

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
– DD CEZAR PELUSO – RELATOR DA ADI 4163**

**CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, associação civil sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob nº 04.706.954/0001-75, com sede na Rua Pamplona, 1197, casa 4, São Paulo/SP, por meio de seu programa de justiça Artigo 1º, representada por sua Diretora Executiva e bastante representante nos termos de seu Estatuto Social, Dra. Malak Poppovic e Diretor Jurídico Dr. Oscar Vilhena Vieira (docs. 1 e 2); **INSTITUTO PRO BONO**, associação civil sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ 04.613.118/0001-46, com sede na Rua Pamplona, 1197, casa 2, São Paulo/SP, representado por seu Diretor Executivo e bastante representante nos termos de seu Estatuto Social, Dr. Marcos Roberto Fuchs, (doc. 3 e 4); **INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída na forma da lei, inscrita no CNPJ sob o nº 02.392.326/0001-37, com sede na Rua Marquês de Itu, 298, Santa Efigênia, São Paulo/SP, por sua bastante representante legal, nos termos de seu Estatuto Social, Dra. Michael Mary Nolan (doc. 5 e 6); **PRESENÇA DA AMÉRIACA LATINA – PAL**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída na forma da lei, inscrita no CNPJ sob o nº 07.080.188.0001-74, com sede na Alameda Rio Negro, 585, cj. 124, Alphaville – Barueri, por sua bastante representante legal, nos termos de seu Estatuto Social, Sra. Oriana Isabel Jará Carmona (doc. 7 e 8); **CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída na forma da lei, inscrita no CNPJ sob o nº 59.940.080/0001-8, com sede na Rua Dom Rodó, 140, Luz, São Paulo/SP, por seu bastante representante legal, nos termos de seu Estatuto Social, Sr. Renê Ivo Gonçalves (doc. 9 e 10); **ORGANIZAÇÃO MAIS DIFERENÇAS**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída na forma da lei, inscrita no CNPJ sob nº

07.884.643/0001-60, com sede na Rua João Moura, 1453, Sumarezinho, São Paulo/SP, por sua bastante representante legal, nos termos do Estatuto Social, Sra. Carla Simone da Silveira Mauch (doc. 11 e 12); **ORGANIZAÇÃO PASTORAL CARCERÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – CNBB/Sul 1 (doc. 13 e 14)**, **COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída na forma da lei, inscrita no CNPJ sob nº 48.756.936/0001-73, com sede na Av. Higienópolis, 890, São Paulo/SP, por sua bastante representante legal, nos termos do Estatuto Social, Sra. Josephina Bacariça; todas organizações da sociedade componentes do Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, **OUVIDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, WILLIAN FERNANDES**, brasileiro, divorciado, advogado, portador da cédula de identidade RG nº. 27232242-8, CPF 269564168-08, domiciliado à Avenida Liberdade, 32, São Paulo/SP, e **CONSELHEIROS DO CONSELHO CONSULTIVO DA OUVIDORIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, MARIA TEREZA AINA SADEK**, brasileira, cientista política, portadora da cédula de identidade RG nº 3.679.139-8, residente e domiciliada na Rua Bahia, 266, AP. 124, Higienópolis, São Paulo/SP; **LUCILA PIZANI GONÇALVES**, brasileira, educadora, portadora da cédula de identidade RG nº 11.462.363, residente e domiciliada na Estrada de Itapeperica, 2880, São Paulo/SP; **PAULO SERGIO PELEGRINO**, brasileiro, médico, portador da cédula de identidade RG nº 1.169.227-8, residente e domiciliado na Rua Melo Peixoto, 1515, Tatuapé, São Paulo/SP, vêm respeitosamente à presença de V. Exa., por sua advogada devidamente constituída (doc. 5), com fundamento no § 2º do artigo 7º da Lei 9.868/99, manifestar-se na qualidade de

### **Amici Curiae na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4163**

proposta pelo Procurador Geral da República, requerendo a inconstitucionalidade de expressões do artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo e do artigo 234, e parágrafos, da Lei Complementar nº 988/2006 da mesma unidade da federação, nos termos a seguir expostos:

## I. DA LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES PARA SE MANIFESTAREM COMO *AMICI CURIAE* NA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4163

A presente ação direta de inconstitucionalidade 4163 dispõe sobre a inconstitucionalidade da obrigatoriedade de celebração de convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil para prestação de assistência jurídica gratuita complementar ao trabalho da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Trata-se, assim, de ação cujo tema influencia o debate acerca do acesso à justiça no Brasil e, conseqüentemente, sua repercussão na garantia de direitos da população. Para temas de grande relevância social, como o ora apresentado, a Lei 9.868/99 trouxe a possibilidade de manifestação de atores da sociedade civil nas ações diretas de inconstitucionalidade. Assim dispõe seu artigo 7º, §2º:

Art. 7º. (...)

§ 2º - O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Desta forma, ademais da relevância, a Lei exige, ainda, que os postulantes como *amici curiae* tenham representatividade, ou seja, certa afinidade com o tema trabalhado, ainda que tal requisito venha sendo analisado por este Egrégio Supremo Tribunal Federal de forma ampliada e extensiva, no intuito de privilegiar o debate constitucional.

No caso, as organizações ora proponentes deste *amici curiae* são atores sociais que cada vez mais têm se envolvido na temática de acesso à justiça, quer por meio de pesquisas acadêmicas ou através da atuação em suas organizações e movimentos sociais.

**Todas as organizações e pessoas abaixo constituem o Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, iniciativa de controle e participação social sem precedentes nas demais Defensorias brasileiras.**

A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo difere-se das demais ao possuir Ouvidor-Geral estranho à carreira de defensor, ademais de ser indicado por conselho da sociedade civil e nomeado pelo Governador do Estado. Possui, assim, independência em relação o comando da Defensoria Pública.

A **Conectas Direitos Humanos** foi fundada em 2001, com a missão de fortalecer e promover o respeito aos direitos humanos no Brasil, dedicando-se, para tanto, à advocacia estratégica. Tem como objetivo estatutário, em especial, a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, bem como a promoção de direitos estabelecidos, por meio da prestação de assessoria jurídica gratuita, tendo, inclusive, quando possível e necessário, a capacidade de propor ações representativas ([www.conectas.org](http://www.conectas.org)).

Por seu programa de justiça Artigo 1º, Conectas promove advocacia estratégica em direitos humanos, com o objetivo de alterar as práticas institucionais que desencadeiam sistemáticas violações de direitos humanos, sendo a organização com maior número de *amici curiae* neste Supremo Tribunal Federal.

O **Instituto Pro Bono** foi constituído em 2001 com o objetivo de promover o voluntariado na advocacia. Tem como objetivos fortalecer a cultura da advocacia *pro bono* e de interesse público no Brasil, e com isso melhorar o acesso à justiça.

O Instituto Pro Bono faz campanhas para que a advocacia *pro bono* seja regulamentada e permitida em âmbito nacional. Articulou na Ordem dos Advogados do Brasil a aprovação da “Resolução Pro Bono”, permitindo aos

advogados paulistas a prestação de serviços gratuitos a entidades carentes do terceiro setor ([www.probono.org.br](http://www.probono.org.br)).

O **Instituto Terra Trabalho e Cidadania** foi fundado em 1997 com o objetivo de promover a formação e a educação que leva ao pleno acesso à cidadania e favorecer a instalação e continuidade de diálogos públicos acerca de temas relacionados com a terra, trabalho e cidadania, especialmente para ajudar aqueles que sofrem a exclusão, a conhecer e reivindicar seus direitos. ([www.ittc.org.br](http://www.ittc.org.br))

A **Presença da América Latina - PAL**, constituída em 25 de agosto de 2004, é uma sociedade civil, cultural, educativa, assistencial sem fins de lucro que pretende ser um instrumento de coesão para um grupo de comunidades que têm uma história, uma cultura, uma língua e muitos traços culturais em comum. Também almeja entregar elementos educacionais, de formação e assistência, especialmente aos mais carentes, sem distinção de cor, nacionalidade, sexo, credo ou ideologia política. ([www.redesocialblogs.com.br/palamericalatina](http://www.redesocialblogs.com.br/palamericalatina))

O **Centro Gaspar Garcia**, criado em 1988, tem a missão de contribuir para a melhoria das condições de vida de moradores(as) de cortiços, favelas e habitações precárias, pessoas em situação de rua e catadores(as) de materiais recicláveis. ([www.gaspargarcia.org.br](http://www.gaspargarcia.org.br))

A organização **Mais Diferenças** tem a missão de assessorar o poder público, a iniciativa privada, o terceiro setor e as comunidades na criação, articulação e implementação de políticas inclusivas, prioritariamente para as pessoas com deficiência, através da produção coletiva de saberes e práticas, valorizando as diferenças, para a transformação social ([www.md.org.br](http://www.md.org.br)).

A **Pastoral Carcerária** é o serviço da Igreja Católica que leva o Evangelho de Jesus Cristo às pessoas privadas de liberdade e zela para que os direitos humanos e dignidade humana sejam garantido no sistema prisional. ([www.carceraria.org.br](http://www.carceraria.org.br))

A **Comissão de Justiça e Paz de São Paulo**, constituída em 1975, é uma organização que tem por objetivo promover os valores universais da paz, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, com fundamento no Evangelho e nos direitos humanos.

Ademais, não se pode olvidar, como já mencionado, que este Supremo Tribunal Federal tem analisado que a possibilidade de manifestação da sociedade civil em tais processos tem o objetivo de **democratizar o controle concentrado de constitucionalidade**, oferecendo-se novos elementos para os julgamentos. É o que se depreende da ementa de julgamento da ADIn 2130-3/SC:

(...) - **A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais.**

Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* - **tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional.**  
(grifamos)

Este posicionamento de ampliação de acesso ao Supremo Tribunal Federal tem se refletido no número de *amici curiae* protocolados, bem como na diversidade

de atores proponentes. De fato, mais de 70% dos *amici* são protocolados por atores da sociedade civil, e cerca de 19% por organizações de defesa de direitos<sup>1</sup>, como as que ora se manifestam.

## II. ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

O desenvolvimento da concepção da Defensoria Pública que se tem hoje no Brasil teve início com o reconhecimento da assistência judiciária gratuita enquanto direito constitucional individual.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 previu pela primeira vez a assistência judiciária gratuita aos necessitados, a ser garantida pelos Estados e pela União, com status de direito individual constitucional. Vejamos:

Art. 113 (...)

32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

A Constituição de 1946 mantém o dever do Poder Público em providenciar a assistência judiciária aos necessitados, também enquanto garantia fundamental.

Art 141 (...)

§ 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

---

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida em dissertação de mestrado *Sociedade civil e democracia: a participação da sociedade civil como amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*, de Eloísa Machado de Almeida.

Esta mesma concepção foi mantida pela Constituição de 1967 e posterior emenda de 1969, como expresso no § 32 do artigo 153 daquela Constituição. No entanto, não havia até então a identificação de um órgão público incumbido da prestação jurisdicional aos necessitados, apesar de alguns Estados Federados organizarem em seus quadros a prestação do serviço, como de fato ocorreu nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo.

A Constituição Federal de 1988 amplia a noção do serviço jurídico gratuito e também a forma pela qual o Estado deve oferecê-lo, alterando não só sua concepção como também seus objetivos, criando uma instituição própria para efetivação do serviço jurídico gratuito.

A Emenda Constitucional 45 – chamada de Reforma do Judiciário – acresceu o parágrafo segundo ao artigo 134, **garantindo a autonomia funcional e administrativa** às Defensorias.

A Constituição estabeleceu que a Defensoria Pública, enquanto órgão autônomo e independente, está incumbida de garantir aos necessitados o seu direito fundamental de acesso à justiça, através da orientação e da assistência jurídica integral. São os seguintes os termos da Constituição Federal de 1988:

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:

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

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 de inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

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

Assim, a Constituição Federal de 1988 altera a noção de “assistência judiciária” para “assistência jurídica integral”, impondo a um órgão específico, autônomo, criado constitucionalmente, a função de orientação jurídica e defesa dos necessitados.

Desta forma, tal como concebida pela Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública, enquanto instituição, tem a missão de promover o acesso à justiça e lutar pela efetividade dos direitos à grande parcela da população brasileira: os necessitados.

É em razão da violação à autonomia da Defensoria Pública de São Paulo que foi proposta a presente ação direta de inconstitucionalidade e que ora se apresenta esta manifestação como *amici curiae*, ressaltando a importância do tema e pleiteando a procedência da ação.

Com a possibilidade de manifestações da sociedade civil nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, busca-se a representação da pluralidade e diversidade sociais nas razões e argumentos a serem considerados por este

Egrégio Supremo Tribunal Federal, conferindo, inegavelmente, maior qualidade nas decisões. Restam, desde modo, devidamente demonstrados os requisitos necessários para a admissão da presente manifestação na qualidade de *amici curiae*, quais sejam: relevância da matéria discutida e representatividade dos postulantes.

### III. DO OBJETO DA AÇÃO

O objeto da ADI 4163 é a inconstitucionalidade do artigo 109 da Constituição do Estado de São Paulo e do artigo 234 da Lei Complementar 988/2006, que juntos dispõem sobre a Defensoria Pública e convênios com a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo. Diz a Constituição do Estado de São Paulo:

**Artigo 109** - Para efeito do disposto no art. 3º desta Constituição, o Poder Executivo manterá quadros fixos de defensores públicos em cada juizado e, quando necessário, advogados designados pela Ordem dos Advogados do Brasil - SP, mediante convênio.

Por seu turno, a Lei Complementar nº 988/2006, que criou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, regula os Convênios de Prestação de Assistência Judiciária pelo disposto no artigo 234 e parágrafos:

#### TÍTULO VI - Dos Convênios de Prestação de Assistência Judiciária

**Artigo 234** - A Defensoria Pública do Estado manterá convênio com a Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, visando implementar, de forma suplementar, as atribuições institucionais definidas no artigo 5º desta lei.

**§ 1º** - A Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, em função do convênio previsto neste artigo, deverá:

1. manter nas suas Subsecções postos de atendimento aos cidadãos que pretendam utilizar dos serviços objeto do convênio, devendo analisar o preenchimento das condições de carência exigidas para obtenção dos serviços, definidas no convênio, bem como a designação do advogado que prestará a respectiva assistência;
2. credenciar os advogados participantes do convênio, definindo as condições para seu credenciamento, e observando as respectivas Comarcas e especialidades de atuação, podendo o advogado constar em mais de uma área de atuação;
3. manter rodízio nas nomeações entre os advogados inscritos no convênio, salvo quando a natureza do feito requerer a atuação do mesmo profissional.

**§ 2º** - A remuneração dos advogados credenciados na forma deste artigo, custeada com as receitas previstas no artigo 8º, será definida pela Defensoria Pública do Estado e pela Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil.

**§ 3º** - A Defensoria Pública do Estado promoverá o ressarcimento à Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil das despesas e dos investimentos necessários à efetivação de sua atuação no convênio, mediante prestação de contas apresentada trimestralmente.

Tais disposições são absolutamente inconstitucionais, violando frontalmente os artigos 134, 135, e inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, na medida em que retiram o caráter de autonomia da Defensoria Pública, acarretando prejuízos ao cumprimento de sua missão.

#### **IV. MÉRITO – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 109 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO ARTIGO 234 E PARÁGRAFOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 988/2006**

A Constituição Federal de 1988 aponta, enquanto direito fundamental, a prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados. É a seguinte a redação constitucional:

Art. 5º (...)

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

A própria Constituição determinou a criação da Defensoria Pública, identificando-a como a instituição incumbida da promoção do direito à assistência jurídica integral aos necessitados. Além disso, define as características necessárias que as Defensorias Públicas devem possuir para cumprir, com efetividade, a sua missão institucional, nos seguintes termos:

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

§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 de inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

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

Vê-se, portanto, que a previsão constitucional de garantia de autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas atende ao objetivo de promoção integral do direito à assistência jurídica gratuita.

De fato, somente uma instituição autônoma funcional e administrativamente pode buscar a plena realização dos direitos de seus beneficiários, quais sejam, os necessitados, inclusive em demandas judiciais contra o próprio Poder Público.

Assim, **a autonomia e as garantias institucionais conferidas aos Defensores Públicos transcendem questões corporativas, visando à estrita observância do direito à assistência jurídica integral disposta no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal**, supra mencionado. Nesta perspectiva, os dispositivos legais do Estado de São Paulo ora questionados apresentam uma série de inconstitucionalidades, senão vejamos:

#### **A. VIOLAÇÃO OBJETIVA DOS ARTIGOS 134 E 135 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Em primeiro lugar, há que se ressaltar que os artigos 109 da Constituição do Estado de São Paulo e 234, e parágrafos, da Lei Complementar 988/2006 padecem de inconstitucionalidade ao **violar o mandamento da autonomia** deferido às Defensorias Públicas, nos termos da redação dada ao §2º do artigo 134 da Constituição Federal de 1988.

Como muito bem argumentado na inicial desta ação direta de inconstitucionalidade, a Constituição determina um modelo organizacional às Defensorias Públicas que deve ser seguido pelos Estados.

Este modelo organizacional, conforme definido nos artigos 134 e 135 da Constituição Federal, impõe que a Defensoria Pública deve ter autonomia funcional e administrativa, autorizando-a a formulação de proposta orçamentária, nos limites definidos pela própria Constituição.

Ora, se a Constituição diz claramente que as Defensorias Públicas devem ser autônomas funcional e administrativamente, não há como se permitir que referida instituição seja **compelida a conveniar** com a seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, como estabelecem as normas cuja constitucionalidade ora são questionadas perante este Supremo Tribunal Federal.

É importante destacar que ainda que o §1º do artigo 134 da Constituição tenha atribuído à lei complementar a prescrição de normas gerais de organização da Defensoria Pública, a própria Constituição traça as diretrizes mínimas a serem observadas pela Lei Complementar.

Para que se dê plena efetividade ao direito à assistência jurídica gratuita, no entanto, não basta assegurar à Defensoria Pública as garantias institucionais constitucionais supra mencionadas; é necessário que as Defensorias Públicas sejam capazes, na prática, de absorver a demanda e promover um serviço de qualidade ao enorme contingente da população que se enquadra como potencial beneficiária dos serviços de assistência jurídica gratuita: os necessitados.

Isso não significa dizer que a Defensoria Pública é o único órgão autorizado constitucionalmente a promover a assistência jurídica gratuita. O modelo público de assistência jurídica gratuita pode ser complementado com iniciativas privadas de assistência jurídica, como iniciativas pro bono.

No entanto, a Defensoria deve ter autonomia para escolher como e com quem conveniar, em respeito ao modelo constitucional elaborado.

## **B. VIOLAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL**

É imperioso destacar que grande parcela da população brasileira continua a ter as portas do Poder Judiciário fechadas para seus interesses, cabendo em grande parte à Defensoria Pública alterar tal situação.

A missão da Defensoria Pública, no entanto, não se esgota em proporcionar acesso dos necessitados ao Poder Judiciário. À Defensoria Pública incumbe a ampliação e democratização do acesso à justiça no Brasil, não só através da representação judicial dos necessitados como também através de sua atuação institucional e da orientação jurídica.

Ora, é sabido que as dificuldades operacionais para promover o acesso formal à justiça são enormes, especialmente quando nos deparamos com um universo tão grande de pessoas a serem atendidas: problemas orçamentários, barreiras de entendimento jurisprudencial sobre a possibilidade de defesa coletiva de direitos, são apenas alguns dos exemplos. No plano do acesso substancial, as dificuldades também são grandiosas.

A Defensoria Pública encontra muitas vezes um Poder Judiciário moroso, extremamente burocratizado e muitas vezes incapaz e despreparado para lidar com as demandas advindas de movimentos sociais e grupos historicamente discriminados e vulneráveis.

Em razão desses problemas, o Judiciário muitas vezes não deve ser visto como a única instância apropriada para resolução de conflitos. É neste contexto que a missão de orientação jurídica atribuída à Defensoria Pública pela Constituição se faz essencial, possibilitando que se promova a resolução de conflitos com maior eficiência a partir da flexibilização de formalidades e com redução de trâmites

burocráticos<sup>2</sup>. Trata-se de uma missão fundamental para que a população tenha acesso efetivo à justiça. Esta missão, é válido realçar, atende à garantia constitucional inscrita no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição, de que o “Estado prestará a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Merece destaque a jurisprudência abaixo, em que a Primeira Turma deste Egrégio Supremo Tribunal Federal se manifestou acerca da essencialidade da instituição Defensoria Pública:

QUESTÃO DE ORDEM. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PEDIDO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO PARA QUE SEJA RECONHECIDA A SUA IMPOSSIBILIDADE MATERIAL E CONJUNTURAL PARA ATUAR PERANTE O STF. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, erigida como órgão autônomo da administração da justiça, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art. 134 e parágrafo único da CF/88), sendo inconcebível que o Estado se exonere dessa obrigação constitucional, mormente quando editada a Lei nº 9.020/95, que, mesmo em caráter emergencial e provisório, dispõe sobre a implantação do órgão. Embora se reconheça a dificuldade dos defensores em promover uma defesa satisfatória a seus assistidos, esta não é de todo intransponível a ponto de descaracterizar a finalidade do órgão, ainda mais quando lhe é facultada a requisição irrecusável de servidores da Administração Federal (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.020/95). Questão de ordem que se resolve pelo indeferimento do pedido. (AI-QO 237.400/RS, Ministro Relator Ilmar Galvão, j. 15/02/2000)

---

<sup>2</sup> Ver experiência de São Bernardo do Campo, CAMPILONGO, Celso Fernandes, “Assistência jurídica e advocacia popular – serviços legais em São Bernardo do Campo”, referência em *Acesso à justiça*, SADEK, Maria Tereza (ORG.), Fundação Konrad Adenauer, Pesquisas nº 23, 2001, p. 191.

## V. FRAGILIDADE DA PRESTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO BRASIL E EM SÃO PAULO

O Brasil possui Defensorias Públicas em todos os Estados da federação, com exceção do Estado de Santa Catarina. No entanto, apesar dos esforços despendidos, a população brasileira ainda padece da falta de acesso à justiça, tanto na perspectiva formal, quanto material. Ora, se com a criação de instituições pensadas constitucionalmente – com todas suas garantias – o cenário do direito à assistência jurídica gratuita é frágil, imagine-se a precariedade de tal serviço onde tais instituições estão enfraquecidas e não podem investir recursos na sua estruturação.

Para que se tenha uma dimensão do problema ora tratado, apresentamos alguns dados que contribuem para a visualização do cenário do acesso à justiça no país.

Há no Brasil aproximadamente 190 milhões de habitantes<sup>3</sup>. Estima-se que a população economicamente ativa<sup>4</sup> brasileira, de 10 ou mais anos de idade, esteja em torno de 96 milhões<sup>5</sup>. Deste total de pessoas com mais de 10 anos de idade, parte da população economicamente ativa, 80,5%<sup>6</sup> seriam potenciais usuárias do serviço de assistência jurídica gratuita integral a ser prestada pelo Estado, ou seja, de pessoas que recebem até 3 (três) salários mínimos, correspondente hoje a R\$ 1.245,00 (hum mil, duzentos e quarenta e cinco reais).

---

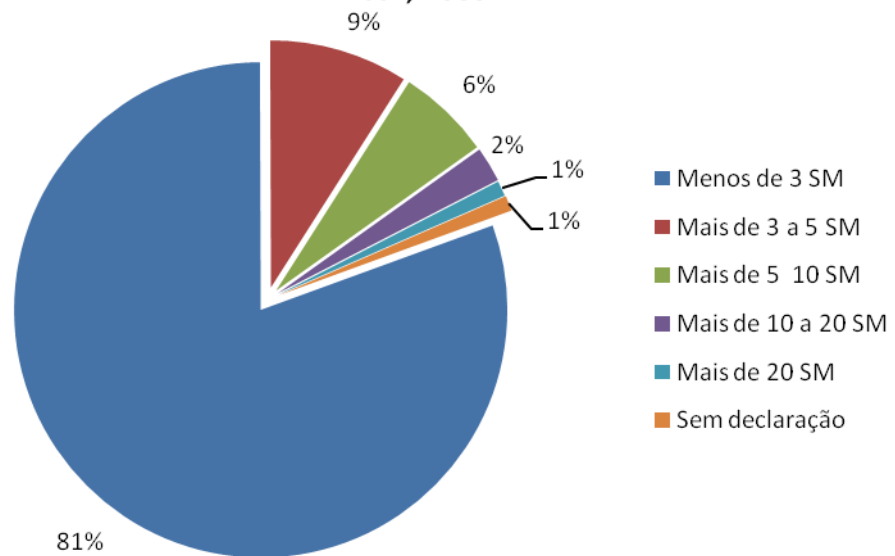
<sup>3</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, site consultado em 27 de novembro de 2008: <http://www.ibge.gov.br/>.

<sup>4</sup> População Economicamente Ativa (PEA) compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada. Fonte: IBGE. Usa-se o dado de pessoas com 10 ou mais anos de idade em razão do cálculo de rendimentos do IBGE, que não compreende pessoas com menos de 10 anos.

<sup>5</sup> Fonte: IBGE, PNAD 2005.

<sup>6</sup> Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios, PNAD 2005.

**Rendimento da População Economicamente Ativa  
- Brasil, 2005**



Ao se considerar o rendimento da população com mais de 10 anos de idade em relação ao total da população brasileira, os dados apontam que **70,84% da população recebem menos de três salários mínimos ou não têm qualquer rendimento**<sup>7</sup>, e seriam, portanto, potenciais usuárias do serviço.

Em números absolutos, faz-se referência a mais de 130 milhões de brasileiros que não teriam condições de pagar advogados e, sendo necessitados, teriam o direito à prestação do serviço de assistência jurídica integral pela Defensoria Pública.

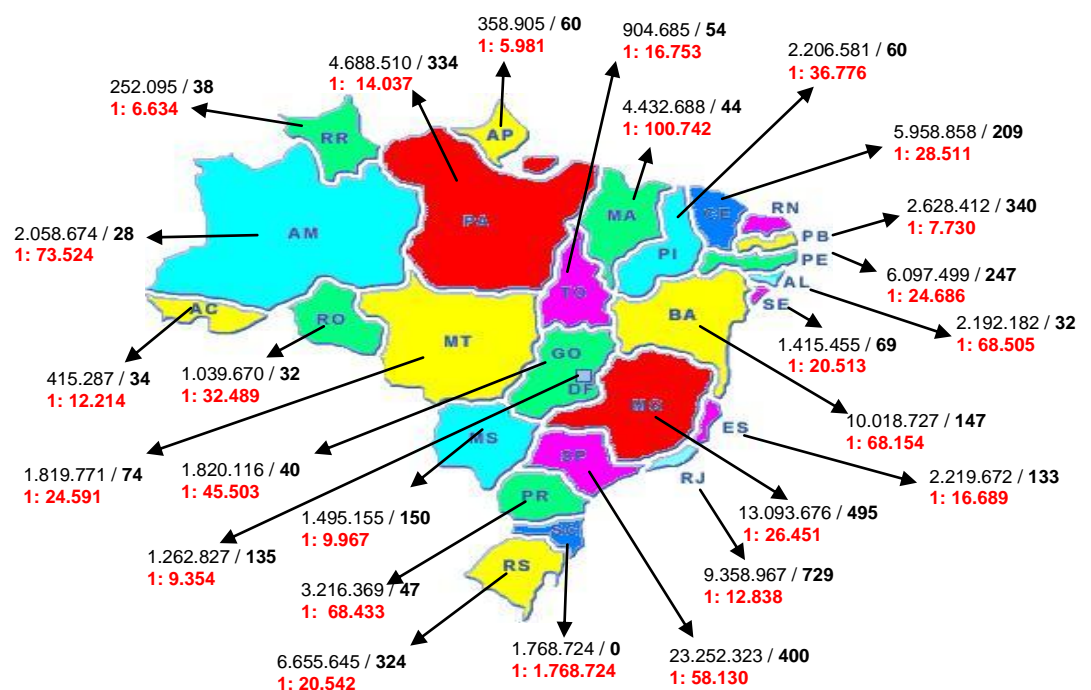
No entanto, esta enorme demanda não encontra a devida correspondência na oferta dos referidos serviços. Hoje, os serviços que estão à disposição da população para a prestação de assistência jurídica gratuita não são suficientes, ao se considerar o número de defensores públicos e potenciais beneficiários do serviço.

<sup>7</sup> Este dado é obtido pelo IBGE a partir do rendimento de pessoas com 10 ou mais anos, em relação ao total da população.

Ainda que as Defensorias Públicas tenham aumentado consideravelmente seus quadros no decorrer dos últimos anos e levando-se em conta a criação de Defensorias em Estados que ainda não as havia instituído, permanece uma situação de grande desproporção entre necessitados e defensores públicos.

O mapa abaixo indica a disparidade entre a demanda potencial e o número atual de Defensores Públicos lotados nas respectivas Defensorias Públicas dos Estados:

**Mapa Proporção de Defensores Públicos por Necessitados, Estado Federado - Brasil<sup>8</sup> (População Necessitada/Defensores Públicos – Defensor Público: População Necessitada)**



Resta evidente, pela simples análise dos dados acima apresentados, que não há número suficiente de Defensores Públicos no país para atender às mais variadas

<sup>8</sup> Mapa elaborado a partir das informações: População: IBGE – População e Domicílio – Censo 2000 – Resultados da amostra; Defensores Públicos: Informações atualizadas por telefone (os Estados de AP, GO, RN e SE estão com o número de defensores indicados no II Diagnóstico, 2005).

demandas jurídicas provenientes das pessoas com menos de 3 (três) salários mínimos.

O II Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil aponta o número de atendimentos e ações judiciais realizados pelas Defensorias Públicas no ano de 2005. Juntas, as Defensorias Públicas promoveram 6.565.616 atendimentos em 2005, como demonstra a tabela abaixo:

**Número de atendimentos – 2005<sup>9</sup>**

<b>UF</b>	<b>Atendimentos</b>
AC	52.583
AL	42.912
AM	113.983
AP	17.217
BA	446.626
CE	120.675
DF	234.664
ES	52.202
MA	27.335
MG	980.497
MS	405.484
MT	62.570
PA	117.673
PB	68.107
PE	513.584
PI	44.067
RJ	1.733.616
RN	5.700
RO	67.325
RR	33.913
RS	333.169
SE	128.351
SP	653.303
TO	82.941
União	227.119
<b>Total</b>	<b>6.565.616</b>

<sup>9</sup> II Diagnóstico Defensoria Pública – Brasil 2006. Fonte: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário; PNUD. Pesquisa Defensorias Públicas, 2006.

Ao separar os atendimentos por números de Defensores Públicos, percebe-se a sobrecarga de trabalho que, como consequência lógica, interfere na qualidade do atendimento.

Os Estados com menor disparidade entre o número de Defensores Públicos e População a ser atendida conseguiram, obviamente, diminuir o número de atendimentos por Defensor Público.

#### Atendimentos por Defensor Público – 2005<sup>10</sup>

UF	Defensores	Atendimentos	Atendimentos por defensor
AC	40	52.583	1.314,6
AL	35	42.912	1.226,1
AM	52	113.983	2.192,0
AP	91	17.217	189,2
BA	97	446.626	4.604,4
CE	145	120.675	832,2
DF	113	234.664	2.076,7
ES	92	52.502	567,4
MA	37	27.335	738,8
MG	545	980.497	1.799,1
MS	152	405.484	2.677,7
MT	74	62.570	845,5
PA	184	147.673	639,5
PB	342	68.107	199,1
PE	218	513.584	2.355,9
PI	56	44.067	786,9
RJ	674	1.733.616	2.572,1
RN	3	5.700	1.900,0
RO	57	67.325	1.181,1
RR	39	33.913	869,6
RS	271	333.169	1.229,4
SE	74	128.351	1.734,5
SP (1)	351	653.3031.861,3	
União	106	227.119	2.142,6
<b>Total</b>	<b>3.888</b>	<b>6.565.616</b>	<b>1.688,7</b>

<sup>10</sup> II Diagnóstico Defensoria Pública – Brasil 2006. Fonte: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário; PNUD. Pesquisa Defensorias Públicas, 2006. (1) Para indicador Defensores, inclui-se os Procuradores de Assistência Judiciária.

Ao analisar o número de atendimentos por Defensor Público congregado com o número de audiências, dividindo-se pelos dias úteis de um ano (251 dias), por exemplo, em Mato Grosso, cada Defensor Público realizou 10 atendimentos e participou de ao menos 5 audiências por dia, sem se considerar as ações judiciais cíveis e criminais propostas e respondidas por cada Defensor.

**Número de defensores, audiências e audiências por defensores, por unidade da Federação-2005<sup>11</sup>**

UF	Defensores	Audiências	Audiências por defensor
AC	40	15.600	390,0
AL	35	10.048	287,1
AM	52	23.670	455,2
AP	91	21.837	240,0
BA	97	42.000	433,0
CE	145	23.369	161,2
DF	113	21.088	186,6
ES	92	23.942	260,2
MA	37	3.453	93,3
MG	545	79.867	146,5
MS	152	207.438	1.364,7
MT	74	19.852	268,3
PA	184	41.417	225,1
PB	342	58.354	170,6
PE	218	46.540	213,5
PI	56	5.222	93,3
RJ	674	96.612	143,3
RN	3	2.900	966,7
RO	57	8.651	151,8
RR	39	12.526	321,2
RS	271	127.004	468,6
SE	74	13.603	183,8
SP (1)	351	119.019	339,1
TO	40	10.874	271,9
União	106	...	...
<b>Total</b>	<b>3.848</b>	<b>1.034.886</b>	<b>-</b>

**Ações ajuizadas ou respondidas por Defensor Público – 2005<sup>12</sup>**

<sup>11</sup> II Diagnóstico Defensoria Pública – Brasil 2006. Fonte: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário; PNUD. Pesquisa Defensorias Públicas, 2006 (1) Para indicador Defensores, inclui-se os Procuradores de Assistência Judiciária.

UF	Defensor	Ações			Ações por defensor		
		Cíveis	Criminal	Total	Cíveis	Criminal	Total
AC	40	10.435	208	10.643	260,9	5,2	266,1
AL	35	11.582	3.852	15.434	330,9	110,1	441,0
AM	52	8.768	504	9.272	168,6	9,7	178,3
AP	91	13.651	1.561	15.212	150,0	17,2	167,2
BA	97	17.096	5.289	22.385	176,2	54,5	230,8
CE	145	...	...	24.216	...	...	167,0
DF	113	...	...	33.200	...	...	293,8
ES	92	6.164	2.055	8.219	67,0	22,3	89,3
MA	37	2.885	100	2.985	78,0	2,7	80,7
MG	545	62.884	39.254	102.138	115,4	72,0	187,4
MS	152	188171	93.374	281.545	1238,0	614,3	1852,3
MT	74	85.367	15.220	100.587	1153,6	205,7	1359,3
PA	184	22.353	3.876	26.229	121,5	21,1	142,5
PB	342	40.523	7.151	47.674	118,5	20,9	139,4
PE	218	27.859	28.508	56.367	127,8	130,8	258,6
PI	56	8.214	6.309	14.523	146,7	112,7	259,3
RJ	674	99.229	2.862	102.091	147,2	4,2	151,5
RN	3	3.823	1.877	5.700	1274,3	625,7	1900,0
RO	57	4.891	2.935	7.826	85,8	51,5	137,3
RR	39	3.589	1.323	4.912	92,0	33,9	125,9
RS	271	49.495	32.759	79.254	171,6	120,9	292,5
SE	74	14.132	835	14.967	191,0	11,3	202,3
SP (1)	351	43.672	19.819	63.491	124,4	56,5	180,9
TO	40	22.977	5.751	28.751	574,4	143,8	718,2
U	106	...	...	...	...	...	...
<b>T</b>	<b>3.888</b>	<b>744760</b>	<b>275422</b>	<b>1077.598</b>	-	-	-

Ainda que as Defensorias Públicas mantenham convênios com faculdades de direito, com a Ordem dos Advogados do Brasil e com organizações não-governamentais para a prestação dos serviços de assistência jurídica gratuita, o número de pessoas necessitadas no país transcende tais ofertas, revelando um grave problema de acesso à justiça no país.

Isso não quer dizer que as Defensorias Públicas devam ser desvalorizadas, extintas ou sequer criadas. O cenário hoje apresentado pelas Defensorias

<sup>12</sup> II Diagnóstico Defensoria Pública – Brasil 2006. Fonte: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário; PNUD. Pesquisa Defensorias Públicas, 2006. (1) Para indicador Defensores, inclui-se os Procuradores de Assistência Judiciária.

Públicas é decorrência de sua não priorização em relação às demais instituições do sistema de justiça.

Ao comparar os orçamentos das Defensorias Públicas com os do Ministério Público e do Poder Judiciário, percebe-se que às Defensorias cabe 20 vezes menos do que orçamento destinado ao Ministério Público dos Estados e até 100 vezes menos do que o orçamento referente ao Poder Judiciário dos Estados.

**Orçamentos executados da Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário, em reais – 2004<sup>13</sup>**

UF	Orçamento executado			Ministério Público / Defensoria Pública	Judiciário / Defensoria Pública
	Defensoria Pública	Ministério Público	Judiciário		
AC	4.650.108	24.181.941	63.078.114	5,2	13,6
AL	4.236.940	48.013.123	114.702.642	11,3	26,9
AP	480.000	40.140.641	93.888.656	83,6	195,6
AM	9.862.780	72.114.325	161.973.722	7,9	16,4
BA	5.546.727	148.714.138	552.861.325	26,8	99,7
CE	10.340.393	77.351.404	267.716.178	7,5	25,9
ES	8.751.144	105.219.100	344.784.337	12,0	39,4
MA	3.502.738	97.192.084	209.769.108	27,7	59,9
MT	7.643.884	75.979.134	294.424.584	9,9	38,5
MS	21.920.752	79.020.806	185.233.207	3,6	8,5
MG	24.614.177	372.203.917	1.131.474.886	15,1	4539
PA	17.815.745	97.982.148	228.174.272	5,5	12,8
PB	503.158	59.232.140	168.034.618	117,7	334,0
PE	8.135.599	114.817.318	321.356.452	14,1	39,5
PI	7.629.270	36.849.221	119.882.423	4,8	15,7
RJ	110.040.430	260.905.936	1.388.416.855	2,4	12,6
RN	–	64.006.583	188.181.247	–	–
RS	77.626.617	366.991.822	1.101.369.649	4,7	14,2
RO	7.500.329	68.549.528	167.062.239	9,1	22,3
RR	3.580.110	15.180.362	33.333.007	4,2	9,3
SE	6.671.991	48.656.571	138.268.788	7,3	20,7
TO	...	30.189.240	61.531.559	...	...

A defasagem orçamentária é um grande obstáculo a ser superado para que se fortaleça a instituição das Defensorias Públicas nos Estados federados, dado ser

<sup>13</sup> II Diagnóstico da Defensoria Pública – Brasil, 2006. Fonte: CNPG; CONAM; Ministério da Justiça/Secretaria da Reforma do Judiciário; PNUD.Pesquisa Defensorias Públicas, 2006.

instituição essencial para promoção do acesso à justiça de grande maioria da população brasileira.

De fato, o acesso à justiça deve ser percebido de maneira ampliada, extrapolando o sentido formal de acesso, consubstanciado na gratuidade de custas e emolumentos processuais e na devida representação profissional gratuita, para abranger também uma real democratização do acesso à justiça e, sobretudo, qualificando o termo justiça em termos de efetividade.

*In casu*, o Estado de São Paulo tem 39.827.690 habitantes, distribuídos em 644 municípios<sup>14</sup>, com apenas 62,6%<sup>15</sup> da população com mais de 10 anos de idade economicamente ativa, e um grande número de pessoas que recebem menos de três salários mínimos, evidenciando um enorme contingencial de potenciais usuários do serviço de assistência jurídica integral e gratuita.

É certo que a Defensoria Pública do Estado de São paulo está longe de possuir capacidade para atender a toda demanda, evidenciando, por um lado, a necessidade de convivência de modelos públicos e privados de assistência jurídica; e por outro lado, a imperiosidade de seu fortalecimento.

De outra parte, não se pode ignorar que a Ordem dos Advogados do Brasil têm exercido ao longo dos anos – mesmo antes da criação da Defensoria Pública do Estado, o trabalho de assistência jurídica gratuita, em forte missão social.

No entanto, constitucionalmente, não se pode obrigar que a Defensoria mantenha tal convênio, em termos que atualmente se mostram insustentáveis. Com efeito, no ano de 2007 a Defensoria Pública do Estado de São Paulo pagou um total de **R\$ 272.481.484,21** (duzentos e setenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e vinte e um centavos) em razão do convênio com a Seccional São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil.

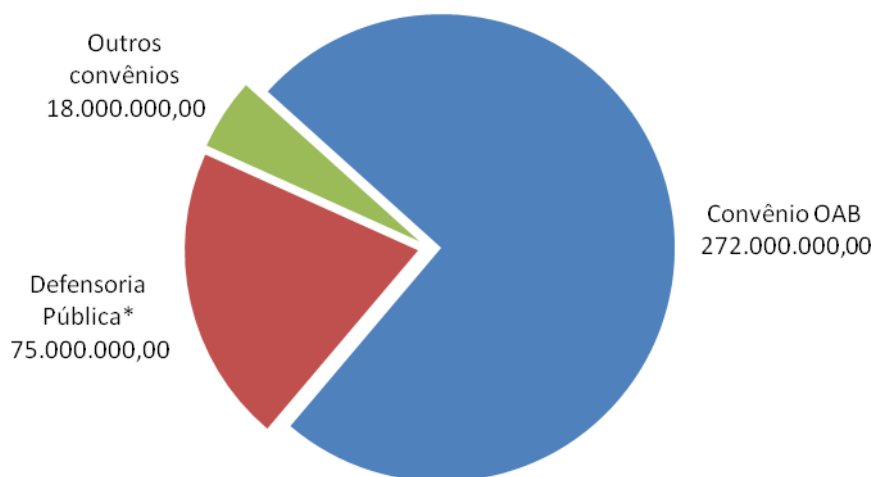
<sup>14</sup> Fonte: IBGE, Contagem da População 2007 e Estimativas da População 2007.

<sup>15</sup> Fonte: IBGE, PNAD 2007.

Já no ano de 2008, de janeiro a maio, R\$ 105.142.348,58 (cento e cinco milhões, cento e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta e oito reais e cinquenta e oito centavos) foram gastos em razão de tal convênio, mantendo-se as mesmas médias.<sup>16</sup>

Os valores anuais com o convênio constituem um gasto alarmante, quando se verifica que no mesmo ano de 2007, a Defensoria Pública dispendeu apenas 75 milhões em sua própria estrutura.

Gastos da Defensoria Pública de São Paulo em 2007



\* Inclui infra-estrutura (aluguel de prédios, computadores, almoxarifado, etc) e pagamento de Defensores Públicos, funcionários e estagiários.

**Ou seja, a Defensoria Pública gasta, em média, 3,6 vezes mais com o convênio firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil do que com a sua própria estrutura e funcionamento.**

Repita-se: não se trata de desvalorizar o trabalho feito pela Ordem dos Advogados do Brasil Seção São Paulo. é preciso reconhecer que através da OAB/SP foi possível fazer chegar aos municípios mais longínquos do estado de São Paulo a assistência jurídica gratuita. No entanto, isso não pode representar

<sup>16</sup> De acordo com dados apresentados pelo ofício FAJ nº 594/2008, de 17 de junho de 2008, enviado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo ao presidente da Comissão de Assistência Judiciária da Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil.

perda de autonomia e independência da Defensoria Pública, que merece maior respaldo, valorização e amplitude no Estado de São Paulo para que seja capaz de enfrentar os enormes desafios impostos.

Assim, por violar os artigos 134, 135 e inciso LXXIV do artigo 5º, todos da Constituição Federal de 1988, é que as organizações ora se manifestam como *amici curiae*, corroborando o pedido de inconstitucionalidade de expressões do artigo 109 da Constituição Estadual de São Paulo e do artigo 234 e parágrafos da Lei Complementar 988/2006.

## VI. PEDIDO

Diante de todo o exposto, requerem as organizações:

- a) que seja admitida a presente manifestação na qualidade de *amici curiae* nos autos da ADI 4163;
- b) que seja permitida a sustentação oral dos argumentos em plenário, quando do julgamento da ação;
- c) que, caso não acolhidos os pedidos anteriores, seja a presente petição e documentos recebidos como memoriais.

Nestes termos,

Pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 5 de fevereiro de 2009.

Eloísa Machado de Almeida

OAB/SP 201.790