todos, com qual o Estado não precisava se preocupar, bastava cuidar para que uns não infringissem os direitos de outros, havia, portanto, uma visão individualista do direito em que o Acesso à Justiça dispunha de aspecto apenas formal - o direito é para todos - não interessava se isso se concretizava ou não. Dessa forma, o Acesso à Justiça era obtido apenas por aqueles que conheciam seus direitos e podiam arcar com as custas do processo, o resto das pessoas eram consideradas responsáveis por sua sorte, aliás, má sorte, uma vez que

---

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Lei 8906/94 - Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 5º [...] LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

<sup>18</sup> SLAIB FILHO, Nagib. *Reforma da justiça*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 1-13.

<sup>19</sup> ROBERT, Cinthia. Apud. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1996. p. 109.

<sup>20</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S.A Fabris, 1988.

se encontravam submetidas ao bel prazer dos abastados. Havia grande necessidade de reforma.

À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresciam, aumentava a preocupação com os direitos fundamentais, o individualismo era deixado de lado em prol do interesse coletivo, novos direitos e deveres sociais, necessários para efetivar aqueles anteriormente defendidos, surgiam. As novas Constituições passaram a abarcar essas mudanças, passou-se a exigir uma atuação positiva do ente estatal, antes inerte aos problemas sociais. O Estado de bem estar social trouxe vários “novos direitos” aos indivíduos na qualidade de consumidores, empregados e locatários e, por conseguinte, a necessidade de um efetivo Acesso à Justiça para conferir a observância desses direitos. Cada vez mais o acesso á justiça é encarado como direito fundamental – o mais básico dos direitos humanos, imprescindíveis a um sistema jurídico igualitário. Contudo, o Acesso à Justiça não se resume apenas no acesso aos tribunais, mas também na processualística utilizada perante eles, diante da complexidade que se exige no patrocínio das causas.<sup>21</sup>

Em sua obra “Acesso à Justiça”<sup>22</sup> Mauro Cappelletti e Bryant Garth definiram duas finalidades básicas do sistema jurídico, a primeira, de possibilitar que todas as pessoas reivindiquem seus direitos por meio da ampla acessibilidade ao poder jurisdicional, e a segunda, de ter suas pretensões resolvidas pelo Estado com resultados socialmente justos.<sup>23</sup> A obra de Cappelletti e Garth prioriza a primeira finalidade, acesso a todos, mas não dispensa a essencialidade da segunda, efetividade, tendo em vista que a justiça social só pode ser alcançada a partir de um efetivo acesso à jurisdição. Ademais, aborda a evolução do Acesso à Justiça por meio de três ondas, as chamadas “ondas renovatórias”, a primeira, referente à assistência judiciária aos pobres, a segunda às reformas tendentes a propiciar a defesa dos interesses difusos, em especial nas searas consumeristas e de proteção ambiental, e a terceira, mais recente, que trata da efetividade de Acesso à Justiça.<sup>24</sup>

A partir da necessidade de reforma do modelo assistencial “formal”, começa nos Estados Unidos em 1965 e se alastra pelo mundo até o início da década de 70, com o sistema *judicare*, adotado pela Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental, um novo

---

<sup>21</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>22</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>23</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>24</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

modelo jurídico em que o Estado paga os advogados particulares para defenderem à população com o fito de que todos tenham acesso à mesma defesa. Essa prestação de assistência judiciária gratuita aos pobres surge da carência de recursos para arcar com as custas processuais e honorários de advogado particular, bem como da necessidade de patrocínio para decifrar as leis e os procedimentos complexos do nosso sistema.<sup>25</sup>

Em que pese tal sistema não atuar perante a maioria dos tribunais especiais, onde devem ser pleiteados os “novos direitos”, foram obtidos resultados significativos, muitas pessoas tiveram seus direitos tutelados. Contudo, esse modelo apresenta alguns pontos negativos, quais sejam, os pobres não sabem quais são seus direitos e o sistema não permite que os advogados os orientem. Além disso, encontra-se limitado a proteção dos interesses individuais, fazendo com que os interesses de grupo ou classe fiquem sem proteção.<sup>26</sup>

Ainda na primeira onda há o modelo do Advogado Remunerado Pelos Cofres Públicos, formado por escritórios localizados dentro das comunidades ou próximos a elas, com fito de criarem uma categoria de advogados experientes em lidar com os pobres, bem como auxiliá-los a reivindicarem seus direitos. Contudo, assim como o anterior, este modelo apresenta alguns pontos negativos, como prioriza os casos de classe, os direitos coletivos, a criação de casos-testes, o lobby e reformas legislativas, pode fazer com que os advogados priorizem os casos de maior repercussão e esqueçam os individuais.<sup>27</sup>

Além disso, pode ser que os advogados assumam uma conduta paternalista em relação aos pobres e façam com que estes parem de procurar seus direitos. Mas, o maior problema se encontra no conflito de interesses existente entre quem pleiteia e quem concede o direito, tendo em vista que este modelo depende de apoio governamental e, ao mesmo tempo, atua contra ele. De todo modo, é fácil a conclusão, mesmo superados os problemas anteriores, de que este sistema não seria eficiente, vez que é impossível conferir equipes de advogados a todos os pobres, e ainda, estender o atendimento a toda população de classe média como no sistema *judicare*.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>26</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>27</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>28</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

Além desses, há na primeira onda os Modelos Combinados adotados pela Suécia e pela Província Canadense de Quebeque, os quais misturam os dois modelos anteriores favorecendo o aprimoramento dos sistemas de Acesso à Justiça.<sup>29</sup>

Em contraponto à primeira onda que se preocupava em atender o interesse da população carente, surge a segunda onda de reformas, cuja finalidade é tutelar os direitos difusos, os interesses da coletividade, ocasionando uma grande revolução no processo civil, principalmente com relação à legitimidade ativa para propor demandas, a citação das partes e a coisa julgada. Este sistema é formado pelos modelos de “ações governamentais”, representado pelo Ministério Público ou outras entidades Estatais que em razão dos conflitos de interesses com o ente governamental não se encontram totalmente preparadas para patrocinar essas causas, pela “técnica do Procurador-Geral-Privado” que trata da possibilidade de um indivíduo propor a ação coletiva, e pela “Técnica do Advogado Particular do interesse Público”.<sup>30</sup>

Por fim, a terceira e última onda renovatória, conhecida como “enfoque do Acesso à Justiça” defende a efetiva proteção dos interesses dos cidadãos, de modo que todos tenham “paridade de armas” ao propor suas pretensões. No entanto, para que a finalidade desse sistema seja atingida, é necessário criar novos meios de representação judicial e extrajudicial, por meio de advogados públicos ou privado, bem como promover várias reformas procedimentais, alterando a estrutura dos tribunais, e criando outros novos. É necessária, sobretudo, a adoção de práticas conciliatórias, a fim evitar os conflitos, e não somente resolvê-los depois de iniciados.<sup>31</sup>

Conclui-se que o Acesso à Justiça ganhou força a partir da preocupação estatal com a efetividade e acessibilidade desse direito à todos, foi a partir da visão social do direito e da necessidade de tratar-se igualmente todos os cidadãos, que buscou-se concretizar o acesso à Justiça. Esse direito fundamental saiu da teoria e foi aos poucos inserido na sociedade, a priori, por meio do custeio Estatal de advogados particulares, mais tarde, com a criação de ações governamentais objetivando a tutela dos direitos individuais e coletivos.

Enfim, a necessidade de garantir paridade entre as partes, leia-se igualdade material, pôde ser observada, houve a adequação do processo ao litígio e a efetividade do

---

<sup>29</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

<sup>30</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>31</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

Acesso à Justiça, por meio das reformas judiciais e, em especial, com a instituição da Defensoria Pública.

## 1.2 LIBERDADE E IGUALDADE PARA O ACESSO À JUSTIÇA

Diversas constituições trazem em seu bojo o princípio da isonomia visando assegurar aos cidadãos igual proteção perante a lei e buscando, sobretudo, eliminar qualquer exceção ou privilégio a determinado indivíduo ou categoria, uma delas é a nossa Constituição Federal de 1988 que seguiu no mesmo prisma, ao inserir o artigo 5º que trata dos direitos e garantias fundamentais e os seguintes incisos que garantem o Acesso à Justiça: <sup>32</sup>

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

[...] LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”

Com objetivo de aplicar a igualdade material e formal acima descrita como condição para o justo, é necessária a efetiva concretização do disposto no artigo 5º, em especial dos incisos supracitados, a fim de assegurar aos hipossuficientes a mais plena justiça. Contudo, conforme melhor será abordado nos capítulos seguintes, esse princípio, não vem sendo eficaz no plano concreto, visto que as classes menos favorecidas ainda possuem dificuldades de buscarem judicialmente seus direitos. <sup>33</sup>

Diante desse dispositivo, e do exposto acima, podemos asseverar que todos, sem distinção, uma vez que são considerados iguais, têm direito de Acesso à Justiça, quando lesionado ou ameaçado seus direitos, independentemente da possibilidade econômica de arcar com as custas judiciais e honorários advocatícios. Isso porque para haver justiça é indispensável que todos sejam tratados igualmente perante a lei. <sup>34</sup>

Segundo Norberto Bobbio, para haver justiça devem ser obedecidos dois princípios, a liberdade e a igualdade, sem eles não há que ser falar em ordem jurídica justa ou Estado democrático de direito. <sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>33</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>34</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>35</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

Enquanto liberdade significa um estado, igualdade denota uma relação entre os indivíduos. Nesse sentido, a liberdade pode ser individual, de modo que é possível haver uma sociedade na qual só haja um homem livre, o déspota, já a igualdade é social, exige um grupo de indivíduos para que se possa comparar, afinal, só há igualdade em relação a algo ou a alguém.<sup>36</sup>

Nesse sentido o homem como pessoa – ou para ser considerado como pessoa deve ser, enquanto indivíduo em sua singularidade, livre; enquanto ser social, estar com os demais indivíduos numa relação de igualdade. Entretanto, no binômio igualdade *versus* liberdade, igualdade geralmente é substituída por justiça, formando um binômio no qual justiça se antepõe a liberdade. Nesse prisma, para haver justiça o homem deve ser livre e tratado igualmente em relação aos outros de mesma categoria.<sup>37</sup>

Tendo em vista que liberdade é valor individual e justiça é o bem social desejado, pode-se inferir que o binômio mais correto seria liberdade e justiça, não liberdade e igualdade, uma vez que a igualdade é pressuposto indispensável para o justo.<sup>38</sup>

Dentro do conceito de justiça, considerando a aplicação da igualdade material, que é um dos pressupostos do justo, temos o conceito de justiça atributiva e retributiva, a primeira é uma relação entre o todo e as partes que resulta da atribuição de vantagens ou desvantagens, benefícios ou ônus, direitos ou deveres a uma determinada categoria, é o caso da necessidade de se conferir iguais direitos e deveres entre homens e mulheres.

Porém não se deve olvidar que em outros ramos do direito as suas diferenças materiais são respeitadas a partir de normas que asseguram a justiça atributiva, por exemplo, quanto as obrigações conjugais, homens e mulheres possuem os mesmos direitos e obrigações, em contrapartida, nos casos de licença maternidade a mulher possui um período de benefício muito maior do que o conferido ao homem em sede de licença paternidade, já que a gravidez é uma diferença material entre ambos.<sup>39</sup>

A justiça retributiva se preocupa somente com a relação entre particulares, pela qual o que se dá deve ser equivalente ao que se tem, da mesma forma que o que se recebe tem que corresponder ao que o outro tem, formando uma relação equilibrada, por exemplo, os casos de descumprimento contratual. Dessa forma, a justiça atributiva e retributiva pressupõe

---

<sup>36</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>37</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35

<sup>38</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>39</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

um modo de tratamento para com as outras pessoas, já a igualdade formal está relacionada a “regra de justiça”, pela qual todos são iguais perante a lei. Essa regra pressupõe que os primeiros aspectos da justiça, quais sejam, a atributiva e retributiva, já foram superados no momento da sua aplicação, passando, então, a se preocupar com a aplicação do princípio da igualdade formal, que tem por fim concretizar o tratamento escolhido como justo pelas justiças mencionadas. Nesse prisma, a regra de justiça é considerada formal, uma vez que não se preocupa com o critério escolhido, apenas com sua aplicação isonômica a todos.<sup>40</sup>

Diante dos princípios supramencionados, podemos inferir que para haver justiça temos de partir da máxima tradutora do conceito clássico de isonomia “todos os homens são iguais perante a lei”, tirá-la do campo dos direitos, e aplicá-la em nosso cotidiano, sem olvidar a igualdade material tratada pela justiça atributiva e retributiva.<sup>41</sup>

No tocante a liberdade e igualdade, Paulo Bonavides leciona que o princípio da igualdade é o guardião do Estado Social de direito e peça fundamental para a efetivação dos direitos dele decorrentes (direitos fundamentais). Por essa razão, ao ser introduzida como essência do Estado social, a igualdade jurídica do liberalismo passa à igualdade material da nova forma de Estado, a partir da qual se tem igualdade na lei, através da lei, não mais perante a lei. Ou seja, a igualdade sai da esfera abstrata, da utopia, e ganha concretude, abarcando ideologias e valores com previsão legal.<sup>42</sup>

Diante disso, a ideia de liberdade como único “valor geral” e a visão de que os direitos fundamentais são apenas temporários caiu por terra. A igualdade passa a ser incorporada como base do Estado e modifica a liberdade, que de liberdade jurídica passa à liberdade real. Dessa forma, a garantia dos direitos fundamentais e a liberdade efetiva são alcançadas desde que efetivada a igualdade material.<sup>43</sup>

No que tange a igualdade na lei e perante a lei, José Afonso da Silva<sup>44</sup> defende que igualdade perante a lei corresponde à aplicação da lei ao caso concreto, não importa se justa ou não, configurando a isonomia formal, ao passo que a igualdade na lei pressupõe a aplicação isonômica à todos àqueles submetidos à lei.

---

<sup>40</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>41</sup> NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 Ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p 14-35.

<sup>42</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 316.

<sup>43</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 316.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

No mesmo sentido entende Vicente Paulo<sup>45</sup>, o qual afirma que em razão da igualdade na lei e perante a lei, o princípio da igualdade obriga tanto o legislador como o aplicador do direito, vez que a igualdade perante a lei obriga a todos os aplicadores da lei ao caso concreto, e a igualdade na lei, impõe não só o dever de obediência aos aplicadores, mas também aos que fazem as normas.

Assim, para o efetivo Acesso à Justiça é necessário que haja igualdade na lei, não apenas perante a lei, entretanto, conforme será tratado minuciosamente, o legislador muitas vezes incorre em omissão, ocasionando tratamento desigual aos que se encontra em situação de igualdade, é o caso do artigo 134 §2º da Constituição Federal de 1988 que conferiu autonomia às Defensorias Públicas Estaduais, olvidando as mesmas garantias à Defensoria Pública da União, incorrendo em tratamento desigual àqueles cidadãos economicamente carentes que dependem dessa instituição preterida.

Por fim, conforme Augusto Marcacini<sup>46</sup>, para igualar os pobres, no sentido jurídico do termo, àqueles que têm condições financeiras de arcar com as custas judiciais e honorários advocatícios é necessário conferi-los assistência jurídica integral e gratuita por meio dos órgãos essenciais à justiça, em especial por meio da Defensoria Pública, instituição responsável por tutelar os anseios das pessoas economicamente necessitadas. Caso essa instituição, independentemente de sua esfera de competência, não confira ou não possa conferir tratamento isonômico aos seus assistidos haverá flagrante descumprimento do princípio igualdade e a conseqüente mitigação do Estado Social de Direito.

### 1.3 GARANTIA INSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA

#### 1.3.1 O que é uma garantia institucional

As garantia institucionais estão inseridas no âmbito de uma teoria dogmática voltada para o estudo da incorporação da razão institucional ao ordenamento jurídico, que intermediando o positivismo jurídico e o positivismo sociológico, sem que um se sobreponha ao outro, delimita o poder Estatal e protege os direitos materialmente previstos na Constituição.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> PAULO, Vicente. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

<sup>46</sup> MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 64-65.

<sup>47</sup> ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 167-180.

Segundo Márcio Iorio Aranha, elas são o momento dogmático da razão institucional, onde se problematiza a tensão entre conservação e inovação, ordem e desordem, bem como entre as tendências reacionárias e revolucionárias, instituídas e instituidoras, objetivas e subjetivas. Em que razão institucional é o modo de agir coletivo da sociedade em seus mais diferentes aspectos, cuja transformação ocorre incessantemente e de forma reflexa no ordenamento jurídico, que, por sua vez reage a essas transformações, com o objetivo de tutelar os núcleos essenciais de proteção, também conhecidos como direitos fundamentais.<sup>48</sup>

Nesse sentido, a teoria dos direitos institucionais se preocupa com o ponto de encontro das causas subjetivas, decorrentes das relações sociais, e os direitos objetivos, formando uma interação subjetiva- objetiva dos direitos fundamentais, da qual resulta a proteção objetiva (legal) dos direitos fundamentais. Não obstante, busca explicar que os direitos fundamentais não possuem só um lado jurídico-subjetivo, mas também jurídico-objetivo, os quais constituem um núcleo efetivo inseparável que se complementa e se fortalece.<sup>49</sup>

Aqui exsurge a necessidade de ressaltar a diferença entre direitos fundamentais e garantias institucionais. Segundo a doutora Christine Peter<sup>50</sup> os direitos fundamentais se diferem das garantias institucionais em razão da posição que se encontra o sujeito da pretensão (ativa ou passiva). Nos direitos fundamentais o sujeito ou um grupo de pessoas atua ativamente de modo a invocar ou exercer por si seus direitos perante as instituições, há uma busca de direitos. Já no campo das garantias institucionais o indivíduo assume uma posição passiva, vez que a proteção institucional se opera de modo organizatório, independente de provocação ou quaisquer fatores. Entretanto, as garantias institucionais não possuem o condão de conferir proteção individual subjetiva autônoma como os direitos fundamentais, mas sim, formar um arcabouço jurídico de proteção, no qual só haverá tutela destinada a um indivíduo, se mediante limitação legislativa.<sup>51</sup>

Ao trazer caráter objetivo aos direitos fundamentais, as garantias institucionais acabaram por conferir a intangibilidade desses direitos, os quais, incorporados ao ordenamento jurídico, passaram a serem considerados valores essenciais objetivamente

---

<sup>48</sup> ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 167-180.

<sup>49</sup> ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 167-180.

<sup>50</sup> SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Hermenêutica de Direitos Fundamentais: uma proposta*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

<sup>51</sup> SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Hermenêutica de Direitos Fundamentais: uma proposta*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

tutelados pelo Estado. Assim, os valores liberdade e igualdade, bem como os direitos fundamentais passaram a valores objetivos, princípios superiores do ordenamento jurídico, que exigem uma atuação positiva do Estado e, ao mesmo tempo, uma limitação ao seu poder.  
52

Dentre esses valores materiais objetivamente tutelados, está o Acesso à Justiça aos economicamente necessitados e todos os meios utilizados para seu alcance.

### **1.3.2 Gratuidade de Justiça, Assistência Judiciária e Assistência Jurídica.**

Os termos Gratuidade de Justiça e Assistência Judiciária possuem conteúdos semânticos diversos, porém, muitas vezes são tratados erroneamente como sinônimos. A própria Lei 1060/50 emprega a expressão assistência Judiciária no lugar de Justiça gratuita. Outrossim, a Lei de Alimentos, utiliza o termo gratuidade de Justiça como sinônimo de assistência Judiciária.<sup>53</sup>

Para Pontes de Miranda justiça gratuita, como instituto de direito pré-processual, é o “direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual perante o juiz que promete a prestação jurisdicional”.<sup>54</sup> Ou seja, é a gratuidade de todas as custas e despesas decorrentes do litígio, judicial ou extrajudicial.<sup>55</sup>

Assistência judiciária (instituto de Direito Administrativo) é a organização do Estado ou de ente paraestatal, cuja finalidade é a prestação da gratuidade de justiça, junto com a indicação de advogado.<sup>56</sup> Segundo Marcacini, é o patrocínio gratuito por advogado.<sup>57</sup>

Assistência jurídica, por sua vez, é a mais ampla desses institutos, não se limita ao âmbito do judiciário, se estende também as tentativas extrajudiciais de acordo, ela abarca as orientações, esclarecimentos e as diligências administrativas.

Dessa forma, para que haja efetivo Acesso à Justiça é necessária a prestação de Assistência Jurídica aos hipossuficientes, objetivo precípua da Defensoria Pública.

---

<sup>52</sup> ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 167-180.

<sup>53</sup> BARBOSA, Ruy Pereira. *Assistência Jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 57-59.

<sup>54</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, [1982]. p. 641.

<sup>55</sup> BARBOSA, Ruy Pereira. *Assistência Jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 57-59.

<sup>56</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, [1982]. p. 641.

<sup>57</sup> MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 31-33.

### 1.3.3 Defensoria Pública no Brasil (histórico)

A criação da Defensoria Pública está intimamente ligada à origem da gratuidade de justiça, e posterior necessidade do Estado orientar e defender os economicamente necessitados. Ela surge da preocupação estatal de conferir aos pobres defesa jurídica gratuita.<sup>58</sup>

Segundo José Fontenelle Teixeira da Silva, suas origens estão nas Ordenações Filipinas, vez que trouxeram em sua Lei de 2 de outubro de 1823 a previsão da gratuidade de justiça àqueles que não têm condições econômicas de arcar com as custas do processo, bem como vários outros dispositivos, ainda que confusos, nesse mesmo sentido.<sup>59</sup>

Em 1870, surge o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros sob a presidência de Nabuco de Araújo, grande precursor da assistência jurídica aos pobres, o uma vez que incentivou os advogados a patrocinarem as causas dos hipossuficientes gratuitamente, a fim de fazer valer a igualdade material e o significado de justiça.<sup>60</sup>

Mais tarde, a partir do inconformismo com a política da época, é promulgada a Constituição de 1934 que prevê a obrigatoriedade da União e dos Estados prestarem assistência judiciária gratuita por meio de órgãos especiais. Diante disso, o Estado de São Paulo criou, em 1935, o primeiro serviço de assistência judiciária do Brasil, seguido pelo Rio grande do Sul e Minas Gerais.<sup>61</sup>

Não obstante, o Código de processo Civil, em 1939, abarcou as regras da gratuidade de justiça, mais tarde definidas pela Lei 1060/50. Já em 1954, no Estado do Rio de Janeiro, foram criados os primeiros cargos de Defensor Público, os quais faziam parte da Procuradoria Geral de Justiça e do título “Assistência Judiciária” previsto na Constituição vigente naquele período; anos depois, substituído pelo instituto da Defensoria Pública.

Em 1977, no Rio de Janeiro, foi publicada a Lei Complementar Estadual/RJ que após diversas modificações fora denominada Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a qual instituiu a autonomia administrativa, financeira, dentre outras

<sup>58</sup> BORGES, Felipe Dezorzi. *Defensoria Pública: uma breve história*. Teresina, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>>. Acesso em: 01 set. 2013.

<sup>59</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta histórica*. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/publicados4.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

<sup>60</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta histórica*. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/publicados4.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

<sup>61</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Artigos publicados. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta histórica*. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/publicados4.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

previsões a esta instituição. Há que se ressaltar que essa lei teve significativa importância para a edição da Lei Complementar 80/90.<sup>62</sup>

A partir das inovações trazidas pelo estado do Rio de Janeiro, houve várias discussões a respeito da necessidade de todos os Estados prestarem assistência jurídica integral e gratuita aos economicamente necessitados por meio da Defensoria Pública, ficou decidido que a nova constituição, de 1988, deveria prever tal instituto.<sup>63</sup>

Assim foi feito, a Constituição Federal de 1988 trouxe, no artigo 134, dentre os órgãos essenciais à Justiça, a Defensoria Pública. É indispensável a análise do referido instituto.

---

<sup>62</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta histórica*. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/publicados4.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

<sup>63</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta histórica*. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/publicados4.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

## 2 DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL AO ACESSO À JUSTIÇA

A Defensoria Pública, órgão permanente essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela ampla defesa dos interesses dos economicamente necessitados<sup>64</sup> tem sua organização e normas gerais previstas na Lei Complementar 80/90 e, como objetivos, a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais, a manutenção do Estado democrático de Direito, a garantia dos direitos humanos, da ampla defesa e do contraditório.<sup>65</sup>

Divide-se em Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e Territórios e Defensorias Públicas dos Estados.<sup>66</sup> A primeira atua nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto à Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União, a segunda através de Núcleos e a última, em todos os graus de jurisdição e instâncias administrativas do Estado. Cada uma com sua respectiva competência.<sup>67</sup>

E, conforme o artigo 3º da Lei Complementar 80/90<sup>68</sup>, rege-se pelos princípios da unidade, indivisibilidade e a independência funcional.

Ela desempenha importantíssimo papel no tocante à proteção dos interesses da população carente, atua diretamente no combate à desigualdade de condições materiais entre os litigantes, de modo a atenuar ou até mesmo dirimir essas diferenças. Sem a Defensoria, a população pobre ficaria impossibilitada de exercer seus direitos em face da população abastada poderosa e, portanto, sem Acesso à Justiça.<sup>69</sup> Relacionando o disposto com as ondas renovatórias de Mauro Cappelletti e Bryant Garth na obra Acesso à Justiça<sup>70</sup>, tratada no subcapítulo 1.1. deste trabalho, é possível concluir que a Defensoria Pública se encaixa perfeitamente com o que preconiza a terceira onda, a efetividade do Acesso à Justiça.

---

<sup>64</sup> BULLOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1402.

<sup>65</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 11 de nov. 2012. Art. 3º-A

<sup>66</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 11 de nov. 2012. Art. 2º.

<sup>67</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 11 de nov. 2012. Art. 14, 62 e 106.

<sup>68</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 28 set. 2013. Art. 3º. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

<sup>69</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 594.

<sup>70</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

Tal intuito pode ser observado ao analisar o artigo 4º da Lei Complementar 80/90<sup>71</sup> que trata de suas funções institucionais: está incumbida de prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados em todos os graus de jurisdição, priorizar a conciliação extrajudicial das partes de modo a evitar litígios e desafogar o judiciário, amparar e incentivar a defesa aos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, prestar atendimento interdisciplinar, exercer a ampla defesa e o contraditório de pessoa física ou jurídica, bem

<sup>71</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 11 de nov. 2012. Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

- I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;
- II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;
- III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
- IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;
- V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses;
- VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;
- VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
- VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;
- IX – impetrar **habeas corpus**, mandado de injunção, **habeas data** e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;
- X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;
- XII - (VETADO);
- XIII - (VETADO);
- XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado;
- XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;
- XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei;
- XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais;
- XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas;
- XIX – atuar nos Juizados Especiais;
- XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos;
- XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores;
- XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

como promover a ação civil pública ou qualquer outra demanda capaz de tutelar os direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Ademais, a Defensoria Pública deve atuar na defesa dos direitos do consumidor, independentemente de sua capacidade econômica, promover a ampla defesa dos direitos e garantias fundamentais, em especial, os interesses da criança e do adolescente, do idoso, das pessoas portadoras de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado. Além disso, a Defensoria Pública tem acesso ao inquérito policial e competência para ajuizar ação penal privada e a subsidiária da pública, ser curadora especial, atuar em estabelecimentos prisionais e análogos, bem como atuar perante os Juizados Especiais.<sup>72</sup>

Há de se ressaltar que as funções desempenhadas pela instituição em comento não são taxativas, tendo em vista que a função precípua da Defensoria Pública de prestar assistência jurídica integral aos necessitados é bastante genérica. Dessa forma, desde que ela atue com esse fito, poderá realizar quaisquer outras atividades ainda que não previstas em lei.<sup>73</sup> Como exemplo podemos citar a ampliação realizada na Constituição do Estado do Rio de Janeiro que acresceu à Defensoria Pública deste Estado a função de defensora do vínculo matrimonial nos casos de anulação de casamento.<sup>74</sup>

Sérgio Luiz Junkes<sup>75</sup> ao tecer comentário sobre as funções institucionais da Defensoria Pública destacou algumas atividades que considera mais importantes para o alcance do Acesso à Justiça, especialmente aquelas que trazem maiores benefícios à determinada classe ou categorias de pessoas. Ressalvou como atividade principal a conciliação extrajudicial entre as partes conflitantes, pois em razão dessa possibilidade a Defensoria Pública funciona como um árbitro, uma mediadora de interesses, dispensando a figura do juiz na resolução de conflitos.

Segundo Junkes<sup>76</sup>, a atuação da Defensoria Pública possui diversos pontos positivos, dentre eles, a confiança que as partes sentem para transacionar tendo essa

---

<sup>72</sup> BRASIL. Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 11 de nov. 2012. Art. 4º.

<sup>73</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 91-94.

<sup>74</sup> MORAES, Sílvio Roberto Mello. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 24.

<sup>75</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 77-129.

<sup>76</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 77-129.

instituição como mediadora dos seus interesses, bem como seu papel na diminuição das demandas judiciais, vez que em razão da solução extrajudicial dos conflitos acaba por desafogar o judiciário e conseqüentemente ensejar uma maior celeridade nos pleitos. Corroborando o disposto, o artigo 585, II do Código de Processo Civil prevê que o instrumento de transação referendado pela Defensoria Pública constitui título executivo extrajudicial, ou seja, produz eficácia jurídica tal qual a conciliação realizada no judiciário.

Junkes<sup>77</sup> também destaca a importância da defesa da criança e do adolescente marginalizado e a possibilidade de a Defensoria Pública atuar não só perante o judiciário, mas também na orientação e proteção dos interesses desses menores, bem como o papel da Defensoria Pública na defesa dos cidadãos presos que em geral são pessoas pobres que desconhecem seus direitos, deveres e os requisitos para concessão de benefícios durante o cumprimento da pena privativa de liberdade.

A função da Defensoria Pública, além de auxiliar os detentos, é a de possibilitar que eles tenham ao menos a mínima dignidade dentro dos presídios. Por fim, o patrocínio da Defensoria Pública nas relações consumeristas, cuja atuação não se restringe a proteção do consumidor, mas também, aos direitos coletivos afetados em demandas dessa natureza. Sem essa defesa os consumidores ficariam a mercê das grandes empresas, obrigados a cláusulas abusivas presentes nos contratos de adesão.<sup>78</sup>

Diante do exposto, conclui-se que a Defensoria Pública desempenha importante função na busca da Justiça Social, uma vez que atua com vistas a garantir a igualdade não apenas formal de seus assistidos, de modo a conferi-los o gozo dos direitos e garantias fundamentais inerentes ao Estado democrático de direito e previsto na Constituição Federal de 1988.

## 2.1 CONCEITO DE DEFENSORIA PÚBLICA À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR 80/90

Segundo Paulo Galliez,<sup>79</sup> a nova redação do artigo 1º da Lei complementar 80/90 ampliou a finalidade da Defensoria Pública conferindo-a acepção político democrática, cujo

---

<sup>77</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 77-129.

<sup>78</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 77-129.

<sup>79</sup> GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 69.

obtivo precípua é a promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, há de se ressaltar que a supracitada instituição é referência da política nacional de Direitos Humanos e precursora do Estado democrático de direito. Passaremos à análise do referido artigo em analogia à lição de Holden Macedo da Silva<sup>80</sup> ao esmiuçar o artigo 134 da Constituição Federal.

Por ser instituição permanente, a Defensoria Pública não pode ser afastada do ordenamento jurídico, uma vez que constitui garantia fundamental institucional de cláusula pétreia, com fundamento no artigo 5º LXXIV da Constituição federal de 1988.<sup>81</sup> Outrossim, tendo em vista que a república Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos fundamentais erradicar a pobreza, a possível abolição da Defensoria Pública faria com que este objetivo tornasse inócuo, vez que essa instituição é a única função essencial à justiça direcionada a este fim.<sup>82</sup> Impende salientar que não obstante a Constituição Federal de 1988 ser silente a esse respeito, tal entendimento é pacífico, a Defensoria Pública é instituição permanente da mesma forma como é o Ministério Público.<sup>83</sup>

É essencial à função jurisdicional do Estado, pois atua na busca do efetivo Acesso à Justiça e conforme Guilherme de Peña Moraes<sup>84</sup>, a Defensoria Pública, ao contrário do que se pensa, não é essencial somente ao poder judiciário, mas também à esfera administrativa, uma vez que sua atuação se dá judicial e extrajudicialmente na solução de conflitos.

Constitui-se em expressão e instrumento do regime democrático, visto que atua impondo limites ao poder estatal em prol dos economicamente necessitados. Estado democrático de direito é aquele em que o poder político encontra-se submetido ao ordenamento jurídico, visando à proteção dos cidadãos frente o arbítrio e as injustiças praticadas pelo Estado. É aquele regido por normas justas constitucionalmente aceitas e tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, trazidos no artigo 1º da Constituição Federal. Guilherme de Peña Moraes<sup>85</sup>, assim o define: “O Estado de Direito é entendido como aquele que apresenta o poder político sujeito a princípios e normas jurídicas, visando garantir a seus componentes a liberdade, a segurança e a igualdade.”

---

<sup>80</sup> SILVA, Holden Macedo. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Brasília: Fortium, 2007. p. 27-38.

<sup>81</sup> LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

<sup>82</sup> SILVA, Holden Macedo. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Brasília: Fortium, 2007. p. 27-38.

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) - 2903*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2903&processo=2903>>. Acesso em: 30 maio 2013.

<sup>84</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Instituições da Defensoria Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999.

<sup>85</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Instituições da Defensoria Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999.

A Defensoria Pública presta orientação jurídica aos assistidos, aqui, sinônimo de assistência jurídica, anteriormente explanada, cujo fundamento decorre dos princípios da igualdade e da justiça gratuita e se origina na revolução Francesa de 1789, precursora da assistência judiciária aos hipossuficientes.<sup>86</sup>

A Defensoria Pública atua na promoção dos direitos humanos, vez que visa proteger todos os direitos defendidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e aqueles que, segundo Fernando Barcellos de Almeida, constituem imposições ou restrições ao poder político, com fito de garantir a todo ser humano o desenvolvimento de suas habilidades psíquicas, materiais e espirituais com dignidade.<sup>87</sup>

Ademais, promove a defesa dos interesses individuais e coletivos dos economicamente necessitados, em todas as esferas e graus de jurisdição, judicial e extrajudicialmente, de forma integral e gratuita.

No tocante aos interesses individuais e coletivos, a Constituição federal de 1988 os abordou em sentido *lato sensu*, os direitos individuais são aqueles direitos de interesse privado, cujo o titular é o indivíduo, e se contrapõe ao direito público, de titularidade do Estado. Já os direitos coletivos, originários das “*class actions*” estão relacionados aos direitos de um grupo, classe ou categoria de pessoas, como exemplo um conjunto de moradores de uma determinada região no combate a um problema de impacto ambiental.<sup>88</sup>

Em razão da atuação extrajudicial da Defensoria Pública, o defensor público tem o dever de funcionar prioritariamente como um conciliador das partes, de modo a prestar esclarecimentos, prevenir e resolver conflitos antes de promover ações judiciais, e, quando movidas, representar a parte em todas as instâncias, sem cobrar nada por isso. Nesse sentido, leciona Sérgio Luiz Junkes:

“A Defensoria Pública enseja em favor de cada necessitado: (a) a afirmação da sua liberdade: com a prestação das informações necessárias ao seu exercício pleno ou com a remoção de eventuais restrições; (b) a criação de oportunidade: com a prestação de informações necessárias para que possam ser percebidas e verificadas ou com a remoção de eventuais óbices, como, por exemplo, no caso da existência de alguma discriminação, (c) a promoção da sua dignidade: uma vez que assistência jurídica extrajudicial é um direito

---

<sup>86</sup> MATTOS, José Candido de Albuquerque Mello, 1897 Apud MORAES, Guilherme Peña de. *Instituições da Defensoria Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999.

<sup>87</sup> ALMEIDA Fernando Barcellos de. Apud ROBERT, Cinthia; MARCIAL, Danielle. *Direitos Humanos: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 10-15.

<sup>88</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 43-52.

fundamental – e, portanto, apanágio da dignidade – cujo exercício é pressuposto para a consecução dos demais.”<sup>89</sup>

A Lei Complementar em tela ao versar sobre assistência integral e gratuita aos necessitados se refere ao dever do Defensor Público de acompanhar todo o processo que patrocina, desde a tentativa prévia de conciliação extrajudicial ao trânsito em julgado da demanda judicial, sem cobrar nada por isso. Afinal, a função precípua da Defensoria Pública é a de prestar assistência gratuita aos economicamente necessitados, assim considerados aqueles que não têm condições de arcar com as custas do processo sem prejuízo do seu próprio sustento ou de sua família.<sup>90</sup>

O patrocínio de advogado é indispensável para o ganho da causa, visto que as leis são complexas e precisam ser decifradas. Um leigo, caso consiga iniciar sua demanda, não terá a menor chance de sair vitorioso, a lei do mais forte prevalecerá. Nesse sentido, dispõe Mauro Cappelletti e Garth. *in verbis*:

“Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear, são, por isso mesmo, vitais.”<sup>91</sup>

Pelos argumentos expostos, a atuação da Defensoria Pública se faz essencial, ela possibilita àqueles que não possuem recursos econômicos para contratar advogado privado buscarem seus direitos e ver afastada a premissa de que só o mais forte tem vez.

Nesse sentido, não possibilitar a todos a tutela da Defensoria Pública é privar os cidadãos de ter Acesso à Justiça e, conseqüentemente, ao próprio direito. É mitigar as normas constitucionais, impor que o cidadão se submeta ao bel prazer dos mais abastados e, sobretudo, fazer que a população carente fique “de mãos atadas” ao domínio Estatal.<sup>92</sup>

## 2.2 NATUREZA JURÍDICA: DEFENSORIA PÚBLICA E DEFENSOR PÚBLICO

<sup>89</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social*: das funções da Defensoria Pública. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 125.

<sup>90</sup> BRASIL. *Lei 1060/50 de cinco de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 11 maio 2013

<sup>91</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988. p. 32.

<sup>92</sup> CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988. p. 32.

Segundo Guilherme Peña de Moraes<sup>93</sup> a natureza jurídica da Defensoria Pública é a de órgão central, independente, composto e obrigatório. Órgão porque constitui um centro de atribuições específicas instituído para o desempenho de funções estatais por intermédio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Ou seja, é um órgão destinado a prestação de assistência jurídica integral aos necessitados por meio dos Defensores Públicos Federais.

Central por ter atribuição de prestar assistência jurídica em todo o território administrativo no qual está instalada,<sup>94</sup> ou seja, ela é responsável por atender todas as pessoas economicamente carentes que residem no Estado em que está situada. A Defensoria Pública do Distrito Federal é responsável pelo atendimento de toda a população carente do referido Distrito mais entorno. É independente em relação à posição estatal, ou seja, a Defensoria Pública possui independência funcional institucional e de pessoal, quanto aos seus membros.<sup>95</sup> Entretanto, vale ressaltar que tal autonomia foi conferida pela EC 45/2004 apenas às Defensorias Estaduais, a Defensoria Pública da União ainda se encontra subordinada ao Poder Executivo.<sup>96</sup>

Órgão composto e obrigatório porque, segundo Guilherme Peña de Moraes<sup>97</sup>, a Defensoria Pública é formada por vários centros de atendimento e sua criação advém de previsão constitucional, não de mera discricionariedade do poder público. Ele assevera que por essa instituição ter origem em cláusula pétreia que garante o Acesso à Justiça<sup>98</sup> sua não criação (omissão do Poder Público) constituiria infringência as normas constitucionais e poderia ser a objeto de ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADIN).<sup>99</sup>

Os Defensores Públicos, por sua vez, são agentes públicos que integram o órgão estatal da Defensoria Pública, isso porque agentes públicos são pessoas naturais incumbidas

---

<sup>93</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 63-64.

<sup>94</sup> MORAES, Guilherme Peña de. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 160-161.

<sup>95</sup> JUNKES, Sérgio Luiz. Apud MORAES, Guilherme Peña de. *Instituições da Defensoria Pública*. p. 160-161.

<sup>96</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art.134, §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.

<sup>97</sup> MORAES, Guilherme Peña de. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 160-161.

<sup>98</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 5º LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

<sup>99</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

de exercer determinada função atribuída a um órgão estatal<sup>100</sup>. Segundo Hely Lopes Meirelles os agentes públicos são classificados em:

“agentes políticos – aqueles que não estão hierarquizados, sujeitando-se em sua atuação somente aos limites e diretrizes constitucionais e legais; agentes administrativos - sujeitam-se à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que pertencem, e que apresentam encargos e responsabilidades profissionais de acordo com o cargo ou função em que estejam investidos; agentes honoríficos – são aqueles que transitoriamente exercem uma função pública, através de convocação, designação ou nomeação momentânea para prestar determinado serviço estatal; agentes delegados – são pessoas particulares que executam, por sua conta e risco, determinada atividade, obra ou serviço público, através de incumbência delegada pelo Estado.”<sup>101</sup>

Diante do exposto, conclui-se que os Defensores Públicos tem natureza jurídica de agentes políticos, uma vez que desempenham suas atividades constitucionais de forma livre, submetendo-se apenas à lei e à Constituição, ademais, possuem independência funcional e agem de acordo com prerrogativas e responsabilidades próprias. Outrossim, são assim considerados porque têm como garantia e princípio institucional a independência funcional, bem como por prestarem assistência jurídica integral aos economicamente necessitados, função tipicamente política.<sup>102</sup>

Dessa forma, mister se faz não apenas diferenciar a Defensoria Pública de seus agentes, mas sobretudo entender que para alcançar os objetivos preconizados por esta instituição é necessária a efetiva atuação dos Defensores Públicos, intermediadores do Acesso à Justiça.

### 2.3 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

A Defensoria Pública da União faz parte da instituição ou garantia institucional Defensoria Pública instituída pelo artigo 134 da Constituição Federal, com vistas a garantir o direito fundamental de Acesso à Justiça, previsto no artigo 5º LXXIV da Carta política, àqueles que não têm condições financeiras de arcar com as custas judiciais e honorários advocatícios sem prejuízo do seu próprio sustento ou de sua família<sup>103</sup>. Tem competência perante a Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias

<sup>100</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p.70

<sup>101</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p.70

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Apud JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p.70

<sup>103</sup> PARÁ. DPU. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

administrativas da União<sup>104</sup>, e função de prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita por meio dos Defensores Públicos Federais à população carente.

Seus agentes são aprovados em concurso público de provas e títulos, após comprovação de, no mínimo, dois anos de prática forense<sup>105</sup>, e têm como função orientar, postular e defender os interesses dos necessitados conforme o artigo 18 da Lei Complementar 80/90.<sup>106</sup> Tal dispositivo assevera que o Defensor Público tem a incumbência de prestar assistência plena ao assistido, não só juridicamente, mas também extrajudicialmente, de modo a orientá-lo em todos os seus atos, antes ou pós-litígio.

Entre suas principais áreas de atuação estão a saúde, educação, previdência social, assistência social, moradia, liberdade, legitimidade para propor ações coletivas, dentre diversas outras causas como exemplo as trabalhistas e a defesa dos direitos humanos das minorias (negros, índios, deficientes, idosos etc.).<sup>107</sup>

### 2.3.1 Proteção do direito fundamental à saúde

Conforme o art. 196 da Constituição Federal a saúde é direito de todos e dever do Estado fornecê-la por meio do SUS (Sistema Único de Saúde). Está entre os bens intangíveis mais preciosos do ser humano e, por conseguinte, intimamente ligada à garantia da Dignidade

<sup>104</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2013. Art. 14.

<sup>105</sup> PARÁ. DPU. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>106</sup> BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 28 ago. 2013. Art. 18. Aos Defensores Públicos Federais incumbe o desempenho das funções de orientação, postulação e defesa dos direitos e interesses dos necessitados, cabendo-lhes, especialmente:

I - atender às partes e aos interessados;

II - postular a concessão de gratuidade de justiça para os necessitados;

III - tentar a conciliação das partes, antes de promover a ação cabível;

IV - acompanhar e comparecer aos atos processuais e impulsionar os processos;

V - interpor recurso para qualquer grau de jurisdição e promover revisão criminal, quando cabível;

VI - sustentar, oralmente ou por memorial, os recursos interpostos e as razões apresentadas por intermédio da Defensoria Pública da União;

VII - defender os acusados em processo disciplinar.

VIII – participar, com direito de voz e voto, do Conselho Penitenciário;

IX – certificar a autenticidade de cópias de documentos necessários à instrução de processo administrativo ou judicial, à vista da apresentação dos originais;

X – atuar nos estabelecimentos penais sob a administração da União, visando ao atendimento jurídico permanente dos presos e sentenciados, competindo à administração do sistema penitenciário federal reservar instalações seguras e adequadas aos seus trabalhos, franquear acesso a todas as dependências do estabelecimento independentemente de prévio agendamento, fornecer apoio administrativo, prestar todas as informações solicitadas, assegurar o acesso à documentação dos presos e internos, aos quais não poderá, sob fundamento algum, negar o direito de entrevista com os membros da Defensoria Pública da União.

<sup>107</sup> PARÁ. DPU. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2013.

da Pessoa Humana, consagrada pela Carta Política como fundamento da República Federativa do Brasil.<sup>108</sup>

Em que pese o direito a saúde constituir característica indissociável ao direito à vida, o Estado comumente se abstém de prestá-la de forma satisfatória, o que torna a atuação da Defensoria Pública da União imprescindível à solução do problema. Essa instituição representa os cidadãos perante o poder judiciário que, no caso de deferimento do pedido, obriga o Estado a prestar a tutela necessária sob pena de sanção.<sup>109</sup>

Tal fenômeno é conhecido como “judicialização” da saúde e ocorre em razão da inércia dos representantes em criar políticas públicas para solucionar o problema da notória precariedade do sistema de saúde em conceder tratamentos, medicamentos e internação.<sup>110</sup>

### 2.3.2 Proteção do direito fundamental à educação

A educação, conforme o artigo 205 da Constituição Federal é “[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”<sup>111</sup> Depreende-se do dispositivo que ela deve ser incentivada por todos, vez que constitui a base da sociedade, qualifica o cidadão, e é considerada como requisito essencial para o exercício da cidadania.

Devido sua importância, o ensino foi instituído pela Carta magna como obrigatório e gratuito, constituindo direito público subjetivo a ser fornecido desde a educação infantil até os mais elevados níveis, inclusive com atenção especial aos portadores de deficiência. Nesse sentido, a Lei 9394/96<sup>112</sup> estabeleceu que àqueles educandos que não possuem condições de estudar em outro período deve ser fornecido ensino noturno regular, bem como programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação, entre outros projetos com vistas a facilitar o acesso destes a escola.

<sup>108</sup> PARÁ. DPU. Artigos. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo\\_saude\\_andre.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo_saude_andre.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>109</sup> PARÁ. DPU. Artigos. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo\\_saude\\_andre.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo_saude_andre.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>110</sup> PARÁ. DPU. Artigos. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo\\_saude\\_andre.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo_saude_andre.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>111</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>112</sup> BRASIL. Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 15 maio 2013.

Diante da abstenção do Estado na prestação do ensino ou em sua deficiência, a Defensoria Pública da União tem o dever de interferir judicial ou extrajudicialmente com o fito de velar pelo interesse do educando.<sup>113</sup>

### 2.3.3 Proteção do direito fundamental à Previdência Social

Regulada pela Lei 8.213 de julho de 1991, a Previdência Social é um seguro que garante a renda do contribuinte e de sua família nos casos de doença, reclusão, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice,<sup>114</sup> conforme definido no site oficial do Ministério da Previdência Social, *in verbis*:

“A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.

Sua missão é garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social e tem como visão ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento.”<sup>115</sup>

A previdência é de fundamental importância, visto que constitui uma segurança financeira ao cidadão nos momentos em que ele mais precisa, entretanto, nem sempre é concedida, muitas vezes o INSS (Instituto Nacional da Previdência Social) se recusa a conceder o benefício previdenciário a quem o cidadão faz jus. Diante disso tem-se a atuação da Defensoria Pública que atuará representando o assistido na busca desses direitos.<sup>116</sup>

Em que pese todos os assistidos pela Defensoria Pública da União serem, em regra, hipossuficientes, merecem atenção especial aqueles que dependem do benefício de prestação continuada LOAS, regulamentado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei

<sup>113</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>114</sup> BRASIL. *Lei 8.213/91 de 24 de julho de 1992*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 30 maio 2013.

<sup>115</sup> BRASIL. Previdência social. Brasília, 2012. Disponível: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1282>>. Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>116</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

Orgânica nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993,<sup>117</sup> visto que são pessoas não só extremamente carentes, mas também em situação de vulnerabilidade (idosas ou deficientes).<sup>118</sup>

O artigo 20, caput c/c seu § 3º<sup>119</sup>, dispõe que faz jus a um salário mínimo, a título do benefício previdenciário supracitado, somente àqueles que perceberem renda mensal inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo e possuem alguma deficiência ou mais de 65 anos de idade, o que torna fácil a conclusão de que a condição para receber esse benefício é a de miserabilidade. Nesse sentido, vejamos o teor do Agravo regimental no Recurso especial nº 523864/SP.<sup>120</sup>

“PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA. REQUISITOS LEGAIS. ART. 20, § 3º, DA LEI Nº 8.742/93.

I - A assistência social foi criada com o **intuito de beneficiar os miseráveis**, pessoas incapazes de sobreviver sem a ação da Previdência.

II - O preceito contido no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 não é o único critério válido para comprovar a **condição de miserabilidade** preceituada no artigo 203, V, da Constituição Federal. A renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário-mínimo deve ser considerada como um limite mínimo, um quantum objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, o que não impede que o julgador faça uso de outros fatores que tenham o condão de comprovar a **condição de miserabilidade** do autor. Precedentes. Agravo regimental desprovido.” (Grifo nosso)

<sup>117</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Lei 8.742/93 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

<sup>118</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

<sup>119</sup> BRASIL. *Lei 8.742 de sete de dezembro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Art. 20 - O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

<sup>120</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo no Resp. Agresp 523864/SP*. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Quinta Turma. Agravado: Conceição Lúcia de Oliveira Docusse. Ministro Félix Fischer. Brasília, 26 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?id=510528>>. Acesso: 05 nov. 2012.

### 2.3.4 Proteção do direito fundamental à moradia

Inserida na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º por meio da Emenda Constitucional 26/2000, como direito social básico do indivíduo, a garantia de acesso à moradia não deve ser considerada apenas como direito de abrigo, mas como o mínimo necessário à dignidade humana.<sup>121</sup>

Conforme Gabriela Neves Gallo, os direitos sociais têm natureza coletiva e impõem uma atuação positiva ao Estado por meio da atuação conjunta dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e da sociedade civil na busca da tutela do direito à habitação, direito público subjetivo que deve ser prestado por meio da justiça distributiva, tratada no subcapítulo 1.2. do presente trabalho, com a criação de políticas públicas sólidas de incentivo à moradia e organização do solo urbano.<sup>122</sup>

Dentre os incentivos estatais à habitação pode-se destacar o recente programa de incentivo à moradia: Minha Casa, Minha Vida, cujo objetivo é diminuir o número de cidadãos sem residência, por meio da concessão de financiamento acessível à população carente que perceba renda bruta familiar de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais.<sup>123</sup>

Observada a essencialidade do direito de moradia, a Defensoria Pública da União atuará na defesa de políticas públicas para regularização de terras da União, posses irregulares, proteção dos hipossuficientes frente às ações de imissão ou reintegração de posse ajuizadas pela Caixa Econômica Federal, sobretudo evitando leilões das residências dos assistidos e tentado renegociar dívidas contraídas para a aquisição da moradia, com fito de garantir a manutenção da posse mansa e pacífica da propriedade.<sup>124</sup>

### 2.3.5 Proteção do direito fundamental ao devido processo legal

Ademais, essa instituição busca, sobretudo, garantir aos assistidos a ampla defesa e o contraditório, princípios fundamentais previstos no artigo 5º, LV da Constituição federal de 1988. Dessa forma, sempre que algum cidadão for preso, processado criminalmente ou tiver seu direito de ir e vir ameaçado de lesão, independentemente de sua condição

---

<sup>121</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>122</sup> CONPEDI. Direito à Moradia: Direito Humano Fundamental. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gabriela\\_neves\\_gallo.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gabriela_neves_gallo.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2013.

<sup>123</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/>>. Acesso em: 29 set. 2013.

<sup>124</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

econômica, a Defensoria Pública da União atuará, seja perante a Justiça Federal, os Juizados Especiais Federais Criminais, às Auditorias Militares ou às Penitenciárias Federais.<sup>125</sup>

Vale ressaltar que a lei 11.449 de janeiro de 2007 alterou o artigo 306 do Código de Processo Penal, que passou a prever a obrigatoriedade da comunicação, em 24 horas, à Defensoria Pública da União da prisão em flagrante do indivíduo que não possuir advogado ou Defensor Público. Diante disso, o Defensor Público poderá analisar a legalidade do ato e realizar todas as diligências necessárias para restabelecer a liberdade do indivíduo. Tal medida decorre da necessidade desse órgão salvaguardar, da maneira mais eficiente possível, os direitos fundamentais ao indivíduo.<sup>126</sup>

## 2.4 LEGITIMAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Consoante o artigo 1º da Lei 7.347 de 24 de julho de 1985<sup>127</sup>, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências, esta ação tem por finalidade proteger os direitos acima constantes do preâmbulo, bem como qualquer outro interesse difuso ou coletivo, infração da ordem econômica e urbanística. Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>128</sup> é definida como ação que tutela os direitos acima descritos e que não se presta a defender direitos individuais, nem se destina a reparar danos a eles causados.

Outra boa definição é a de Caio Márcio Loureiro<sup>129</sup>, para quem a “ação civil pública é ação coletiva e instrumento processual que tem por escopo a tutela de interesses não penais, trazendo como objeto de seu pedido a tutela jurisdicional de interesses coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos).”

<sup>125</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>126</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>127</sup> BRASIL. *Lei 7.347 de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em: 4 out. 2013.

<sup>128</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Data”, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 161-162.

<sup>129</sup> LOUREIRO, Caio Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004. p. 110.

São legitimados para sua propositura todos aqueles previstos no rol não taxativo do artigo 5º da supracitada lei, dos quais se destaca, para fins do presente trabalho a Defensoria Pública, cuja legitimação foi reconhecida com a edição da Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, com previsão no art. 4º, VII, da Lei Complementar 80/90 de que é função institucional da Defensoria Pública promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar qualquer grupo de pessoas hipossuficientes.<sup>130</sup>

Vale ressaltar que tal alteração foi de suma importância, uma vez que possibilitou a várias pessoas que possuem os mesmos interesses, vê-los satisfeito ao mesmo tempo, conferindo, portanto, celeridade nos pleitos<sup>131</sup>

Um bom exemplo da atuação da Defensoria Pública da União na propositura de ação civil pública é o pedido de anulação do art. 3º da Portaria nº 876 do Ministério da Saúde que condicionava o início do tratamento, pelo Sistema único de Saúde (SUS), de pacientes com câncer ao prazo de 60 dias após a inclusão do diagnóstico no registro do paciente no prontuário do SUS. Tal ação foi julgada procedente pela 6º Vara de Justiça Federal, pois contrariava o disposto na Lei 12.732/2012, a qual considera o prazo de 60 dias para o início do tratamento contados da firmação do laudo patológico com o diagnóstico.<sup>132</sup>

Diante disso pode-se observar não só a diminuição da morosidade dos processos, mas também a importância dessa instituição na proteção da vida, vez que muitos pacientes poderiam não conseguir aguardar o prazo previsto pela portaria do Ministério da Justiça e vir a óbito.

Cumprir destacar que além das diversas áreas de atuação acima dispostas, o Defensor Público da União também pode atuar no sentido de proporcionar aos trabalhadores o saque do FGTS, a regularização do CPF perante a Receita Federal, a regularização de permanência no país, na defesa dos direitos do consumidor, bem como, na requisição de vistos, concessão de asilo político e defesa contra deportação, expulsão e extradição de

---

<sup>130</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>131</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>132</sup> ANADEF. *Destaques. Ação Civil da DPU/DF garante tratamento no SUS para pacientes com câncer em até 60 dias*. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/component/content/article/1-latest-news/3079-acao-civil-da-dpudf-garante-tratamento-no-sus-para-pacientes-com-cancer-em-ate-60-dias>>. Acesso em: 04 out. 2013.

estrangeiros.<sup>133</sup> Motivo pelo qual resta clara sua fundamental importância na busca de direitos, assim entendidos todos aqueles previstos na Constituição Federal.

## 2.5 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO: GARANTIA INSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA

Diante das explanações tecidas, é fácil a conclusão de que a Defensoria Pública da União constitui-se em garantia institucional de Acesso à Justiça, vez que impõe limites ao Poder Estatal em prol dos direitos fundamentais materialmente previstos na Constituição Federal de 1988 e confere grau de intangibilidade aos seus preceitos.

Entretanto, não obstante a elevada gama de funções institucionais que possui no rol exemplificativo do art. 4º da LC 80/90 e da irrestrita atuação nas causas consumeristas, em regra geral, há limites a sua atuação, a Defensoria Pública da União não patrocina todas as causas. Entre suas limitações, está a restrição financeira instituída pela lei 1.060/50 ao definir em seu art. 4º caput<sup>134</sup> o conceito de economicamente necessitados, e a impossibilidade de atuação em causas diversas daquelas da competência da Justiça Federal. Nesse sentido, são informações do site oficial da Defensoria Pública da União, *in verbis*:

“Todo indivíduo que possua uma renda familiar não superior ao limite de isenção do Imposto de Renda terá direito à assistência jurídica gratuita prestada pela DPU. Entretanto, na hipótese de a renda familiar ultrapassar o valor estipulado, o indivíduo deverá comprovar gastos extraordinários, como despesas com medicamentos, material especial de consumo, alimentação especial etc.”<sup>135</sup>

Embora a lei da gratuidade de justiça não tenha previsto valores para sua concessão, mas somente critérios a serem aferidos, foi estabelecido pela Defensoria Pública da União como regra geral para sua atuação o limite de renda equivalente ao valor de isenção fiscal, salvo no caso do indivíduo apresentar comprovante de gastos extras.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> PARÁ. DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

<sup>134</sup> BRASIL. *Lei 1060/50 de cinco de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Art. 4º. A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. Acesso em: 01 set. 2013.

<sup>135</sup> DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1749&Itemid=243](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1749&Itemid=243)>. Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>136</sup> DPU. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1749&Itemid=243](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1749&Itemid=243)>. Acesso em: 15 maio 2013.

No entanto, vale ressaltar que nem sempre o critério financeiro é observado, independentemente da capacidade financeira, ao cidadão preso deve ser nomeado Defensor Público dativo para garantir sua defesa caso este não tenha constituído advogado particular.<sup>137</sup>

Dessa forma, a Defensoria Pública da União busca, sobretudo, garantir o direito fundamental à igualdade material de Acesso à Justiça, ou seja, busca conferir tratamento isonômico entre as partes litigantes, elevando a pessoa carente de recursos financeiros para arcar com advogado ao mesmo patamar de poder que a outra pessoa abastada possui.

Infelizmente, em que pese a Defensoria Pública da União desempenhar função essencial à manutenção dos princípios e objetivos basilares constitucionalmente previstos, essa instituição encontra diversos empecilhos que acabam por mitigar ou até mesmo impedir sua atuação, os quais serão aqui tratados com minúcia.

---

<sup>137</sup> MORAES, Guilherme Braga Penã de. *Assistência jurídica, Defensoria Pública e o acesso à jurisdição no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p.50.

### **3 PROBLEMAS ENFRENTADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

São diversos os problemas que a Defensoria Pública da União encontra para desempenhar suas funções e possibilitar um efetivo Acesso à Justiça aos economicamente necessitados, dentre eles, a carência de postos de atendimento, a insuficiência de Defensores Públicos, falta de quadro administrativo de apoio e, precariedade estrutural, ocasionados pela falta de investimento do Poder Executivo, os quais serão aqui tratados com minúcia.

#### **3.1 DA INSUFICIÊNCIA TERRITORIAL E DE PESSOAL**

Ao analisar a quantidade de postos de atendimento da Defensoria Pública da União em cada unidade da Federação, em relação à extensão do território e sua densidade demográfica, é fácil chegar à conclusão de que a maior parte da população não tem acesso aos serviços da instituição. Tal afirmação pode ser comprovada por meio da tabela abaixo em que foram utilizados dados demográficos e territoriais fornecidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), censo 2010, e elementos fornecidos pelo site oficial da Defensoria Pública da União, que disponibiliza uma lista dos locais onde se encontram seus postos de atendimento:

<b>ESTADO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>ÁREA POR KM<sup>2</sup></b>	<b>POSTOS DA DPU</b>
<b>RONDÔNIA</b>	<b>1.562.409</b>	<b>237.590,547</b>	<b>1</b>
<b>ACRE</b>	<b>733.559</b>	<b>164.123,040</b>	<b>1</b>
<b>AMAZONAS</b>	<b>3.483.985</b>	<b>1.559.159,148</b>	<b>1</b>
<b>RORAIMA</b>	<b>450.479</b>	<b>224.300,506</b>	<b>1</b>
<b>PARÁ</b>	<b>7.581.051</b>	<b>1.247.954,666</b>	<b>2</b>
<b>AMAPÁ</b>	<b>669.526</b>	<b>142.828,521</b>	<b>1</b>
<b>TOCANTINS</b>	<b>1.383.445</b>	<b>277.720,520</b>	<b>1</b>
<b>MARANHÃO</b>	<b>6.574.789</b>	<b>331.937,450</b>	<b>1</b>
<b>PIAUÍ</b>	<b>3.118.360</b>	<b>251.577,738</b>	<b>1</b>
<b>CEARÁ</b>	<b>8.452.381</b>	<b>148.920,472</b>	<b>1</b>
<b>RIO GRANDE DO NORTE</b>	<b>3.168.027</b>	<b>52.811,047</b>	<b>2</b>
<b>PARAÍBA</b>	<b>3.766.528</b>	<b>56.469,778</b>	<b>2</b>
<b>PERNAMBUCO</b>	<b>8.796.448</b>	<b>98.148,323</b>	<b>3</b>
<b>ALAGOAS</b>	<b>3.120.494</b>	<b>27.778,506</b>	<b>1</b>
<b>SERGIPE</b>	<b>2.068.017</b>	<b>21.915,116</b>	<b>1</b>
<b>BAHIA</b>	<b>14.016.906</b>	<b>564.733,177</b>	<b>4</b>
<b>MINAS GERAIS</b>	<b>19.597.330</b>	<b>586.522,122</b>	<b>2</b>
<b>ESPÍRITO SANTO</b>	<b>3.514.952</b>	<b>46.095,583</b>	<b>1</b>
<b>RIO DE JANEIRO</b>	<b>15.989.929</b>	<b>43.780,172</b>	<b>4</b>
<b>SÃO PAULO</b>	<b>41.262.199</b>	<b>248.222,801</b>	<b>8</b>
<b>PARANÁ</b>	<b>10.444.526</b>	<b>199.307,922</b>	<b>5</b>
<b>SANTA CATARINA</b>	<b>6.248.436</b>	<b>95.736,165</b>	<b>2</b>
<b>RIO GRANDE DO SUL</b>	<b>10.693.929</b>	<b>281.730,223</b>	<b>5</b>
<b>MATO GROSSO DO SUL</b>	<b>2.449.024</b>	<b>357.145,532</b>	<b>2</b>
<b>MATO GROSSO</b>	<b>3.035.122</b>	<b>903.366,192</b>	<b>2</b>
<b>GOIÁS</b>	<b>6.003.788</b>	<b>340.111,783</b>	<b>1</b>
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>2.570.160</b>	<b>5.779,999</b>	<b>3</b>

Fontes: IBGE, censo demográfico 2010. Site oficial da Defensoria Pública da União, dados de 2013.

Um bom exemplo para analisar é o caso do Estado do Amazonas que possui uma população de 3.483.985 (três milhões quatrocentos e oitenta e três mil, novecentos e oitenta e cinco) habitantes numa extensão territorial de 1.559.159,148 (um milhão, quinhentos e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e nove, vírgula cento e quarenta e oito) quilômetros quadrados e apenas um posto de atendimento da Defensoria Pública da União, que se localiza em Manaus.

Em um território dessa extensão, existem muitas pessoas que habitam em locais muito distantes dos postos de atendimento da Defensoria Pública da União, e caso necessitem do patrocínio dessa instituição, terão de viajar muitos quilômetros para serem atendidas. Daí

surge um grande problema, se essas pessoas mal conseguem se alimentar e gozar de uma vida digna, como irão ter acesso a essa instituição?<sup>138</sup>

Segundo dados de 2012 fornecidos por Gabriel Faria Oliveira, presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), além da insuficiência de postos de atendimento, a Defensoria Pública da União não possui cargos de Defensores Públicos Federal suficientes para atender a demanda, eles são apenas 480 para suprir uma população de 80 milhões de pessoas pobres, ao passo que o Ministério Público da União conta com 1.698 membros, a Advocacia Geral da União com 7.970 e no Judiciário Federal, nas searas trabalhista e federal, 5.349 Juízes.<sup>139</sup> Apesar de ter sido criada pela Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública da União ainda se encontra instalada em caráter emergencial.<sup>140</sup>

Além da insuficiência de Defensores, há uma enorme carência no quadro funcional dessa Instituição. Faltam peritos, assistentes sociais, psicólogos, estagiários, assessores e todos os outros prestadores de serviços que devem atuar junto a esta instituição. Essa defasagem de pessoal pode ser verificada na tabela abaixo disponibilizada pelo TCU (Tribunal de Contas da União) no relatório de monitoramento realizado nos Acórdãos TCU nº 725/2005-Plenário e nº 167/2007-Plenário.<sup>141</sup>

UF	Defensores Lotados	Assistente social	Psicólogos	Peritos Contábeis	Peritos médicos	Pessoal da área administrativa
AC	4	1		1		3
AL	7	1		1		9
AM	7	1		1		10
AP	2	1		1		2
BA	19	1		1		16
CE	14	2		2	3	24
DF	77	1	3	4	1	324
ES	9	1				7
GO	10	1				6
MA	8	1				7
MG	31	2		1	1	41
MS	9	1		1		8
MT	6	1				5
PA	7	1		1		18
PB	8	2			1	7

<sup>138</sup> Essa conclusão foi realizada a partir dos dados fornecidos pelo IBGE e DPU e podem ser encontrados nos endereços eletrônicos trazidos nas citações acima dispostas.

<sup>139</sup> Ressalta-se que tais dados podem ser confirmados pelo Placar da Injustiça elaborado pela ANADEF.

<sup>140</sup> ANADEF. Artigos. Defensoria Pública da União: em busca da autonomia. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/biblioteca/artigos>>. Acesso em: 31 maio 2013.

<sup>141</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20de%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20de%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<b>PE</b>	<b>21</b>	<b>1</b>			<b>1</b>	<b>26</b>
<b>PI</b>	<b>7</b>				<b>1</b>	<b>12</b>
<b>PR</b>	<b>23</b>					<b>15</b>
<b>RJ</b>	<b>58</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>2</b>	<b>89</b>
<b>RN</b>	<b>8</b>					<b>9</b>
<b>RO</b>	<b>5</b>	<b>1</b>				<b>10</b>
<b>RR</b>	<b>4</b>			<b>1</b>		<b>4</b>
<b>RS</b>	<b>31</b>			<b>1</b>	<b>1</b>	<b>33</b>
<b>SC</b>	<b>10</b>					<b>13</b>
<b>SE</b>	<b>5</b>					<b>19</b>
<b>SP</b>	<b>80</b>	<b>3</b>			<b>2</b>	<b>46</b>
<b>TO</b>	<b>7</b>					<b>6</b>
<b>Total</b>	<b>474</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>769</b>

Fonte: DPU. Dados atualizados até 29/09/2010.

Ainda segundo o presidente da ANADEF, "Nas cidades mais longínquas, há um juiz para julgar, um promotor para acusar, mas não há um defensor para defender o cidadão carente. Não há justiça social se apenas um dos lados da força tem Acesso à Justiça". Ele defende que deve existir proporcionalidade, onde houver julgador, deve haver defensor.<sup>142</sup>

De nada adianta a Constituição Federal de 1988 ter previsto inúmeros direitos e garantias ao cidadão, se quando lesados ou não observados, não haja meios para reclamá-los. Sem um sistema eficiente de Acesso à Justiça, tais previsões viram utopias. Assim, em todos os lugares do país, seja o mais distante, deve haver um posto de atendimento da Defensoria Pública da União.

Não obstante o artigo 3º da Lei Complementar 80/90<sup>143</sup> prever a unidade como um dos princípios institucionais da Defensoria Pública, ela apresenta enormes diferenças no quantitativo de Defensores Públicos Federais em relação aos Defensores Públicos Estaduais. Tal afirmação pode ser comprovada pela tabela abaixo organizada pelo Ministério da Justiça, por meio do III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, ano 2009, que teve como objetivo:

“[...] Avaliar os avanços da instituição e mapear os obstáculos a serem enfrentados, a fim de sensibilizar os entes da Federação sobre a premente necessidade de investir na Defensoria Pública e ampliar o quantitativo de Defensores com fito de buscar a cidadania e garantir os direitos humanos.”<sup>144</sup>

<sup>142</sup> ANADEF. Artigos. Defensoria Pública da União: em busca da autonomia. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/biblioteca/artigos>>. Acesso em: 31 maio 2013.

<sup>143</sup> BRASIL. *LC 80/90. Art. 3º* São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Acesso em: 21 de maio de 2013.

<sup>144</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, 2009. III Diagnóstico Defensoria Pública Brasil. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

Defensoria Estadual	Ano 2003	Ano 2005	Ano 2008
AC	51	61	61
AL	70	70	72
AM	156	156	156
AP	-	91	-
BA	460	460	583
CE	355	415	415
DF	200	200	200
ES	269	269	162
MA	85	84	46
MG	918	918	1200
MS	154	200	247
MT	160	160	160
PA	300	300	350
PB	385	389	385
PE	314	452	245
PI	119	458	460
PR	-	-	-
RJ	736	736	756
RN	-	40	-
RO	88	57	142
RR	45	45	45
RS	303	292	392
SE	100	100	100
SP	-	400	400
TO	42	110	119
DPU	-	112	481
<b>TOTAL</b>	<b>5310</b>	<b>6675</b>	<b>7177</b>

Fonte: Ministério da Justiça. Dados de 2009.

Conforme o III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, ano 2009, realizado pelo Ministério da Justiça<sup>145</sup> “Em 2003 havia 5.310 cargos de Defensores Públicos Estadual, em 2005, 6.575, e no ano de 2008, 7.177 cargos, ao passo que em 2005 havia 112 Defensores Públicos Federais e em 2008, 481.” A diferença é gritante e o questionamento que se pretende levantar a esse respeito é porque a Defensoria Pública da União encontra-se ainda em condições precárias de funcionamento<sup>146</sup>

### 3.2 CARÊNCIA DE AUTONOMIA FINANCEIRA: DPU, DEFENSORIAS ESTADUAIS E OUTROS ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Conforme tabela abaixo, também organizada pelo III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, ano 2009, realizado pelo Ministério da Justiça<sup>147</sup>, é possível observar a

<sup>145</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, 2009. *III Diagnóstico Defensoria Pública Brasil*. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>146</sup> ANADEF. Artigos. *Defensoria Pública da União: em busca da autonomia*. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/biblioteca/artigos>>. Acesso em: 31 de maio de 2013.

<sup>147</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, 2009. *III Diagnóstico Defensoria Pública Brasil*. Disponível em:

disparidade orçamentária entre as Defensorias Públicas dos Estados e a Defensoria Pública da União, bem como entre a última e os outros órgãos autônomos.

UF	Defensoria Pública	Ministério Público	Poder Judiciário
CE	36.971.441,62	62.199.136.409,14	14.478.370.600,00
DF	66.000.000,00	362.867.553,38	1.082.473.859,00
ES	17.622.592,00	136.288.133,39	481.538.219,00
GO	Indisponível	194.363.219,863	418.391.720,00
MA	8.847.692,48	170.280.771,82	322.038.070,00
MG	131.323.154,02	678.838.152,16	1.967.147.078,00
MS	30.399.467,50	198.571.877,283	327.063.612,00
MT	66.021.766,29	121.807.333,81	473.394.684,00
PA	59.370.886,19	140.050.548,09	383.093.670,00
PB	33.908.715,40	85.582.000,00	285.362.402,00
PE	1.833.267,00	178.898.315,89	509.812.355,00
PI	22.211.648,43	61.715.075,33	159.446.340,00
PR	Indisponível	336.244.323,00	714.906.698,00
RJ	256.918.953,71	582.646.900,00	1.857.962.992,00
RN	3.937.927,66	81.360.322,42	306.188.311,00
RO	16.339.985,52	102.071.121,57	217.134.206,00
RR	8.512.031,76	22.612.787,24	58.767.472,00
RS	81.806.340,03	508.086.128,38	1.212.198.824,00
SC	Indisponível	230.894.119,31	669.058.775,00
SE	12.459.275,00	85.160.000,00	210.381.324,00
SP	427.870.117,00	1.208.281.382,47	4.597.543.991,00
TO	10.572.407,75	36.311.771,72	132.104.435,00
União	97.480.790,00	5.020.878.314,32	19.067.795.839,00

Fonte: Ministério da Justiça. Estimativa de dados para 2008.<sup>148</sup>

Ora, toda a Defensoria Pública da União, que é subdividida em 26 Estados mais o Distrito Federal, recebe menos verba que a Defensoria Pública de diversos estados, dentre elas a do Estado de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Ou seja, a Defensoria Pública da União, responsável por satisfazer a demanda de toda a população economicamente carente do país, tem um menor orçamento executado que muitas Defensorias Públicas Estaduais responsáveis por atender a pretensão dos assistidos somente daquele Estado. Absurdo!<sup>149</sup>

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

<sup>148</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, 2009. III Diagnóstico Defensoria Pública Brasil. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>149</sup> Vale ressaltar que os dados apresentados foram embasados em estimativas feitas para o ano de 2008, e que no ano de 2012, segundo dados da ANADEF, o orçamento da Defensoria Pública da União passou para 150 milhões, ao passo que o do Ministério Público para 5,1 bilhões de reais. Isso é ilógico e o motivo de tal incongruência está no disposto do artigo 134 §2º da Constituição Federal de 1988 que conferiu autonomia funcional, administrativa e financeira apenas às Defensorias Estaduais

Em que pese a EC 45/2004 ter previsto nova redação ao artigo 168 da Constituição Federal de 1988<sup>150</sup> com objetivo de garantir às Defensorias Públicas o repasse direto de verbas e, por conseguinte, autonomia orçamentária para a instituição, tal previsão não solucionou o problema da Defensoria Pública da União, vez que em razão dela continuar vinculada ao Ministério da Justiça, conforme previsto no artigo 2º, II, i) do Decreto 6.061/2007<sup>151</sup> e artigo 29, XIV, da Lei 10.683/2003<sup>152</sup>, possui seus repasses subordinados ao controle do Poder Executivo.<sup>153</sup>

Aqui está o ponto chave do problema, a Defensoria Pública da União não possui autonomia orçamentária, encontra-se financeiramente subordinada ao Poder contra o qual litiga, sob um conflito de interesses.<sup>154</sup> Dessa forma, é imprescindível que hajam mudanças.

### 3.3 ANÁLISE FEITA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Dentre as funções do Tribunal de Contas da União está a de exercer o controle externo, que segundo Hely Lopes Meireles<sup>155</sup>, é o controle que um Poder ou órgão funcionalmente independente realiza sobre os atos de outro Poder ou órgão estranho à Administração. Aqui será abordada a fiscalização realizada por este Tribunal nas ações governamentais de Acesso à Justiça, em especial, àquela que ensejou uma análise aprofundada da Defensoria Pública da União, em razão da precariedade estrutural que ela se encontra.

Em 2004, foi realizada pelo Tribunal de Contas da União, por meio da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG) uma Auditoria Operacional – ANOP, em ações cujo tema fosse Mecanismos de Acesso à Justiça Gratuita (TC 011.661/2004-0), providas pelo Governo Federal. Para isso foram envolvidos três programas

<sup>150</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 168. 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.

<sup>151</sup> BRASIL. *Decreto 6.061/2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm)>. Acesso em: 08 setembro 2013.

<sup>152</sup> BRASIL. *Lei 10.683/2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em: 08 setembro 2013.

<sup>153</sup> BRASIL. STF. Acompanhamento processual. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 setembro 2013

<sup>154</sup> ANADEF. Artigos. *Defensoria Pública da União: em busca da autonomia*. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/biblioteca/artigos>>. Acesso em: 30 set. 2013.

<sup>155</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

do Plano Plurianual (PPA) 2004 – 2007. Dentre eles, o de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, gerenciado pela Defensoria Pública da União, que acabou sendo o foco da avaliação.<sup>156</sup>

A referida Auditoria avaliou os mecanismos e a estrutura de prestação de assistência jurídica gratuita à população carente, em especial por meio da Defensoria Pública da União, da qual resultaram as seguintes constatações:<sup>157</sup>

“a) carência de recursos humanos; b) insuficiência de recursos materiais e inadequação da estrutura física dos núcleos, que não estavam preparados para receber pessoas portadoras de necessidades especiais e propiciar privacidade ao atendimento dos assistidos; c) ausência de um sistema de acompanhamento e avaliação para o programa, que contava com apenas um indicador de desempenho; d) falta de padronização dos critérios para seleção de beneficiários; e) **ausência de autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPU**; e f) falta de estruturação da DPU para atuar nos casos de grave violação dos direitos humanos, quando fosse solicitado o deslocamento de competência para o âmbito da Justiça Federal. (Grifo Nosso).”<sup>158</sup>

Em 2005, este relatório foi submetido à análise do plenário do TCU ensejando o Acórdão n.º 725/2005, cujas recomendações foram no sentido de obter os seguintes benefícios para o programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita:<sup>159</sup>

“a) melhoria no atendimento prestado; b) aumento da credibilidade na atuação da DPU; c) **fortalecimento do órgão de Defensoria, da carreira de defensor e da atividade de apoio administrativo**; d) **maior Acesso à Justiça pelas pessoas necessitadas**; e) adequação dos sistemas de acompanhamento e avaliação de processos; f) **respeito à garantia do direito constitucional à justiça**; g) incremento de parcerias com outros órgãos/entidades governamentais ou não governamentais; h) crescimento da conscientização e participação da sociedade na afirmação de seus direitos; e

<sup>156</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

<sup>157</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

<sup>158</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

<sup>159</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

i) diminuição dos conflitos sociais em decorrência de um sistema judicial mais justo, com a defesa dos direitos dos carentes. (Grifo Nosso).<sup>160</sup>

Foi realizado no ano de 2006, pelo plenário do TCU, o primeiro monitoramento das providências exigidas no Acórdão em tela, que resultou no Acórdão n.º 167/2007 (TC 002.075/2006-0). Em 2008, procedeu-se ao segundo monitoramento (TC n.º 001.844/2008-9) com fito de apreciar os efeitos das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário<sup>161</sup>

No ano de 2009, o relatório do segundo monitoramento (2008) foi analisado pelo TCU, originando o Acórdão n.º 929/2009-Plenário que, por sua vez, reiterou as recomendações não implementadas. Nesse último monitoramento, as recomendações foram organizadas em quatro matérias, transcritas a seguir:<sup>162</sup>

“a) fortalecimento dos recursos humanos, por meio da ampliação do quadro de pessoal e da capacitação profissional; b) melhoria da infraestrutura dos núcleos; c) melhoria e expansão dos serviços prestados e articulação da DPU com outras entidades para aprimorar processos e métodos de atendimento; e d) aperfeiçoamento dos controles administrativos, padronizando procedimentos e aprimorando os instrumentos de monitoramento e avaliação do programa.”<sup>163</sup>

As recomendações do TCU são claras, a Defensoria Pública da União precisa de investimento financeiro, aumento do quadro de pessoal, melhoria da infraestrutura, capacitação profissional, autonomia, dentre diversas outras providências que, infelizmente, não foram implementadas.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

<sup>161</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

<sup>162</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>163</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>164</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

### 3.4 RECOMENDAÇÕES FEITAS PELO TCU AINDA NÃO EXECUTADAS 06 ANOS APÓS AUDITORIA – MONITORAMENTO 2010

O monitoramento de 2010, último realizado pelo TCU, teve como objetivo a implementação das recomendações dos Acórdãos nº 725/2005-Plenário e nº 167/2007-Plenário ainda não executadas mesmo 06 (seis) anos após a Auditoria. Para isso foram utilizadas informações prestadas pela DPU, via ofício, em resposta às solicitações do TCU.<sup>165</sup> Seguem as recomendações não implementadas ou parcialmente implementadas dos supracitados Acórdãos:

#### Quanto à organização e capacitação de quadro funcional

“- agilize a tramitação para os órgãos competentes do anteprojeto que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o Art. 144 da Lei Complementar 80/1994;

- assegure a lotação mínima de defensores nos núcleos já instalados, com vistas a que haja a atuação permanente de Defensor Público em todos os núcleos e estabeleça parecerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica integral e gratuita;

- agilizem a tramitação do anteprojeto de lei que amplia o número de cargos de Defensor público da União e cria o cargo de Corregedor da Defensoria Pública da União;

- recomendar à Casa Civil da Presidência da República que envie esforços no sentido de procurar dar celeridade à tramitação do anteprojeto de lei que amplia o número de cargos de Defensor Público da União;

- recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão que enviem esforços no sentido de procurar dar celeridade à tramitação do anteprojeto de lei que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União.”<sup>166</sup>

Até o último monitoramento, 2010, essas recomendações foram consideradas apenas parcialmente implementadas. Apenas 15 % dos núcleos da DPU atingiam o número necessário de estagiários por Defensor, estes, por sua vez, correspondiam apenas a 20 % do total de cargos efetivos pleiteados, o cargo de Corregedor não havia sido ocupado, nem o Projeto de Lei que cria o quadro de apoio administrativo da DPU tramitado ao Poder Legislativo.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>166</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>167</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em:

De acordo com a DPU, o cargo de Corregedor foi criado, porém está pendente de regulamentação por decreto presidencial, já o anteprojeto para ampliação do número de Defensores Públicos e a criação do quadro de apoio encontra-se no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para análise e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional.

Cumprido destacar que, em 2009, foi encaminhado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) novo projeto (03000.004495/2009-81) com o mesmo pleito, dessa vez com um quantitativo menor, 600 cargos de defensor e 2500 servidores, porém, ainda assim está pendente de análise.<sup>168</sup>

Em que pese os anteprojetos que visam o aumento do quantitativo de pessoal da DPU estarem parados, há de se reconhecer que o número de Defensores Públicos aumentou exponencialmente de 2004 a 2011, saltou de 73 para 474 Defensores Públicos lotados, entretanto está longe do esperado. De acordo com o Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo decreto n° s/n, de 15 de abril de 2005, a defasagem é de 807 defensores e de 3.921 pessoas na área administrativa. Ou seja, são necessários 1.281 Defensores Públicos para atender todo o país.<sup>169</sup>

No que tange à gestão dos Serviços de Assistência Jurídica Prestados pela DPU

“- recomendar à DPU que estabeleça parcerias com entidades governamentais e não-governamentais com vistas a possibilitar encaminhamento dos beneficiários, conforme o caso, para serviços de assistência social, orientação psicológica, perícia contábil, que possam apoiar a atuação da Defensoria.

- recomendar à Secretaria Executiva do MJ que estude a viabilidade de criação de fundo a ser constituído com recursos provenientes de custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, com vistas a financiar as atividades específicas da Justiça, nos termos do parágrafo 2º do artigo 98 da Emenda Constitucional n.º 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União;

**- recomendar à Secretaria Executiva do MJ que apoie a extensão da autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta**

---

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>168</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em:

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>169</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em:

<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

**orçamentária concedida às Defensorias Públicas dos Estados para a Defensoria Pública da União. (Grifo Nosso)”<sup>170</sup>**

A primeira recomendação foi considerada implementada, porém as duas últimas não. Levando-se em consideração que a criação do Fundap e a extensão da autonomia administrativa e funcional da DPU dependem de aprovação legislativa, essas recomendações foram consideradas como não implementadas pelo monitoramento de 2008. Ademais, tendo em vista que o acórdão 929/2009-Plenário não reiterou essas recomendações, foi mantida a classificação que possuíam de não implementadas.<sup>171</sup>

As recomendações referentes ao Aperfeiçoamento dos Controles Gerenciais e Administrativos foram consideradas implementadas.<sup>172</sup> A conclusão exposta foi a seguinte:

“Por fim, vale destacar que os desafios da Defensoria Pública da União ainda são muitos e **a últimação da análise dos anteprojetos que tratam do quadro de apoio da DPU e ampliam o número de cargos de Defensor Público da União continua sendo fundamental para que se possa garantir à população assistência jurídica gratuita. (Grifo Nosso)”<sup>173</sup>**

Observadas as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União, conclui-se que a Defensoria Pública da União tem muito o que melhorar para conseguir atingir o seu objetivo institucional de conferir efetividade no Acesso à Justiça aos hipossuficientes. Para reverter tal situação é necessário que amplie o número de Defensores Públicos Federais, de postos de atendimento, seja criado o quadro de apoio previsto no art. 144 da Lei Complementar 80 de 1994, bem como sejam instituídas Políticas Públicas no sentido de incentivar a população na busca de seus direitos.

Para que isso seja possível não basta pedir celeridade ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na análise desses projetos e posterior tramitação ao congresso Nacional para aprovação, é necessário, sobretudo que a Secretaria Executiva do

<sup>170</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>171</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>172</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>173</sup> BRASIL. TCU. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%20%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

Ministério da Justiça apoie a concessão de autonomia à defensoria Pública da União, tal como foi conferida as Defensorias Estaduais por intermédio do parágrafo segundo do art. 134 da Constituição Federal de 1988.<sup>174</sup>

Por enquanto a mera constitucionalização da Defensoria Pública foi apenas “um sopro de esperança, um paliativo, talvez, para o combate à dramática questão do acesso igualitário à justiça.”<sup>175</sup> Tal situação precisa ser revertida.

### 3.5 APLICAÇÃO DO ARTIGO 134, § 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E A ADI 4282-3

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 134, § 2º, previu que às Defensorias Públicas Estaduais é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, porém não conferiu as mesmas garantias à Defensoria Pública da União. Por essa razão, esta instituição, vinculada ao Ministério da Justiça e subordinada ao Poder Executivo, encontra grande dificuldade para desempenhar suas funções e evoluir estruturalmente, vez que atua contra quem a controla e permanece sob um permanente conflito de interesses.<sup>176</sup>

Uma boa solução para este problema é estender o disposto no artigo 134, § 2º da Constituição Federal de 1988 à Defensoria Pública da União.<sup>177</sup>

Segundo Pedro Lenza, a interpretação conforme consiste na adoção de interpretação de dispositivo de lei ou emenda, de forma mais favorável à Constituição, levando-se em consideração os princípios e a jurisprudência. Ela é aplicada com observância da supremacia da constituição (todas as normas tem que ser interpretadas de acordo com o texto constitucional), e tem dentre suas finalidades a conservação da norma, (por evitar que ela seja declarada inconstitucional e retirada do ordenamento jurídico), impossibilitar a interpretação contra a lei (por demonstrar a interpretação correta), e possui como requisito necessário à sua aplicação, a existência de espaço para interpretação, ou seja, mais de uma

---

<sup>174</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012. Art. 134, §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. Acesso em: 30 maio 2013.

<sup>175</sup> BULLOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1402.

<sup>176</sup> ANADEF. Artigos. *Defensoria Pública da União: em busca da autonomia*. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/biblioteca/artigos>>. Acesso em: 31 maio 2013.

<sup>177</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

possibilidade de interpretação. Além disso, deve ser aplicada tal aplicada pelo intérprete respeitando a intenção do legislador, sob pena de estar legislando.<sup>178</sup>

Conforme Gilmar Mendes, havendo dúvida, o juiz deve reconhecer a constitucionalidade da lei, e se houver duas possibilidades de interpretação, deve aplicar a que mais condiz com a Constituição, chamada de interpretação conforme a Constituição, instituto muito utilizado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle incidental de normas (controle difuso).<sup>179</sup>

Nesse sentido, foi ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (ANDPU), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4282-3<sup>180</sup>, ainda não julgada, de relatoria da Ministra Rosa Weber, com fito de ver aplicada interpretação conforme as Cláusulas Pétreas Constitucionais, ao § 2º do artigo 134 da Constituição Federal de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o qual dispõe:

§ 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.

Tal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é cabível por ser tratar de caso de declaração de nulidade sem redução de texto, em que a interpretação conforme não deve ser considerada mera interpretação, mas possibilidade de controle de constitucionalidade, por meio da qual se exclui determinada hipótese de aplicação do dispositivo constitucional, sem, contudo, alterar o texto legal, aplicando a interpretação que mais condiz com os preceitos constitucionais.<sup>181</sup>

No caso foi arguida a declaração de inconstitucionalidade para excluir a hipótese de aplicação do artigo 134 § 2º da Constituição Federal tão somente as Defensorias Estaduais e, estender a aplicação do referido dispositivo à Defensoria Pública da União, conforme as razões abaixo, trazidas na ADI 4282-3<sup>182</sup>:

Uma leitura pouco cuidadosa do artigo 134 § 2º da Constituição Federal nos remete à compreensão de que tal dispositivo foi criado com o intuito de conferir autonomia

---

<sup>178</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 13 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>179</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>180</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. ADI 4282-3/STF. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013..

<sup>181</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>182</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. ADI 4282-3/STF. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

financeira e orçamentária apenas às Defensorias Públicas Estaduais, a Defensoria Pública da União estaria excluída da previsão. Entretanto, observadas as cláusulas pétreas constitucionalmente previstas pode-se concluir que houve um equívoco por parte do constituinte originário ao elaborar a redação do referido dispositivo.<sup>183</sup>

Dentre o conjunto de cláusulas pétreas previstas na Constituição Federal de 1988, estão àquelas trazidas pelo artigo 60 § 4º, das quais faz parte a forma federativa de Estado (pacto federativo); o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, previstos no artigo 5º da Carta magna. Para efeitos do presente trabalho, será destacado o pacto federativo e a garantia individual de Acesso à Justiça, prevista no artigo 5º, LXXIV: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.”<sup>184</sup>

A República Federativa do Brasil tem como limite à sua autonomia o pacto federativo, do qual decorre o princípio da simetria que prevê que os institutos e instituições da Administração devem ser organizados de forma homogênea, de modo a conferir os mesmos direitos a todos àqueles que procuram estes órgãos. Assim, o referido pacto constitui uma garantia aos cidadãos de acesso a instituições uniformes, em especial aquelas que tratam de direitos fundamentais, independente de qual esfera do poder se encontre vinculada.<sup>185</sup>

Nesse sentido, todos os cidadãos devem ser tratados igualmente perante todos os âmbitos do poder público, motivo pelo qual resta inconstitucional conferir tratamento desigual às Defensorias Públicas da União em relação às Estaduais, vez que ambas se constituem em um órgão unitário de âmbito nacional, conforme destacado pelo Ministro Cezar Peluzo na ADI nº 3.367/DF.<sup>186</sup> Da mesma forma, Paulo Galliez e Roland Corbisier<sup>187</sup>, defendem que as Defensorias Públicas constituem um único sistema, um todo interligado que possui a unidade como uma de suas premissas e, por essa razão, elas devem ser submetidas às mesmas normas.

---

<sup>183</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>184</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>185</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>186</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>187</sup> GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pg. 37 a 66.

Ademais, tal princípio, instituído pelo poder constituinte originário não pode ser imiscuído pelo constituinte derivado, vez que decorre de cláusula pétreia, motivo pelo qual a EC 45/2004 não poderia ter conferido autonomia às defensorias Estaduais, sem ter conferido a Defensoria Pública da União.<sup>188</sup>

Outrossim, cumpre destacar que o STF (Supremo Tribunal Federal) já decidiu em diversos julgados pela unicidade e o caráter nacional da Defensoria Pública, declarando inconstitucionais as tentativas de vincular a Defensoria Pública a secretarias Estaduais, dentre elas, a ADI 3.569/PE de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, que decidiu pela inconstitucionalidade da Lei Estadual que vinculava a Defensoria Pública à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Diante do exposto e do princípio da isonomia, resta clara a inconstitucionalidade da vinculação da Defensoria Pública da União ao Ministério da Justiça.<sup>189</sup>

Além disso, o artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988 garante a todos os economicamente necessitados, sem distinção, assistência jurídica integral e gratuita, bem como prevê em seu caput, a igualdade de todos perante a lei. Diante disso, tem-se que todos os cidadãos possuem os mesmos direitos perante quaisquer das instituições jurídicas do poder público, constituindo descumprimento de cláusula pétreia a sua não observância.<sup>190</sup>

Em que pese tais previsões, a isonomia dentre as instituições jurídicas não tem sido observada, a Defensoria Pública da União não consegue tratar seus assistidos com a mesma eficiência da Defensoria Pública dos Estados, isso porque, conforme anteriormente tratado, diversos são os problemas estruturais e financeiros que ela encontra decorrentes da predileção constante do artigo 134, § 2º da Constituição Federal às Defensorias Estaduais. Dessa forma, a inobservância desse princípio não opera apenas em relação aos assistidos, mas também à própria instituição, enquanto privada de seus direitos à autonomia funcional, administrativa e financeira.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>189</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>190</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

<sup>191</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. *ADI 4282-3/STF*. Petição inicial da ANDPU. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 set. 2013.

### 3.6 EC 74 E A INCLUSÃO DO § 3º AO ARTIGO 134 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Não obstante a extensão do disposto no artigo 134 § 2º da Constituição Federal de 1988 à Defensoria Pública da União ser medida cabível para sanar o problema, foi promulgada no dia 06/08/2013, pelo Plenário do Senado Federal, a Emenda Constitucional 74 que incluiu o § 3º ao supracitado dispositivo que garantiu à Defensoria Pública da União e do Distrito federal autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária. *In verbis*:<sup>192</sup>

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

§ 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. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013).

Os assistidos pela Defensoria Pública da União, bem como a própria instituição, precisavam dessa autonomia, vez que estando vinculada ao Ministério da Justiça e subordinada ao Poder executivo, ela ficava impossibilitada de desempenhar suas funções e, por conseguinte, possibilitar o Acesso à Justiça aos economicamente necessitados. Agora, com a Emenda Constitucional nº 74, a Defensoria Pública da União poderá decidir onde e como aplicar suas verbas, bem como organizar seu quadro de apoio, o que servirá para solucionar, se não todos, boa parte dos problemas que ela enfrenta.

Assim, a inclusão do § 3º ao artigo 134 da Constituição Federal de 1988 foi de suma importância para garantir a isonomia institucional e a manutenção do direito fundamental de Acesso à Justiça, em observância aos princípios e as cláusulas pétreas preconizadas pela constituição.

---

<sup>192</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposições*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp.jsessionid=25292199A98DCD43A570333F3129C9DD.node2?idProposicao=553168&ord=1&tp=completa.](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsessionid=25292199A98DCD43A570333F3129C9DD.node2?idProposicao=553168&ord=1&tp=completa.)> Acesso em: 8 set. 2013.

Enfim, observamos que, mesmo a largos passos, o país está evoluindo sem olvidar os direitos dos necessitados.

## CONCLUSÃO

A inclusão do parágrafo 3º ao artigo 134 da Constituição Federal de 1988 foi de suma importância para a tutela dos interesses dos economicamente necessitados, sobretudo à defesa da dignidade humana, da justiça social e da manutenção do Estado Democrático de Direito, vez que conferiu à Defensoria Pública da União autonomia funcional, administrativa e financeira, imprescindíveis à sua atuação.

Desde criada, constatou-se a necessidade do Poder Público dedicar maior atenção a essa instituição, visando garantir eficiente funcionamento e manutenção de suas atividades, com qualidade e efetividade, em especial no sentido de envidar esforços para que ela se torne forte e independente. No entanto, durante anos, em razão da omissão legislativa ao criar a Emenda Constitucional 45/2004, ela permaneceu vinculada ao Ministério da Justiça e subordinada ao Poder Executivo Federal, o que fez com que ela ficasse esquecida e encontrasse diversos limites à sua atuação.

Como consequência, hoje a Defensoria Pública da União carece de Defensores Públicos Federais, quadro de apoio administrativo, postos de atendimento, e apresenta extrema precariedade estrutural, como exemplo o Estado do Amazonas, cujos índices são assustadores, para uma população de 3.483.985 (três milhões quatrocentos e oitenta e três mil, novecentos e oitenta e cinco) habitantes, numa extensão territorial de 1.559.159,148 (um milhão, quinhentos e cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e nove, vírgula cento e quarenta e oito) quilômetros quadrados, existe apenas um posto de atendimento da Defensoria Pública da União, localizado em Manaus.

E não é um problema regional, em todo país são apenas 480 Defensores Públicos Federais para suprir uma população de 80 milhões de pessoas hipossuficientes, onde está o direito de Acesso a Justiça?

É nítida a necessidade de mudança. Nesse sentido foram observadas as orientações do TCU (Tribunal de Contas da União), exaradas por meio de uma Auditoria Operacional – ANOP, realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, em ações cujo tema fosse Mecanismos de Acesso à Justiça Gratuita (TC 011.661/2004-0), providas pelo Governo Federal, da qual a Defensoria Pública da União foi destaque por se encontrar em estado de precariedade.

Dessa avaliação resultaram diversas recomendações visando mudanças, dentre elas, à Secretaria Executiva do MJ para que estude a viabilidade de criação de fundo a ser

constituído com recursos provenientes de custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, com vistas a financiar as atividades específicas da Justiça, nos termos do parágrafo 2º do artigo 98 da Emenda Constitucional n.º 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União; à Secretaria Executiva do MJ para que apoie a extensão da autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária concedida às Defensorias Públicas dos Estados para a Defensoria Pública da União; e ao MPOG, a ultimação da análise dos anteprojetos que tratam do quadro de apoio da DPU e ampliam o número de cargos de Defensor Público da União.

A importância da Defensoria Pública da União advém do artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal de 1988, que confere assistência jurídica integral e gratuita a todos os cidadãos hipossuficientes e do artigo 134 do mesmo diploma legal que prevê ser a Defensoria Pública instituição essencial à função jurisdicional do Estado e meio para a efetivação do Acesso à Justiça, o qual segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, surgiu a partir de três ondas renovatórias. A primeira com a prestação de assistência jurídica gratuita por meio de advogados particulares pagos pelo Estado; a segunda, por meio de entidades e ações governamentais, e a terceira com a efetividade da prestação jurisdicional e a consequente adequação do processo ao litígio, na qual se encaixa a Defensoria Pública, tendo em vista sua preocupação de prestar assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes de forma efetiva de modo que ambas as partes possam litigar com paridade de armas.

No que tange a efetividade do Acesso à Justiça, infere-se do presente trabalho que ela só será alcançada mediante a observância da igualdade material, pela qual os iguais devem tratados igualmente e os desiguais na medida de suas desigualdades, traduzida nos conceitos de justiça atributiva e retributiva tratadas na obra Liberdade e Igualdade de Norberto Bobbio. Nesse sentido, para que haja efetividade da prestação jurisdicional dispensada pelo Estado, todos os cidadãos devem ter os mesmos direitos, observadas, claro, as peculiaridades de cada um, se deficiente, idoso, hipossuficiente e outros, atribuindo benefícios a estes cidadãos diferentes para que alcancem a igualdade daqueles assim considerados.

Não obstante ter base em direito fundamental, a Defensoria Pública da União constitui-se em garantia institucional de Acesso à Justiça, uma vez que concretiza esse direito fundamental e opera como um arcabouço de proteção jurídica a todos os indivíduos economicamente carentes. Desse modo, confere intangibilidade a esses direitos e os eleva para além da esfera do indivíduo.

Diante do esquecimento vivenciado por todos esses anos, a Defensoria Pública da União apenas atuou como pôde, jamais conseguiu atender sua demanda, e como não possuía capacidade para gerir-se teve de permanecer inerte frente ao sofrimento de milhares de cidadãos economicamente carentes que não podiam ter seus interesses tutelados. Assim, como tentativa de solucionar tal problema, foi apresentada a ADI (ação Direta de inconstitucionalidade) 4282-3, ainda não julgada, pela Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (ANDPU) com fito estender a aplicação do § 2º do artigo 134 da Constituição Federal de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, à Defensoria Pública da União.

A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade se justifica por tal Emenda (45/2004) ter introduzido no texto constitucional dispositivo que vai de encontro às cláusulas pétreas que preveem o pacto federativo, do qual decorre a isonomia, e a assistência jurídica integral e gratuita, prevista no artigo 5º LXXIV da Constituição federal de 1988.

No entanto, tal ação perdeu o objeto, vez que em 06/08/2013 pelo Plenário do Senado Federal, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 74 que confere autonomia à Defensoria Pública da União, tal qual conferida às Defensorias Estaduais e põe fim ao dilema vivenciado por essa instituição.

Ainda que tardiamente, pode-se observar que o país enxergou a camada inferiorizada de seu povo e está caminhando, pouco a pouco, em busca da Justiça social.

## REFERÊNCIAS

- ALVIM, J. E. Carreira. *Teoria geral do processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ANADEF. Artigos. *Defensoria Pública da União: em busca da autonomia*. Disponível em: <<http://www.anadef.org.br/biblioteca/artigos>>. Acesso em: 31 de maio de 2013.
- ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 1999.
- BARBOSA, Ruy Pereira. *Assistência Jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BORGES, Felipe Dezorzi. *Defensoria Pública: uma breve história*. Teresina, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>>. Acesso em: 01 set. 2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposições*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?jsessionid=25292199A98DCD43A570333F3129C9DD.node2?idProposicao=553168&ord=1&tp=completa.](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionid=25292199A98DCD43A570333F3129C9DD.node2?idProposicao=553168&ord=1&tp=completa.)> Acesso em: 8 set. 2013.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- BRASIL. *Decreto 6.061/2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm)>. Acesso em: 08 setembro 2013.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. *Informações*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.
- BRASIL. *LC 80/90. Art. 3º* São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Acesso em: 21 de maio de 2013.
- BRASIL. *Lei 10.683/2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em: 08 setembro 2013.
- BRASIL. *Lei 1060/50 de cinco de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 11 maio 2013
- BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm)>

BRASIL. *Lei 8.213/91 de 24 de julho de 1992*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 30 maio 2013.

BRASIL. *Lei 8.742 de sete de dezembro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>.

BRASIL. *Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. *Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em 11 de nov. 2012.

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

BRASIL. *Previdência social*. Brasília, 2012. Disponível: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1282>>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo no Resp. Agresp 523864/SP*. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Quinta Turma. Agravado: Conceição Lúcia de Oliveira Docusse. Ministro Félix Fischer. Brasília, 26 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?id=510528>>. Acesso: 05 nov. 2012

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acompanhamento processual*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>>. Acesso em: 8 setembro 2013

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de monitoramento dos Acórdãos TCU 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/Relat%C3%B3rio%203%20monitoramento%20Assist%20Jur.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2013.

BULLOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/>>. Acesso em: 29 set. 2013.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S.A Fabris, 1988.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Artigos. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo\\_saude\\_andre.pdf](http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo_saude_andre.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Endereços e Telefones. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1681&Itemid=54](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1681&Itemid=54)>. Acesso em: 30 maio 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1749&Itemid=243](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1749&Itemid=243)>. Acesso em: 15 maio 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Notícias. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16255:promulgada-a-emenda-constitucional-que-concede-autonomia-a-defensoria-publica-da-uniao&catid=215:noticias-slideshow&Itemid=458](http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16255:promulgada-a-emenda-constitucional-que-concede-autonomia-a-defensoria-publica-da-uniao&catid=215:noticias-slideshow&Itemid=458)>. Acesso em: 08 set. 2013.

GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

IBGE. Estado@. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am#>>. Acesso em: 01 maio 2013.

JUNKES, Sérgio Luiz. *Defensoria Pública e o Princípio da Justiça Social: das funções da Defensoria Pública*. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 13 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOUREIRO, Caio Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, [1982].

MORAES, Guilherme Braga Penã de. *Assistência jurídica, Defensoria Pública e o acesso à jurisdição no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

MORAES, Guilherme Peña de. *Instituições da Defensoria Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999.

NORBERTO, Bobbio. *Liberdade e igualdade*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

PARÁ. Defensoria Pública da União. Informações. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.jfpa.jus.br/docs/cidadao/cartilha-dpu.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

PAULO, Vicente. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ROBERT, Cinthia. *Acesso à justiça*, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999.

ROBERT, Cinthia; MARCIAL, Danielle. *Direitos Humanos: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Hermenêutica de Direitos Fundamentais: uma proposta*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

SILVA, Holden Macedo. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Brasília: Fortium, 2007.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta histórica*. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/publicados4.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) - 2903. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2903&processo=2903>>. Acesso em: 30 maio 2013.

SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SLAIB FILHO, Nagib. *Reforma da justiça*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.