



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MILLA DE OLIVEIRA NOGUEIRA**

**A DEFENSORIA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA POR**  
**INTERMÉDIO DAS TUTELAS COLETIVAS**

**FORTALEZA – CEARÁ**  
**2018**

MILLA DE OLIVEIRA NOGUEIRA

A DEFENSORIA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA POR  
INTERMÉDIO DAS TUTELAS COLETIVAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco José Camelo Parente.

FORTALEZA - CEARÁ  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Nogueira, Milla de Oliveira.

A Defensoria Pública e a efetivação do acesso à justiça por intermédio das tutelas coletivas [recurso eletrônico] / Milla de Oliveira Nogueira. - 2018.

1 CD-ROM: 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 123 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente.

1. Defensoria Pública. 2. Tutelas coletivas. 3. Acesso à justiça. 4. II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública. 5. Índice de Vulnerabilidade Social. I. Título.

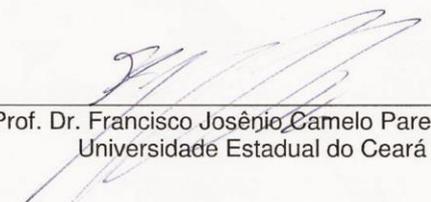
MILLA DE OLIVEIRA NOGUEIRA

A DEFENSORIA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA  
ATRAVÉS DAS TUTELAS COLETIVAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

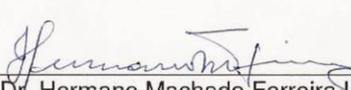
Aprovada em: 23/08/2018

BANCA EXAMINADORA



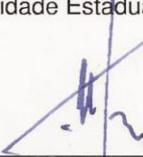
---

Prof. Dr. Francisco José Camelo Parente (Orientador)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho  
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

## AGRADECIMENTOS

Ao olhar para como tudo se desenrolou até aqui, não tenho dúvida ao afirmar que se não fossem a misericórdia e a graça do meu Senhor, teria sido consumida pelas barreiras que se levantaram e as que eu mesma ergui. Senhor, obrigada por me cercar por trás e pela frente e por tua mão sobre mim. Obrigada por colocar pessoas boas no meu caminho para juntos cumprirmos nosso propósito.

Ao meu pai e minha mãe rendo meus agradecimentos e o meu amor. Não consigo expressar em palavras o quanto vocês são importantes para mim e tenho que dizer o óbvio: sem vocês não teria chegado até aqui. Mãe, obrigada por forçar os meus limites e acreditar que posso fazer mais do que aquilo que acredito poder. Esse mestrado é um exemplo disso. Pai, obrigada por também acreditar em mim e embarcar na da mamãe.

Às minhas irmãs, Sarah e Vitória porque do jeito de vocês me dão muita força!

Ao meu amor porque desde o primeiro momento me mostrou que agora não sou mais apenas uma, mas tenho e terei junto a mim um companheiro. Amo você Benedito J. F. Neto!

Sou grata aos amigos que fiz durante o curso. Obrigada por compartilhar risos comigo, me encorajarem e estarem sempre dispostos a me ouvir. A vocês, meus amigos Aruza, Isabelle, Gabi e Mário Fillipe a minha gratidão!

Ao meu orientador Professor Doutor Josênio Parente, porque mesmo não tendo tanta familiaridade com as minúcias do meu objeto de pesquisa, me abriu as portas para as Defensoras Públicas Michele Parente, sua filha, e Amélia Rocha. Além disso, ser de uma humildade ímpar diante do amplo conhecimento de que dispõe e se mostrar disponível em todas as vezes em que o procurei. Muito obrigada professor!

À Defensora Pública Michele, a quem rendo minha gratidão por abrir sua casa e sua intimidade para me receber e se debruçar sobre nosso trabalho e me abrir possibilidades de vieses que antes não me ocorriam sobre a pesquisa. Rendo-lhe minha gratidão!

À Defensora Pública Amélia Soares Rocha por sempre ter me recebido tão bem em seu ambiente trabalho mesmo assobrada com tantas obrigações. Por ter me inspirado a como eu quero ser quando vier a assumir um cargo semelhante de tanta

responsabilidade. Pelo material que me cedeu e pelo incentivo que me foram tão preciosos. Obrigada Dra. Amélia!

Também rendo meus agradecimentos ao Professor Hermano pela paciência, pelo que me ensinou e por sua sempre presente simpatia.

Por fim, mas não menos importante, a todos os meus outros colegas de curso. Obrigada pela companhia nessa jornada.

“(...). Até aqui nos ajudou o Senhor.”

(1 Samuel, 7: 12).

## RESUMO

Esta dissertação tem por objeto a Defensoria Pública e sua atuação nas tutelas coletivas para a efetivação do acesso à justiça, mormente após a Lei n. 11.448/2007 e Emenda Constitucional n. 80/2014. Na primeira parte lançou-se base filosófica para o assunto, fortalecendo-a a partir dos princípios de justiça de John Rawls. Na parte segunda foi feito um apanhado do que há de mais recente sobre o assunto, inclusive zonas cinzentas sobre as quais não há entendimento firmado. A terceira e última parte se dedicou a analisar a atuação coletiva da Defensoria Pública a partir de casos selecionados do II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública, de 2015, de autoria da Associação Nacional dos Defensores Públicos, vistos a partir do Índice de Vulnerabilidade Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, visando aferir a efetividade do trabalho daquela instituição em tutelas coletivas e se houve, nos casos, o almejado acesso à justiça. A metodologia utilizada na pesquisa foi a seleção, com esteio nos indicadores das três dimensões do Índice de Vulnerabilidade Social, de casos do II Relatório de Atuações Coletivas da Defensoria Pública de melhor e de pior IVS global das categorias moradia, criança e adolescente e consumidor daquele Relatório, para avaliar a atuação da Defensoria Pública por intermédio de tutelas coletivas. As principais conclusões a que chegamos foi a percepção da atuação contra majoritária da instituição, sua função de dar voz aos desvalidos e incluí-los democraticamente ao garantir-lhes sua participação e influência político-sociais.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. Tutelas coletivas. Acesso à justiça. II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública. Índice de Vulnerabilidade Social.

## ABSTRACT

This dissertation aims at the Public Defender's Office and its role in collective tutelage for the effective access to justice, especially after Law n. 11.448/2007 and Constitutional Amendment n. 80/2014. In the first part the philosophical basis for the subject was launched, strengthening it from the principles of justice of John Rawls. In the second part was made a summary of what is most recent on the subject, including gray areas on which there is no agreement signed. The third and final part was devoted to analyzing the collective action of the Public Defender's Office based on selected cases of the Second National Report of Public Defender Activities of 2015, authored by the National Association of Public Defenders, viewed from the Vulnerability Index Social Program of the Institute of Applied Economic Research, in order to assess the effectiveness of the work of that institution in collective tutelage and if there was, in the cases, the desired access to justice. The methodology used in the research was the selection, based on the indicators of the three dimensions of the Social Vulnerability Index, of the cases listed at the Second National Report of Public of Public Defender Activities, the better and worse overall IVS of the categories of habitation, children and teenagers and consumer, to evaluate the performance of the Public Defender's Office through collective tutelage. The main conclusions we reached were the perception of the counter majority action of the institution, its role of giving voice to the underprivileged and including them democratically by guaranteeing them their political and social participation and influence.

**Key words:** Public Defender's Office. Collective tutelage. Access to justice. Second National Report of Public Defender Activities. Social Vulnerability Index.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 –</b>	<b>Estados por categorias.....</b>	<b>79</b>
<b>Tabela 2 –</b>	<b>Estados e categorias, conforme a região.....</b>	<b>80</b>
<b>Tabela 3 –</b>	<b>Comparação entre os Estados do Amazonas e de Minas Gerais.....</b>	<b>85</b>
<b>Tabela 4 –</b>	<b>Comparação entre os Municípios de Manaus (AM) e Contagem (MG).....</b>	<b>85</b>
<b>Tabela 5 –</b>	<b>Comparação entre os Estados do Pará e do Espírito Santo.....</b>	<b>92</b>
<b>Tabela 6 –</b>	<b>Comparação entre os Municípios de Tomé-Açu (PA) e Alto Araguaia (MT).....</b>	<b>92</b>
<b>Tabela 7 –</b>	<b>Comparação entre os Estados do Amazonas e de Santa Catarina.....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 8 –</b>	<b>Comparação entre os Municípios de Manaus (AM) e Joinville (SC).....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 9 –</b>	<b>Relação dos piores e melhores IVS por dimensão do IVS e por categoria do II Relatório.....</b>	<b>105</b>
<b>Tabela 10 –</b>	<b>Descrição dos indicadores que compõem a dimensão IVS infraestrutura urbana.....</b>	<b>106</b>
<b>Tabela 11 –</b>	<b>Descrição dos indicadores que compõem a dimensão IVS infraestrutura urbana.....</b>	<b>107</b>
<b>Tabela 12 –</b>	<b>Descrição dos indicadores que compõem a dimensão IVS infraestrutura urbana .....</b>	<b>108</b>

## LISTA DE PLANILHAS

<b>Planilha 1 –</b>	<b>IVS dos Estados agrupados na categoria moradia.....</b>	<b>82</b>
<b>Planilha 2 –</b>	<b>IVS dos Estados de AM e MG. Dimensão infraestrutura urbana e seus indicadores.....</b>	<b>86</b>
<b>Planilha 3 –</b>	<b>IVS dos Municípios de Manaus (AM) e Contagem (MG). Dimensão infraestrutura urbana e seus indicadores.....</b>	<b>87</b>
<b>Planilha 4 –</b>	<b>IVS dos Estados agrupados na categoria criança e adolescente.....</b>	<b>89</b>
<b>Planilha 5 –</b>	<b>IVS dos Estados do PA e do MT. Dimensão capital humano e seus indicadores.....</b>	<b>93</b>
<b>Planilha 6 –</b>	<b>IVS dos Municípios de Tomé-Açu (PA) e Alto Araguaia (MT). Dimensão capital humano e seus indicadores.....</b>	<b>94</b>
<b>Planilha 7 –</b>	<b>IVS dos Estados agrupados na categoria consumidor.....</b>	<b>98</b>
<b>Planilha 8 –</b>	<b>IVS dos Estados de AM e de SC. Dimensão renda e trabalho e seus indicadores.....</b>	<b>103</b>
<b>Planilha 9 –</b>	<b>IVS dos Municípios de Manaus (AM) e Joinville (SC). Dimensão infraestrutura urbana e seus indicadores.....</b>	<b>104</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADH	Atlas de Desenvolvimento Humano
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AM	Amazonas
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
APP	Área de preservação permanente
ART.	Artigo
BA	Bahia
CD	Câmara dos Deputados
CDC	Código de Proteção e Defesa do Consumidor
CE	Ceará
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CONDEGE	Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais
CPC/39	Código de Processo Civil de 1939
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
CRECI 11	Conselho de corretores de imóveis da 11ª região
CR/88	Constituição da República de 1988
DF	Distrito Federal
DP	Defensoria Pública ou Defensor Público, a depender do contexto
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPE/AM	Defensoria Pública do Estado do Amazonas
DPE/CE	Defensoria Pública do Estado do Ceará
DPE/MG	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
DPE/SC	Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
DPG	Defensor Público-Geral
DPGF	Defensor Público-Geral Federal
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
EREsp	Embargos de divergência em recurso especial
ES	Espírito Santo

Fls.	Folhas
hab.	Habitantes
HC	<i>Habeas corpus</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INC.	Inciso
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LC	Lei Complementar
LC 80	Lei Complementar 80
LCN	Lei Complementar Nacional
LO	Lei Ordinária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
MT	Mato Grosso
NDHAC	Núcleo de Direitos Humanos e Atuações Coletivas da Defensoria Ceará
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PA	Pará
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procurador Geral da República
PI	Piauí
PIB	Produto interno bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Paraná
RJ	Rio de Janeiro
RMs	Regiões Metropolitanas
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
RE	Recurso extraordinário

SC	Santa Catarina
SF	Senado Federal
SP	São Paulo
SPC	Sistema de proteção ao crédito
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ/AM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TO	Tocantins
UDHs	Unidades de Desenvolvimento Humano
UF	Unidade Federativa
Unai	Unidade de Atendimento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>PREMISSAS AO OBJETO DA PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
2.1	OS CONTRATUALISTAS.....	20
2.2	A PERSPECTIVA CONTRATUALISTA DE JOHN RAWLS.....	23
<b>2.2.1</b>	<b>O Estado de natureza, a posição original e o véu da ignorância.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Os princípios da justiça de acordo com John Rawls.....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>SITUANDO O “ESTADO DA ARTE” DA DEFENSORIA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM AS TUTELAS COLETIVAS... ..</b>	<b>26</b>
3.1	O PERFIL CONSTITUCIONAL E LEGAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL.....	26
<b>3.1.1</b>	<b>A posição da atividade da Defensoria Pública no plano das Funções Essenciais à Justiça.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1.2</b>	<b>A nova formatação constitucional das funções institucionais da Defensoria Pública no plano das Funções Essenciais à Justiça.....</b>	<b>31</b>
3.1.2.1	Instituição de caráter permanente.....	32
3.1.2.2	Instituição democrática e de promoção dos direitos humanos	32
3.1.2.3	A função institucional de atuação nas tutelas coletivas.....	33
3.1.2.4	A constitucionalização dos princípios institucionais e a norma de extensão do §4º do art. 134 da Constituição da República.....	37
3.1.2.4.1	<i>A nova natureza constitucional dos princípios institucionais...</i>	37
3.1.2.4.2	<i>A norma de extensão e a compatibilização dos regimes jurídicos da Defensoria Pública e da Magistratura.....</i>	<i>38</i>
3.1.2.4.3	<i>A exigência de três anos de atividade jurídica: o novo requisito para o cargo de defensor público.....</i>	<i>42</i>
3.1.2.4.4	<i>Critérios de promoção dos defensores públicos na carreira.....</i>	<i>46</i>
3.1.2.4.5	<i>A previsão de cursos oficiais e de uma Escola Nacional para formação e aperfeiçoamento das defensores públicos.....</i>	<i>48</i>
3.1.2.4.6	<i>A remuneração dos membros da Defensoria Pública e a implementação do subsídio.....</i>	<i>49</i>

3.1.2.4.7	<i>O dever de residir na comarca.....</i>	52
3.1.2.4.8	<i>A remoção dos defensores públicos.....</i>	53
3.1.2.4.9	<i>Deliberações do Conselho Superior da Defensoria Pública.....</i>	53
3.1.2.4.10	<i>Proporcionalidade do número de defensores públicos.....</i>	54
3.1.2.4.11	<i>Normas do art. 93 da Constituição Federal não compatíveis com a Defensoria Pública.....</i>	55
3.2	DESTINATÁRIOS DAS FUNÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA..	57
3.3	TUTELAS COLETIVAS DE DIREITOS.....	58
<b>3.3.1</b>	<b>Ondas renovatórias do acesso à justiça.....</b>	<b>60</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Modelos de assistência judiciária gratuita.....</b>	<b>62</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.....</b>	<b>64</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Classificação dos direitos coletivos <i>lato sensu</i> desenvolvida por Edilson Vitorelli.....</b>	<b>65</b>
3.4	A DEFENSORIA PÚBLICA E AS TUTELAS COLETIVAS.....	67
<b>4</b>	<b>A DEFENSORIA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA POR INTERMÉDIO DAS TUTELAS COLETIVAS.....</b>	<b>70</b>
4.1	ADENSAMENTO POPULACIONAL, EXCLUSÃO SOCIAL E A DEFENSORIA PÚBLICA.....	70
4.2	ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL.....	73
<b>4.2.1</b>	<b>Como é construído o IVS e como lê-lo.....</b>	<b>77</b>
4.3	II RELATÓRIO NACIONAL DE ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA.....	78
4.4	ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA VISTAS A PARTIR DO IVS.....	81
<b>4.4.1</b>	<b>Casos de moradia.....</b>	<b>81</b>
4.4.1.1	Contestação coletiva – Ação Civil Pública em favor da Comunidade de Santa Cruz (AM).....	82
4.4.1.2	Mandado de segurança coletivo e acompanhamento do procedimento de regularização fundiária do bairro Nascente Imperial, em Contagem (MG).....	83
4.4.1.3	Considerações acerca dos casos de moradia com base na comparação de seus IVS.....	84
<b>4.4.2</b>	<b>Casos de criança e adolescente.....</b>	<b>89</b>

4.4.2.1	Ação Civil Pública para reforma e melhorias na Casa de Passagem em Tomé-Açu destinada a crianças e adolescentes (PA).....	90
4.4.2.2	Ação Civil Pública para a proteção de crianças e adolescentes abrigados em condições precárias na Comarca de Alto Araguaia (MT).....	90
4.4.2.3	Considerações acerca dos casos de criança e adolescente com suporte na comparação de seus IVS.....	91
<b>4.4.3</b>	<b>Casos consumeristas.....</b>	<b>97</b>
4.4.3.1	Ação Civil Pública para garantir o fornecimento de água para uma comunidade (AM).....	98
4.4.3.2	Ação Civil Pública para reparação de danos materiais e também morais de consumidores de empreendimentos imobiliários vendidos sem registro de incorporação e sem alvará de construção (SC).....	99
4.4.3.3	Considerações acerca dos casos consumeristas com apoio na comparação de seus IVS.....	101
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>109</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>119</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>125</b>
	ANEXO A – ARTIGOS 93 E 96 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	126
	ANEXO B – CONJUNTO DE INDICADORES DAS 3 DIMENSÕES DO IVS.....	127

## 1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo o acesso ao Poder Judiciário foi obstaculizado por empecilhos bem retratados na obra “Acesso à Justiça”, de Bryant Garth e Mauro Capelletti (1998).

A ideia inicial de prover o Estado do poder praticamente exclusivo de tutela da violência privada, retirando da pessoa o exercício de suas razões, foi essencial para a convivência do ser humano em comunidade e sociedade. Deve-se concordar, entretanto, com a ideia de que essa idealização somente alcançaria sua plena efetividade se todos tivessem igual admissão à resolução dos conflitos pelo Estado.

Como em tudo são encontradas falhas, vieram os mencionados empecilhos e distintas fórmulas foram usadas para tentar vencê-los. A Defensoria Pública hoje representa uma dessas tentativas.

O modelo institucional da Defensoria Pública brasileira é objeto de estudo e destaque na Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>. De igual modo, a Organização dos Estados Americanos (OEA) já editou quatro resoluções, exaltando a importância, não somente, da Defensoria Pública “oficial” como garantia de acesso à Justiça, mas também da necessidade de se lhe outorgar autonomia<sup>2</sup>.

Ainda nessa perspectiva, diversos juristas europeus se ressentem da inexistência de uma instituição como a Defensoria Pública brasileira na Europa. Luigi Ferrajoli (2010, p. 8), p. ex., vê na Defensoria “[...] um dos aportes mais significativos da experiência latino americana”, afirmando se tratar de um “modelo de civilidade para o mundo, sobretudo na Europa”. No mesmo sentido, Bernd Schünemann (2013, p. 235-236) enxerga na Defensoria Pública brasileira “[...] um interessante modelo a ser estudado pelo processo penal dos países europeus”.

<sup>1</sup> Ver Brasil é destaque em estudo da ONU sobre assistência jurídica:

<<http://www.dpu.gov.br/noticias-internacional/25072-brasil-e-destaque-em-estudo-mundial-da-onu-sobre-assistencia-juridica>>.

<sup>2</sup> Resoluções 2.656/2011 – Garantias de Acesso à Justiça: o papel dos defensores públicos oficiais (acessível em: <[http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/247/AG\\_RES\\_2656\\_pt.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/247/AG_RES_2656_pt.pdf)>), 2.714/2012 – Defensoria Pública Oficial como garantia de acesso à justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade (acessível em: <<http://www.aidef.org/wtksite/res2714OEA.pdf>>), 2.801/2013 – Rumo à autonomia da Defensoria Pública oficial como garantia do acesso à justiça (acessível em: <[http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/406/OEA\\_-\\_Resoluci\\_n\\_2801\\_-\\_Autonomia\\_de\\_las\\_Defensor\\_as\\_P\\_blicas\\_como\\_garantia\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_Justicia.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/406/OEA_-_Resoluci_n_2801_-_Autonomia_de_las_Defensor_as_P_blicas_como_garantia_de_acceso_a_la_Justicia.pdf)>) e 2.821/2014 – Rumo à autonomia e fortalecimento da Defensoria Pública oficial como garantia de acesso à justiça (acessível em: <[http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/444/Res.\\_OEA\\_2821-2014.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/444/Res._OEA_2821-2014.pdf)>).

Logicamente, como não é factível o estudo de todos os meandros dessa instituição, optou-se por sua atribuição em tutelas coletivas de direitos transindividuais ou coletivos em sentido amplo. O que vem a ser, entretanto, esses direitos transindividuais? De modo resumido, pode-se dizer que os direitos coletivos em sentido amplo são aqueles que vão além da esfera individual e pertencem a diversos sujeitos ao mesmo tempo, sendo esses sujeitos determinados, indeterminados ou de determinabilidade relativa.

Qual a relação dos direitos transindividuais com a Defensoria Pública, e por que são tão importantes? O final do século XX e o início de século XXI estão mergulhados na revolução tecnológica, nos acontecimentos de massa, na internet das coisas, na instantaneidade das informações, e isso produz também eventos que afetam não apenas uma pessoa ou um grupo restrito destas localizadas no mesmo espaço geográfico, mas a um número indeterminado de seres humanos impossível de quantificar ou, mesmo sendo possível de saber o seu número, inviável a tutela nuclear de cada uma. As tutelas coletivas vieram para tentar resolver esses problemas, tratando de uma só vez uma situação jurídica que afetará diversas pessoas.

O interesse pelo assunto se originou do estágio acadêmico que tivemos o prazer de fazer durante a graduação. Chamava-nos bastante atenção o modo como uma instituição fundamental na busca de direitos e na regência de relações sociais e, ao mesmo tempo, tão idealizada no papel, tornaria eficazes suas funções na complexa realidade brasileira. Percebemos inúmeras falhas quando da investigação sobre o assunto, mas, afora isso, muitas foram as satisfações em percebermos o quão gratos ficavam certos assistidos com a mínima atenção que se lhes dava e às suas queixas. Hoje nos vemos buscando fazer parte dessa entidade e podermos também contribuir para que a realidade e a idealização legal caminhem juntas.

Passamos, agora, à disposição do trabalho. A primeira parte pretendeu lançar bases filosóficas ao assunto. Trouxe breve resgate dos contratualistas e das ideias de John Rawls. A segunda parte se voltou a explorar a instituição em comento e suas particularidades e o que vêm a ser os direitos coletivos, fazendo, no seu termo, uma relação entre os assuntos. A terceira e última parte se dedicou a analisar a atuação coletiva da Defensoria Pública com suporte em casos selecionados do II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública, que data de 2015, de autoria da Associação Nacional dos Defensores Públicos, vistos com amparo no Índice de Vulnerabilidade Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

## 2 PREMISSAS AO OBJETO DE PESQUISA

Desde os primórdios, o homem foi impelido a interagir e conviver com seus iguais. Aristóteles, antes de Cristo, afirmara, em sua obra “A Política”, que o homem é um ser gregário por natureza, um animal político (2002, p. 12), o que, na sua maneira de enxergar a realidade, lhe traduzia a necessidade de interação das pessoas para seu desenvolvimento.

A convivência traz consigo a fagulha do conflito. John Rawls já mencionou isso, ao dizer que, ao se considerar que uma sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa a vantagens mútuas, dela em relação a pessoa e vice-versa, a sociedade é tipicamente marcada por um conflito, bem como por uma identidade de interesses (1993, p. 28):

[...]. Há identidade de interesses uma vez que cooperação torna uma vida que, para todos, é melhor do que aquela que cada um teria se tivesse de viver apenas pelos seus próprios esforços. Há conflito de interesses uma vez que os sujeitos não são indiferentes à forma como são distribuídos os benefícios acrescidos que resultam da sua colaboração, já que, para perseguirem os seus objetivos, todos preferem receber uma parte maior dos mesmos. [...]

Pretendemos ressaltar que, da primária modalidade social à recente, a sociedade humana se viu envolta em divergências, antagonismos e contendas, tendo-se percebido impelida a encontrar modelos para superá-los. Passou-se pela era da responsabilização corporal, pela era da responsabilização patrimonial, até se chegar às concepções que hoje se têm de resolução de conflitos e a um capital mínimo de proteção da dignidade humana.

### 2.1 OS CONTRATUALISTAS

A Defensoria Pública é uma criação feita na seara estatal. Houve teóricos que tentaram explicar a origem da sociedade e do Estado, tal qual foi mostrado o olhar de Aristóteles linhas acima. Uma das correntes filosóficas que se deteve sobre esse assunto foi o contratualismo. Essa corrente, apesar das críticas, é uma explicação a se ponderar neste trabalho.

O contratualismo é o nome que se deu ao conjunto de correntes filosóficas que tentam explicar a origem e a importância da constituição das

sociedades e das ordens sociais para o ser humano (2018, *online*). Remonta às origens do Estado Moderno, o qual surgiu da fragmentação do sistema feudal.

O Estado Moderno nasceu no século XV, com o desenvolvimento do capitalismo mercantil registrado em Portugal, na França, Inglaterra e Espanha. Posteriormente, é registrado também na Itália.

O modelo que ficou conhecido como Estado Moderno aflorou da crise do feudalismo. No modelo feudal, não havia estados nacionais centralizados. Os senhores feudais controlavam os poderes políticos sobre as terras e exerciam força diluída, sem núcleo. Cada feudo tinha a própria autonomia política.

O poder dos senhores feudais era partilhado com o governo das cidades medievais autônomas, que eram conhecidas por comunas. As comunas tinham autonomia para regulamentar o comércio, estabelecer impostos, garantir a liberdade dos cidadãos e controlar os processos judiciais.

Desde o século XIV e da primeira metade do XV, passou a ocorrer a crise do sistema feudal em consequência das revoltas sociais dos camponeses e da evolução do comércio na Europa. A burguesia exigiu, então, elementos que garantissem a sua evolução política, econômica e social. Desta maneira, urgia a existência de um governo estável e com a centralização dos serviços a população. Os burgueses também brigavam contra os elevados impostos sobre as mercadorias e a diversidade de moedas.

O Estado Moderno é fruto de um processo de cerca de três séculos para se estabelecer. A primeira fase dele é o absolutismo monárquico. Por meio da centralização do poder na monarquia, começou a ser desenvolvido o aparelhamento das forças armadas, da estrutura jurídica e a estruturação da cobrança de impostos. A monarquia permitiu, ainda, a formação da infraestrutura que garantia a máquina pública e criava as condições para o surgimento do corpo burocrático.

Partindo dessa contextualização, pensadores modernos marcaram a reflexão sobre a questão política: Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant, entre outros. Um ponto comum perpassa o pensamento desses quatro filósofos a respeito da política: a ideia de que a origem do Estado está no contrato social. Parte-se do princípio de que o Estado foi constituído com base em um contrato firmado entre as pessoas.

As teorias contratualistas representam uma modalidade de pensamento em que uma espécie de contrato social determinou a passagem da vida humana do

Estado de natureza para o Estado civil, para que os direitos naturais e individuais fossem assegurados e situados sob a guarda de um soberano. Ao Estado caberia a função máxima de cumprir essa função essencial, acordada por todos os contratantes do pacto social. O “[...] derecho originario debe ser garantizado por el Estado a través de las leyes civiles, es decir, del derecho. La función de las leyes civiles es definir y establecer las condiciones bajo las cuales los individuos pueden interactuar en tanto seres libres”. (RODAS, 2010, p. 16).

Para Thomas Hobbes (2008), o contrato social se originou da necessidade do homem de controlar a si mesmo. De acordo com o Filósofo e teórico político, o “estado de natureza” humano era de dominação sobre os demais (“o homem é o lobo do homem”), sendo capazes de destruir os seus iguais para atingir desejos pessoais. Este Estado provocava uma constante sensação de insegurança e medo entre as pessoas, que também desejavam sair da condição de “guerra eterna” e atingir a paz.

Levando isso em consideração, segundo Hobbes, as pessoas procuraram se fortalecer em grupos e seguir normas sociais que restringiram sua liberdade absoluta e garantiram a segurança geral. Hobbes foi o primeiro filósofo moderno a explicar, de modo mais aprofundado, o contratualismo. Na sua opinião, a única maneira de o direito natural prevalecer, seria por meio da submissão de todos os que estavam no Estado de natureza, abdicando de suas liberdades, instituindo o Estado e subordinando-se às ordens do soberano. Ao Estado caberia, inclusive, o poder de coação, se fosse necessário, para garantir o Direito natural.

Segundo Miguel Reale (1990, p. 648), Hobbes foi um contratualista autoritário e encabeçava um contratualismo pessimista em que o homem era concebido como um ser egoísta e violento em eterno estado de guerra e maldade que só cessaria por uma convenção. O raciocínio hobbesiano acabava sempre na apologia de um Estado forte ou de um Estado identificado com a justiça mesma.

Para John Locke (1994), o contrato social surgiu pela necessidade de criar um método de julgamento parcial dos interesses das pessoas. Locke era um crítico ferrenho aos regimes de governo ditatoriais ou monarquistas. Ele defendia um sistema mais democrático, no qual os “homens livres” tinham o direito de eleger os seus representantes e as decisões tomadas deviam se basear na deliberação comum e não unicamente pela vontade de um soberano. Locke está no meio entre os extremos de Hobbes e Rousseau. Achava que o

homem no Estado de natureza já possuía um direito que era anterior ao contrato, o direito de liberdade, condição para a feitura do pacto. O homem nascia livre e, em razão dessa liberdade, é que poderia firmar o contrato. Assim, o contrato era a expressão da liberdade precedente, sua projeção ao mundo exterior, como fundamento da propriedade (REALE, 1990).

Este Filósofo inglês incorporou o Direito natural a muitas de suas teorias e à sua filosofia. Ao direito natural da liberdade, Locke acrescenta o direito à vida e à propriedade. A função básica do contrato social era garantir a preservação destes três direitos e, para qualquer governante que contrariasse o direito natural, as pessoas estariam justificadas em derrubar o seu governo (2016, *online*).

Ao contrário das premissas do “Estado de natureza” descrito por Thomas Hobbes e John Locke, Jean-Jacques Rousseau (2009) defendia a ideia de que o ser humano é essencialmente bom, mas a sociedade é responsável pela sua corrupção. Também Reale (1990, p. 646) via sua posição como tradutora de um contratualismo otimista, em oposição a Hobbes, pois idealizava o homem natural corrompido por um falso contrato social.

Rousseau acreditava que todo poder se constitui com origem no povo e deve ser governado por ele. Assim, o povo deve escolher seus representantes para governar, pessoas que devem exercer o poder em nome dos interesses gerais da população. Neste contexto, os cidadãos livres renunciariam a vontade própria em prol da vontade comum (vontade geral).

Por fim, para Immanuel Kant, o contratualismo recebeu uma versão deontológica de base lógico-transcendental. Para ele, o homem nasce com um direito inato: o direito de liberdade. Ser homem é ser livre. O contrato aparece nele como uma condição transcendental sem a qual seria impossível a experiência mesma do Direito. O conceito de contrato torna possível a experiência jurídica (REALE, 1990, p. 650).

## 2.2 A PERSPECTIVA CONTRATUALISTA DE JOHN RAWLS

Em 1971, o professor de filosofia política da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos da América, John Rawls, publicou uma obra de sua autoria intitulada “Uma Teoria da Justiça”. Segundo o próprio autor, uma das teorias desenvolvidas na obra em questão é a ideia de justiça como equidade, “[...] uma teoria de justiça que

generalize e eleve o nível de abstração do conceito tradicional de contrato social. O pacto da sociedade é substituído por um certo constrangimento processual sobre os desenvolvimentos que devem levar a um acordo inicial sobre princípios da justiça” (1981, p. 27).

O Filósofo parte, assim, de uma base contratualista para desenvolver sua teoria sobre justiça.

### **2.2.1 O Estado de natureza, a posição original e o véu da ignorância**

John Rawls inicia sua ideia de justiça com apoio no que ele chamou de posição original. Nas suas palavras “[...] a posição original de igualdade corresponde ao estado de natureza da teoria clássica do contrato social.” (1981, p. 33).

Para os contratualistas clássicos, o conceito de Estado de natureza tinha a função de explicar a situação pré-social na qual as pessoas existiam isoladamente. Duas foram as principais concepções de estado de natureza: a de Hobbes e a de Rousseau.

Na ideia de Hobbes (no século XVII), em Estado de natureza, as pessoas viviam isoladas e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou "o homem lobo do homem". Nesse Estado, reinavam o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta. Para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes seriam inúteis, pois sempre haveria alguém mais forte que venceria o mais fraco e ocuparia as terras cercadas. A vida não possuía garantias; a posse não tinha reconhecimento e, portanto, não existia; a única lei era a força do mais forte, que podia tudo quanto tivesse força para conquistar e conservar (CHAUÍ, 2000).

Na ideia de Rousseau (no século XVIII), por sua vez, em Estado de natureza, as pessoas viviam isoladas pelas florestas, sobrevivendo com o que a natureza lhes dava, desconhecendo lutas e comunicando-se pelo gesto, o grito e o canto, numa língua generosa e benevolente. Esse estado de felicidade original, no qual os humanos existiam como o bom selvagem inocente, terminaria quando alguém cercasse um terreno e dissesse: "é meu". A divisão entre o meu e o teu, isto é, a propriedade privada, daria origem ao Estado de sociedade, que corresponderia, depois disso, ao Estado de natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos (CHAUÍ, 2000).

A posição original de John Rawls, por sua vez, seria uma situação puramente hipotética, definida de modo a levar a um conceito de justiça determinado. Entre os traços essenciais desta situação é o de que ninguém conheceria sua posição na sociedade, nem a posição de sua classe, nem seu *status* social ou a parte que lhe caberia dentro da distribuição do conjunto de bens e das capacidades naturais, ou de sua inteligência, força ou semelhante. Assumir-se-ia, também, a ideia de que as partes não conheceriam seus distintos conceitos de bem, ou suas propensões psicológicas particulares. Aqui entra outro conceito do autor estadunidense: o véu da ignorância. Esse véu se caracteriza pela posição de total ignorância da posição específica de cada um dos envolvidos.

A ideia da posição original consiste em estabelecer um procedimento eqüitativo, de modo que sejam justos quaisquer que venham a ser os princípios acordados. O objetivo é usar a noção de pura justiça processual como uma base da teoria. De algum modo precisamos anular os efeitos das contingências específicas, que embaraçam os seres humanos e os tentam a explorar circunstâncias sociais e naturais em vantagem própria. Então, a fim de fazê-lo, presumo que as partes se situam atrás de um véu de ignorância. Não sabem como as várias alternativas afetarão seu caso particular e são obrigados a avaliar os princípios tão só à base de considerações gerais. (RAWLS, 1981, p. 119).

A posição original, juntamente com o véu da ignorância das partes, possibilitaria, no entender de John Rawls, o estabelecimento de princípios de justiça a que todos se submeteriam dali por diante, pois estes seriam instituídos numa condição de igualdade inicial, de imparcialidade dos métodos adotados, de equidade. Daí surge o porquê da justiça como equidade.

### **2.2.2 Os princípios da Justiça, de acordo com John Rawls**

Com esteio na equidade em que se encontrariam as pessoas na posição original cobertas pelo véu da ignorância, elas se veriam compelidas a definir princípios de justiça que, segundo John Rawls seriam os seguintes: primeiro (i) cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema de liberdades idêntico para as outras; segundo (ii) as desigualdades econômicas e sociais devem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente (a) se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos e (b) decorram de posições e funções às quais todos têm acesso.

### 3 SITUANDO O “ESTADO DA ARTE” DA DEFENSORIA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM AS TUTELAS COLETIVAS

[...] considero, desde quando comecei a minha vida profissional como advogado, a Defensoria Pública não apenas uma instituição essencial à Justiça, mas é um exercício de abnegação por pessoas que escolheram um caminho difícil na vida, que é defender pessoas humildes que litigam, normalmente, contra um Estado poderoso e contra um Ministério Público muito aparelhado. (Ministro Luís Roberto Barroso, em voto proferido no RHC 117.029, julgado pela 1ª Turma do STF em 27/08/2013).

Antes de descer a minúcias sobre o objeto de investigação nesta oportunidade trabalhado, mostraremos como está disposta a atual situação da Defensoria Pública e da tutela coletiva de direitos. Para tanto, fazemos divisão didática dessas categorias para, ao final, mesclando-as, chegamos ao que há de atual concernente ao tema.

#### 3.1 O PERFIL CONSTITUCIONAL E TAMBÉM LEGAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição da República de 1988 – CR/88 denota um extenso rol de direitos e garantias fundamentais em seu art. 5º, com destaque para o inc. LXXIV, que estabelece o dever do Estado de prestar “[...] assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Para atender a esse direito fundamental, a CR/88 previu expressamente a instituição da Defensoria Pública, outorgando-lhe a missão de prestar serviços jurídicos aos necessitados.

A DP foi criada no Brasil no período de redemocratização do País, após o período civil-militar, que se estendeu de 1964 a 1985. Veio prevista no art. 134 da Constituição, o qual a incumbiu, na redação original, de unicamente prestar orientação jurídica e defender, em todos os graus, as pessoas economicamente necessitadas, isto é, aquelas com insuficiência de recursos.

Caio Paiva (2016, p.4) descreve assim seu despontar: “Entre gritos de uma oposição institucional e associativa organizada, que ainda hoje ecoam, a Defensoria Pública nasce: frágil, assustada, incapaz, mas também subestimada por tudo e por todos (...); e prossegue: (...) “Se a República acordou em 1988, pode-se dizer que a Defensoria Pública começou a sonhar”.

O texto original do art. 134 da Constituição, alterado pela emenda nº 80, de 4 de junho de 2014, expandiu a atuação da instituição DP. Hoje essa entidade, a par de sua incumbência inicial, recebeu novas atribuições:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Foi-lhe conferido *status* de instituição permanente, além da essencialidade à função jurisdicional do Estado, como previsto na formulação primeira do dispositivo. Ademais, foi-lhe ressaltada a importância para a democracia, sendo encarada como instrumento democrático que, adiante de prestar assistência jurídica aos economicamente necessitados, deve promover os direitos humanos e tutelar não apenas direitos individuais, mas também os de ordem coletiva.

Apesar de a DP ter sido concebida nos moldes de como hoje se exprime com a Constituição Federal de 1988, desde a Carta Magna de 1934 era prevista a assistência judiciária. Em capítulo destinado aos direitos e garantias individuais, o item 32 do art. 113 daquela Lei Fundamental prescrevia que “A União e os Estados concederão aos necessitados a assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”.

Interessa assinalar o fato de que a Constituição de 1934 já apontava a necessidade de criação de “órgãos especiais”, o que demonstra o propósito de que a assistência judiciária fosse prestada de modo especializado. Somente com a edição da Lei 1.060, em 5 de fevereiro de 1950, contudo, houve a implantação do sistema de assistência judicial (assistência judiciária e justiça gratuita).

O primeiro art. da Lei 1.060/50 informa que o Estado, por via de seus poderes “[...] públicos federal e estadual, independente de colaboração que possam receber dos Municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei”.

A justiça gratuita abrangia, no contexto, a isenção de custas, emolumentos, taxas e selos. Curioso, sem embargo, é o fato de que a lei em destaque foi a responsável pela revogação das disposições acerca de justiça gratuita previstas no Código de Processo Civil de 1939. O também CPC, entretanto,

desta feita o do ano de 2015 (que entrou em vigor em 18 de março de 2016) previu quase que completamente o assunto tratado na lei de 1950, prevendo em suas disposições finais e transitórias, precisamente seu art. 1.072, inciso III, a revogação dos artigos 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 11, 12 e 17 da lei 1.060/50, ou seja, dos seus 19 dispositivos legais, restaram apenas onze.

A instituição DP foi desenhada constitucionalmente sendo composta pelas Defensorias Públicas estaduais, a do Distrito Federal e a da União. Suas três esferas de atuação possuem atualmente autonomia funcional, administrativa e financeira graças às Emendas Constitucionais - EC 45/2004<sup>3</sup>, 69/2012<sup>4</sup> e 74/2013<sup>5</sup>. Até se chegar a esse patamar, no entanto, o caminho foi longo. Ainda Caio Paiva informa que como “[...] uma espécie de ‘departamento’ no bojo de um Ministério ou Secretaria do Poder Executivo: eis uma síntese da Defensoria na primeira formatação do seu regramento jurídico pelo constituinte originário.” (*IDEM*).

Datando de 12 de janeiro de 1994, há no ordenamento jurídico brasileiro uma lei complementar nacional - LCN de nº 80, a qual organizou a Defensoria Pública da União - DPU, a Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF<sup>6</sup> e, diante da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar a respeito de assistência jurídica e DP (CR/88, art. 24, inc. XIII), prescreveu normas gerais para organização da entidade nos Estados.

Por força dessa competência constitucional legislativa concorrente, aos Estados coube a responsabilidade de legislar a respeito de suas Defensorias, isto é, a eles coube instituí-las mediante as suas próprias leis complementares e estruturá-las nos moldes da LCN. Sem embargo, apesar dos quase 30 anos que separam a promulgação da CR/88 e o ano corrente de 2018, e dos mais de 23 anos da

---

<sup>3</sup> Conhecida como a emenda da reforma do Poder Judiciário, alterou os dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, acrescentou os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e deu outras providências.

<sup>4</sup> Alterou os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a DPDF.

<sup>5</sup> Alterou o art. 134 da Constituição Federal para ampliar as autonomias funcional, administrativa e financeira das defensorias públicas estaduais às defensorias públicas da União e do Distrito Federal.

<sup>6</sup> No ano de 2012, com as modificações trazidas pela já mencionada EC 69/12, a União tem competência para legislar e manter a Defensoria Pública da União. Já o Distrito Federal tem competência legislativa e material para organizar sua própria Defensoria Pública. Inclusive, o art. 2º da Emenda prevê que serão aplicáveis à Defensoria Pública do Distrito Federal as mesmas regras que disciplinam as defensorias públicas estaduais.

publicação de LC 80/94, pouco menos da metade das defensorias estaduais<sup>7</sup>, incluindo a DPDF<sup>8</sup>, teve suas leis de instituição e disciplina publicadas nos anos 2000. Caio Paiva ainda assim se refere a esse deslinde (*IBIDEM*):

(...) Submetida a mandos e não raras vezes tratada como uma *instituição coadjuvante*, a Defensoria inevitavelmente – e surpreendentemente – ganha corpo, cresce, até que, em 2004, dez anos após a edição da sua legislação de regência (a Lei Complementar 80), as Defensorias dos Estados alcançaram autonomia funcional e administrativa, além da iniciativa de sua proposta orçamentária com a Emenda Constitucional 45, processo evolutivo que chegou nas Defensorias Públicas do Distrito Federal e da União, respectivamente, em 2012 (EC 69) e 2013 (EC 74). Finalmente, de carreira *do Estado*, a Defensoria Pública se projetava, a partir de então, como carreira *de Estado*, autônoma para pensar e executar o seu próprio destino.

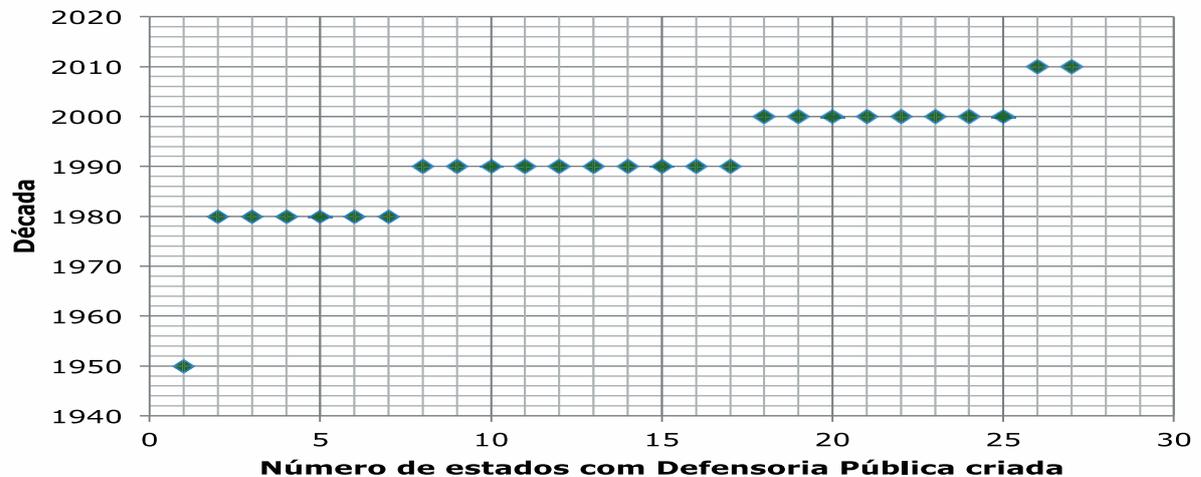
De maneira visual e ilustrativa, o gráfico 1 trazido pelo Mapa da Defensoria Pública no Brasil, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em conjunto com a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, em 2013, traz a criação das DP nos respectivos anos.

---

<sup>7</sup> Alagoas (lei complementar estadual 29/2011); Goiás (lei complementar estadual 51/2005); Minas Gerais (lei complementar estadual 65/2003); Mato Grosso do Sul (lei complementar estadual 111/2005); Paraíba (lei complementar estadual 104/2012); Piauí (lei complementar estadual 59/2005); Rio Grande do Norte (lei complementar estadual 251/2003); Roraima (lei complementar estadual 37/2000); Santa Catarina (lei complementar estadual 575/2012); São Paulo (lei complementar estadual 988/2006) e Tocantins (lei complementar estadual 55/2009).

<sup>8</sup> A datar de 1987 existia no Distrito Federal um órgão do Poder Executivo que garantia a prestação de assistência jurídica integral e gratuita às pessoas que não tinham condições financeiras de arcar com os custos de um advogado particular: Centro de Assistência Judiciária – Ceajur. Com a transferência da competência para gerir a sua Defensoria para o Distrito Federal com a EC 69/2012, o DF emendou sua Lei Orgânica transformando o Centro de Assistência Judiciária em Defensoria Pública. Depois de longos 25 anos, a Defensoria Pública do Distrito Federal estava criada (2016, *online*).

**Gráfico 1 – Relação entre o número de Defensorias Públicas criadas nas respectivas décadas.**



Fonte: ANADEP; IPEA, 2013.

No ano de 2014, com a aprovação e promulgação da EC 80, no dia 29 de maio daquele ano, fruto da proposta de emenda à Constituição nº 247/13 na Câmara dos Deputados e nº 04/14 no SF, houve a alteração do Texto Constitucional, a qual, em síntese, culminou na reformulação do art. 134 da CR/88 e na reestruturação das seções atinentes ao capítulo das Funções Essenciais à Justiça. Além disto, a estrutura funcional e administrativa da DP recebeu novas funções em consequência da aplicação das normas constitucionais que regulam matérias administrativas aos tribunais.

Em razão dessas novas circunstâncias, faz-se necessário que compreendamos a dimensão da nova formatação constitucional da Defensoria.

### **3.1.1 A posição da atividade da Defensoria Pública no plano das funções essenciais à Justiça**

Antes da EC 80, a Defensoria era disposta topograficamente no Texto Constitucional ao lado da Advocacia na seção III do capítulo IV, intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”. As outras “funções essenciais” constantes do Texto eram o Ministério Público - MP e a Advocacia Pública, ambos com seções próprias no capítulo. O tratamento conjunto da Advocacia e da DP, portanto, denotava o fato

de serem institutos equivalentes, visto que, se diferentes fossem, teriam sido colocados em separado. Sem embargo, eram e são funções bem diferenciadas.

A EC 80 veio corrigir esse equívoco, ao criar uma seção própria para a Defensoria Pública no Texto Maior: a seção IV. Não obstante, ainda permanece o dissenso a respeito de os membros daquela instituição subordinarem-se ou não ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

A Lei nº 8.906/1994, conhecida como Estatuto da OAB, disciplina em seu art. 3º<sup>9</sup> que os membros da DP estão sujeitos ao regime jurídico ali estatuído. A LC 80, contudo, datada do mesmo ano de 1994, em seu art. 4º, §6º põe em xeque a pretensão da OAB ao dispor que a capacidade de estar em juízo do DP decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público. Por outro lado, alguns (senão todos) certames para ingresso na carreira exigem a regular inscrição do candidato na Ordem dos Advogados, o que não deixa de ser um contrassenso, pois, se a capacidade postulatória advém unicamente da nomeação e posse, qual seria a razão de ser da exigência? Esse questionamento ainda está sem resposta definitiva.

### **3.1.2 A nova formatação constitucional das funções institucionais da Defensoria Pública no plano das funções essenciais à Justiça**

A segunda alteração feita pela EC 80 foi quanto à redação do art. 134 da Constituição, o qual passou a dialogar com o art. 1º da LC 80/94. Essas características merecem detida análise.

---

<sup>9</sup> “Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

§ 2º O estagiário de advocacia, regularmente inscrito, pode praticar os atos previstos no art. 1º, na forma do regimento geral, em conjunto com advogado e sob responsabilidade deste”.

### 3.1.2.1 Instituição de caráter permanente

Ter-lhe sido reconhecido caráter perene, assim como também o foi ao Ministério Público no *caput* art. 127 da Carta Magna<sup>10</sup>, implica que ela não pode ser objeto de qualquer norma jurídica tendente a sua abolição do ordenamento jurídico.

Quando a CR/88 consagra a ideia de que a assistência jurídica dada gratuitamente aos necessitados pelo Estado será prestada pela instituição em destaque de maneira exclusiva. Essa característica dialoga com o traço da permanência. Franklyn Roger (2014, *online*) comenta o seguinte sobre o assunto:

É verdade que a doutrina sempre sustentou que a Defensoria Pública faria parte da proteção das cláusulas pétreas (art. 60, §4º da CF), em razão de sua incumbência de prestação de assistência jurídica integral e gratuita dos necessitados, refletindo um direito individual materializado no art. 5º, LXXIV.

Expressa também o autor que sempre sustentou a total inviabilidade de supressão da Defensoria do ordenamento jurídico “[...] em razão de a encarmos como uma cláusula pétrea dada a sua natureza de instrumento de promoção da assistência jurídica estatal” (*IDEM*).

Com apoio nessas considerações, concluímos que a alteração do Texto Constitucional apenas tornou expressa uma norma cuja existência se extraia da interpretação dos dispositivos constitucionais.

### 3.1.2.2 Instituição democrática e de promoção dos direitos humanos

A novel redação do art. 134 situou a Defensoria Pública como entidade que expressa e instrumentaliza o regime democrático, peculiaridade que tem duas vertentes.

A primeira delas, de caráter *interna corporis* reforça a necessidade de fortalecimento de mecanismos democráticos em seu âmbito, em especial, no tocante à figura a Ouvidoria-Geral. Este órgão auxiliar da estrutura das DPE precisa ser mais bem aparelhado e reproduzido no texto legal em relação à DPU e à DPDF. Diz-se isso porque a LC 80 não previu a Ouvidoria-Geral no âmbito dessas duas últimas,

---

<sup>10</sup> “Art. 127. O Ministério Público é 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. (...)”.

mas apenas para as Defensorias dos Estados, como um órgão auxiliar. A figura da Ouvidoria-Geral representa o caminho conferido à sociedade civil para se aproximar da DP, tendo participação na sua estrutura orgânico-administrativa e contribuindo para a materialização do regime democrático.

A segunda vertente, desta vez, externa, indica que o reflexo do regime democrático obriga a reconhecer que a DP deve, no desempenho de suas funções, potencializar a sua atuação de modo a fortalecer a democracia e a própria cidadania. Isso apenas se faz caso seja pressuposta uma instituição aparelhada e atuante em todas as “Justiças” e suas especializações. Franklin Roger (*IDEM*) assinala o seguinte:

(...) importantíssimo o aparelhamento da Defensoria Pública em todas as Justiças e suas especializações, com enfoque principal na Justiça Eleitoral, que não deixa de ser um elemento integrante do regime democrático e da própria Justiça do Trabalho, áreas onde a Defensoria Pública ainda não se estruturou de modo adequado, em razão da negligência do Executivo Federal.

A Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho por ele mencionadas são especializadas e de competência da União. Com efeito, é da atribuição da DPU a atuação nessas esferas. Como antes reportado, a EC 74 previu garantia, expressa na Constituição, de autonomia funcional, administrativa e financeira à DPU e à DPDF, no entanto, foi apenas o primeiro passo neste caminho, pois a EC 80 deu um reforço constitucional que se exprime agora com a demonstração da importância da Defensoria Pública no regime democrático.

Por último, verifica-se que a Constituição passou a cuidar de funções de natureza típica e atípica em seu texto, deixando o fato de que a Defensoria pública é uma instituição com nova estrutura, atuando na promoção de direitos humanos e na tutela, em caráter individual e coletivo, dos direitos dos necessitados.

A promoção dos direitos humanos independe da condição econômica ou social de seus titulares, em razão do caráter universal que estes exprimem. Por esta razão, a Defensoria Pública, no desempenho desta função institucional de natureza atípica, buscará conceder a mais ampla assistência, não apenas jurídica, também de qualquer outra vertente que se afigure necessária para a salvaguarda destes direitos. Novamente, Franklyn Roger (*IBIDEM*):

A última década revelou um profundo ativismo da Defensoria Pública no sistema interamericano de defesa dos direitos humanos, a partir da participação incisiva das Defensorias Públicas junto a Comissão Interamericana e na própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da indicação de Defensores Públicos para atuação em sua estrutura.

Assim, o requisito da hipossuficiência econômica não constitui elemento essencial quando a atuação da Defensoria Pública versar sobre a promoção dos direitos humanos.

### 3.1.2.3 A função institucional de atuação nas tutelas coletivas

O primeiro passo da Defensoria Pública no plano das ações coletivas se deu mediante o desempenho da representação processual das associações legitimadas que não poderiam arcar com os custos de um advogado e procuravam a instituição para o ajuizamento de ação coletiva. Logo após, com o advento do Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC, lei n. 8.078/90, foi reconhecida pela jurisprudência<sup>11</sup> a legitimidade processual da instituição para atuar na defesa coletiva dos consumidores pela interpretação dada ao inciso III do seu art. 82<sup>12</sup>, pois ela era encarada como um órgão da Administração Pública.

Conforme Franklyn Roger, o desempenho da Defensoria Pública no plano consumerista levou o legislador a conceder-lhe ampla legitimação por via da inclusão da instituição no rol do art. 5º da Lei n. 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, mediante alteração operada pela Lei n. 11.448/07. O próprio Superior Tribunal de Justiça - STJ, em acórdão<sup>13</sup> que tratava da legitimidade institucional com fundamento na atuação em defesa de consumidores, reafirmou na fundamentação de um acórdão que a legitimação da Defensoria Pública prevista na Lei n. 7.347/85 derivava da máxima interpretação das normas constitucionais, em especial os artigos 5º, LXXIV e 134, que reconheciam o direito a assistência jurídica integral e gratuita. Franklyn Roger (*IBIDEM*) comentando a respeito desta etapa da história legal da Defensoria mostra que:

<sup>11</sup> STJ – RECURSO ESPECIAL Nº555.111-RJ (203/01630-9). Rel. Min. CASTRO FILHO.

<sup>12</sup> “ Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

(...)

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

(...)”.

<sup>13</sup> STJ – RECURSO ESPECIAL Nº 912.849-RS (206/0279457-). Min. JOSÉ DELGADO.

Este momento histórico de evolução da tutela coletiva no seio da Defensoria Pública não poderia deixar de sofrer obstáculo criado pelo próprio ordenamento jurídico. A história tem revelado que a evolução da Defensoria Pública se baseia em diversos percalços e obstáculos criados por um sistema baseado em exclusão e reserva de mercado que permeia as demais instituições e poderes constituídos.

A sensação de alegria sofreu um baque em razão do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943, pelo CONAMP perante o Supremo Tribunal Federal, em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, II da Lei da Ação Civil Pública, sob o fundamento de que a tutela coletiva desvirtua o desempenho das funções institucionais da Defensoria Pública.

Explicando a posição do autor sobre a “[...] reserva de mercado que permeia as demais instituições e poderes constituídos”, assim também como a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI contra a ampla legitimação da Defensoria na tutela coletiva de direitos, originalmente, conforme o art. 129, inc. III, da CR/88, competia ao MP, como uma de suas funções institucionais, 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.

Para reger a Ação Civil Pública - ACP, foi criada a lei n. 7.347, no ano de 1985. Percebamos que ela é anterior a CR/88, visto que essa última foi promulgada apenas em 5 de outubro de 1988. Na versão primeira da Lei da Ação Civil Pública - LACP, a legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública era dada apenas ao MP, aos entes federados e às suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, além das associações que preenchessem certos requisitos legais. A DP não possuía tal legitimidade à época, porque ela só veio ao plano formal de existência três anos depois, com a Constituição Republicana de 88.

A alteração na LACP pela lei 11.448/07 deu, no entanto, legitimidade também à Defensoria para aquele mesmo fim. Ciente dessa movimentação e não satisfeito por temer ser prejudicado em suas funções constitucionalmente expressas como instituição, ou mesmo por temer conflito de interesses, o MP, por intermédio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, contestou a constitucionalidade daquela alteração legislativa por meio de uma ADI, mencionada no comentário de Franklyn Roger, contra o inciso II do art. 5º da LACP. Seu principal argumento para isso foi o de que a tutela coletiva desvirtuava o desempenho das funções institucionais da Defensoria.

A ADI 3.943 foi perpetrada em 16 de agosto de 2007, exatos sete meses após a publicação da Lei 11.448, que alterou a LACP, em 16 de janeiro do mesmo ano. Seu julgamento final, todavia, apenas veio em 7 de maio de 2015 e teve como relatora a ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha. Transcrevamos a ementa:

**Ementa:** ação direta de inconstitucionalidade. legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. II, da lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da lei n. 11.448/2007). tutela de interesses transindividuais (coletivos *strito sensu* e difusos) e individuais homogêneos. **defensoria pública: instituição essencial à função jurisdicional. acesso à justiça. necessitado: definição segundo princípios hermenêuticos garantidores da força normativa da constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais: art. 5º, incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII, da constituição da república. inexistência de norma de exclusividade do ministério público para ajuizamento de ação civil pública. ausência de prejuízo institucional do ministério público pelo reconhecimento da legitimidade da defensoria pública. ação julgada improcedente. (Realce não constante no original) (BRASIL, 2015).**

De acordo com a ementa transcrita, o Supremo não considerou que a legitimação da DP para a propositura de demandas coletivas *lato sensu* prejudicasse o Ministério Público, ademais de não vislumbrar exclusividade dele para ajuizamento de Ação Civil Pública.

Depois desses acontecimentos, exprimindo a EC 80 que a DP é responsável pela defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, dos direitos individuais e coletivos, de modo integral e gratuito, aos necessitados, qualquer discussão quanto à sua legitimação nesse sentido é inoportuna. Ainda foi, porém, suscitado o questionamento de sua legitimação plena ou apenas restrita aos necessitados. Daí levantou-se o ponto sobre o que é ser um necessitado, mas, por ora, fica-se apenas com o reconhecimento da capacidade processual e extraprocessual da DP para os direitos coletivos. Adiante serão esmiuçadas essas problemáticas.

### 3.1.2.4 A constitucionalização dos princípios institucionais e a norma de extensão do §4º do art. 134.

A reforma do Texto Constitucional também inclui o §4º ao art. 134, que passa a prever expressamente como princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se, também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96. Tal significa um reforço hermenêutico aos princípios norteadores da DP, igualando-a ao MP, pois ambos têm os mesmos princípios como instituição<sup>14</sup>.

A norma de extensão referida foi a previsão de aplicação à DP, além daqueles princípios institucionais, no que couber, frisemos bem, do previsto nos artigos 93 e no inciso II do art. 96, ambos da CR/88. As normas previstas nesses artigos estão na previsão do regime jurídico constitucional da magistratura nacional.

Ora, pela interpretação da literalidade da norma, há duas espécies de limitação: a primeira é de que somente se podem aplicar os dispositivos mencionados; a segunda de que eles não são aplicáveis integralmente, mas apenas dentro deles no que couber. Deste modo, faz-se necessário interpretar a extensão do novo §4º do art. 134 e compreender como compatibilizar as disposições dos arts. 93 e 96, II da Constituição Federal à realidade da DP, sem que a instituição perca a própria identidade e desconsidere suas normas.

#### 3.1.2.4.1 A nova natureza constitucional dos princípios institucionais

A incorporação dos princípios institucionais ao Texto Constitucional apenas reforça a importância destes postulados normativos no seio da instituição, sendo certo que tais máximas já se faziam parte no art. 3º da LC 80/94. A Unidade, a Indivisibilidade e a Independência Funcional tornam a Defensoria Pública uma instituição diversa das procuradorias jurídicas e revelam que a atividade por ela prestada não se confunde com a advocacia.

Franklyn Roger (*IBIDEM*) assim os define:

---

<sup>14</sup> “Art. 127. (...) § 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (...)”.

Por **unidade** devemos entender que a Defensoria Pública se compõe de um todo orgânico, repleto de membros que agem em seu nome, todos regidos por uma única chefia e um mesmo regime jurídico, tendo como norte a consecução das funções institucionais previstas em lei. No entanto, apesar de a atividade prestada pela Defensoria Pública não ser passível de interrupção, os membros que compõem o seu corpo estão sujeitos a intempéries da vida (férias, licenças e afastamentos). Por esta razão surge a **indivisibilidade** como princípio capaz de autorizar que os membros da Defensoria Pública possam se substituir uns aos outros, mediante critérios objetivos previamente estabelecidos em lei ou atos normativos internos, assegurando-se aos seus membros a não vinculação às manifestações de seus antecedentes durante o desempenho da função. Esta não vinculação às manifestações e opiniões antecedentes também são um reflexo da própria **independência funcional** que permite ao Defensor Público atuar livre de pressões ou ingerências dos entes e órgãos externos ou da própria instituição, sendo a consciência do Defensor Público o seu norte de atuação. (Grifamos)

Gustavo Augusto Soares dos Reis (2013, p. 49) indica que, pelo princípio da unidade, a instituição é encarada como uma só “[...] apesar de todas as prerrogativas e a independência de seus órgãos de execução que atuam sem subordinação técnica”. E continua: “Assim, não há que falar em interesse próprio de um Defensor ou de um núcleo”. A indivisibilidade, para esse mesmo autor, significa a impossibilidade de cisão ou fracionamento. “Liga-se à necessidade de continuidade na prestação da assistência jurídica. Como consequência, a indivisibilidade garante que um defensor pode ser substituído por outro sem prejuízo de legitimidade” (*IDEM*). Na independência funcional, por fim, “[...] o defensor pode desempenhar suas funções, ainda que em desagrado de autoridades que podem ser atingidas por sua atuação”. (*IBIDEM*).

A matéria dos princípios institucionais da Defensoria Pública contribui para a melhor atuação institucional, permitindo sua organização, de modo que a assistência jurídica prestada pelo membro da instituição seja a mais completa possível.

#### 3.1.2.4.2 *A norma de extensão e a compatibilização dos regimes jurídicos da Defensoria Pública e da Magistratura*

Como antes exposto, o art. 93 e o inciso II do art. 96 serão utilizados apenas no que couber. Isso denota que apenas o que for compatível do regime jurídico da magistratura presente nesses dispositivos com o regime próprio da Defensoria é que será aplicado.

Podemos indagar a razão pela qual o constituinte simplesmente não reproduziu as disposições constitucionais dos arts. 93 e 96, II ao regramento da Defensoria Pública, realizando as devidas adaptações. A resposta parte da técnica legislativa de evitar a reprodução literal de textos na Constituição, utilizando-se do formato das normas de extensão, assim como a própria Carta faz em relação ao Ministério Público<sup>15</sup>.

A interpretação do *caput* do art. 93 e do art. 96, II deve ser feita em conjunto, pois ambos tratam de iniciativa de lei sobre normas da magistratura. Enquanto o art. 93 determina que cabe ao Supremo Tribunal Federal - STF a iniciativa de leis referentes ao Estatuto de Magistratura, o art. 96, II, estabelece que o STF, os tribunais superiores e os Tribunais de Justiça podem propor ao Poder Legislativo respectivo a alteração do número de membros das cortes inferiores; a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; a criação ou extinção dos tribunais inferiores; a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Ora, já foi visto que a competência para legislar acerca de Defensoria Pública e assistência judiciária é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal - DF, cumprindo à União legislar sobre a DP da União e estabelecer regras gerais para as DP dos Estados e do Distrito Federal. A iniciativa dessas leis, tanto a que rege a DPU quanto a que estabelece normas gerais para as DPE e para a DPDF, compete ao Presidente da República (art. 61, §1º, II, d, CR/88). Por conseguinte, o art. 93, *caput*, em relação às normas de organização da Defensoria Pública, não é capaz de alterar essa realidade até então consubstanciada.

Esta conclusão parte da premissa de que o STF é a instância máxima da estrutura do Poder Judiciário, estando todos os demais órgãos sujeitos a sua hierarquia. No plano da Defensoria Pública, por sua vez, apesar de se tratar de uma instituição una, a realidade é de que não há um órgão apenas de hierarquia superior na estrutura de toda a instituição. Isto porque o defensor público-geral federal é chefe da Defensoria Pública da União, mas não possui qualquer poder hierárquico nas Defensorias Públicas Estaduais. Assim, o conteúdo normativo do *caput* do art. 93 da Constituição Federal não possui equivalência total com a Defensoria Pública,

---

<sup>15</sup> “Art. 129 (...) §4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (...)”.

não podendo ele ser adaptado por meio da norma de extensão da parte final do art. 134, §4º. Nesse passo, em relação às normas de organização da Defensoria Pública, a iniciativa de leis permanecerá nas mãos do Presidente da República.

O defensor público-geral federal terá iniciativa legislativa concorrente com o Presidente da República para editar normas específicas da Defensoria Pública da União, mediante o processo legislativo constitucional, observando-se a exigência de Lei Complementar e a relação com as normas apontadas no art. 93. No plano dos Estados e do Distrito Federal os respectivos governadores terão legitimidade concorrente com os defensores públicos-gerais para a proposição de normas específicas, seguindo a mesma linha a pouco indicada.

Esse é o posicionamento de Franklyn Roger (*IBIDEM*) e, na mesma linha, porém divergindo quanto a natureza da legitimação dos defensores públicos-gerais, Frederico Rodrigues Viana de Lima (2015, p. 96) acentua que se trata de iniciativa privativa e não concorrente do chefe do Poder Executivo.

Daniel Sarmiento (2015, p. 39-40, *online*), no entanto, entende que a iniciativa legislativa para cuidar de temas afetos à organização da Defensoria Pública é um requisito indispensável para assegurar a autonomia da instituição. Expressa que a EC 80/2014 derogou tacitamente o artigo 61, parágrafo 1º, II, da CF, justificando ainda que:

[...] Não há qualquer singularidade da magistratura diante da Defensoria Pública nesta matéria, que justifique a não aplicação do artigo 93, caput, à última. Entendo que essa iniciativa é privativa do defensor público-geral federal, e não concorrente com a do presidente da República, na mesma linha do que ocorre com o STF em relação ao Estatuto da Magistratura. (...) Esta solução, ademais, prestigia a teleologia da Constituição, de fortalecer a autonomia da defensoria, do que aquela que resultaria do reconhecimento da iniciativa concorrente do presidente da República para leis sobre organização da DPU, já que o exercício dessa suposta faculdade pelo chefe do Executivo Federal poderia ameaçar a independência da instituição.

Importante é ressaltar que Daniel Sarmiento (2015, *online*, p. 41-42), ainda, reconhece, no plano federal, a iniciativa privativa do defensor público-geral federal não apenas para se reportar à organização da Defensoria Pública da União, mas, também, a fim de alterar as normas gerais aplicáveis às Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal:

A extensão do artigo 93, caput, à Defensoria Pública também importa no reconhecimento do poder de iniciativa do defensor público-geral federal

para lei a complementar que estabelece normas gerais para as defensorias públicas dos Estados e Distrito Federal. (...). Muito embora o defensor público-geral federal não seja o chefe nacional da Defensoria Pública — cabendo-lhe apenas o comando da DPU —, a Constituição é clara ao aludir à existência de uma única lei complementar de âmbito nacional, que, simultaneamente, deve tratar da Defensoria Pública da União e estabelecer normas gerais para as defensorias dos Estados e do Distrito Federal. Discreparia a mais não poder do sistema constitucional atribuir aos defensores-gerais dos estados o poder de iniciativa no âmbito do processo legislativo federal, que se desenvolve no Congresso Nacional. Em nenhum caso a Constituição Federal atribui a autoridades estaduais a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo federal ordinário ou complementar.

Caio Paiva (2015, *online*), por sua vez, apesar de concordar com Daniel Sarmiento sobre a derrogação tácita do art. 61, §1º, II, d, da Constituição Republicana de 88 pela EC 80 e, assim, cada defensor público-geral de Estado da Federação ter legitimidade legislativa privativa, discorda em parte quanto à legitimidade do Defensor Público-Geral Federal iniciar processo legislativo com o objetivo de alterar as normas gerais da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LC 80/1994). Aduz que a possibilidade de o defensor público-geral federal, que não tem qualquer vínculo administrativo nem ascendência hierárquica com as Defensorias dos Estados e do Distrito Federal iniciar processo legislativo com o objetivo de alterar as normas gerais da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LC 80/1994) pode causar um problema “federativo”.

Discorda, ainda, de Frederico Rodrigues Viana de Lima e Franklyn Roger, no tocante ao “espírito” da alteração, pois aduz que a EC 80 aparece num contexto de limitação — e não de manutenção — da ingerência do Poder Executivo na definição do estatuto jurídico das Defensorias Públicas (*IDEM*). Por último, o autor, para contornar o que entende ser um impasse entre ele e Daniel Sarmiento, dá a ideia de que todos os defensores públicos-gerais dos Estados e o DPG do Distrito Federal possam assinar um projeto de lei e apresentá-lo diretamente ao Congresso Nacional, visando a alterar normas gerais aplicáveis a todas as Defensorias Públicas, o que configuraria uma espécie de legitimidade privativa coletiva, indicando o Colégio Nacional de defensores públicos-gerais (CONDEGE) para exercer a coordenação dessa iniciativa.

Quanto à realidade do art. 96, II, a Norma Constitucional confere iniciativa legislativa concorrente ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores e aos tribunais de Justiça para propor ao Poder Legislativo respectivo a alteração do número de membros das cortes inferiores; a criação e a extinção de cargos e a

remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, onde houver; a criação ou extinção dos tribunais inferiores; a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Neste caso, verifica-se que cada órgão do Poder Judiciário possui legitimação autônoma, pois os temas versados dizem respeito à realidade de cada um, de maneira isolada. Neste ponto, percebemos a simetria entre a norma do Judiciário e a realidade da Defensoria Pública sendo possível que o respectivo comando constitucional seja adaptado a cada Defensoria Pública.

Por tal razão, com a incidência da norma do art. 134, §4º, será possível sua combinação com o art. 96, II, alíneas 'a', 'b' e 'd', da Constituição Federal, de modo que o defensor público-geral federal, o defensor público-geral do Distrito Federal e os defensores públicos-gerais dos Estados poderão realizar, por meio de lei, a alteração do número de membros da carreira (alínea 'a'), mediante lei que discipline o número de cargos na estrutura da instituição e como reflexo da própria autonomia administrativa consagrada no art. 134, §§ 2º e 3º.

Ademais, os respectivos chefes institucionais poderão propor diretamente ao Poder Legislativo respectivo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros (alínea 'b') e a alteração das atribuições previstas em lei (alínea 'd').

A alínea 'c' do art. 96, II da Constituição, entretanto, que versa sobre a criação ou extinção dos tribunais inferiores, não possui a necessária compatibilidade com a estrutura da Defensoria Pública, não sendo passível de incidência na sua realidade. A estrutura do Poder Judiciário e sua composição não guardam simetria com a estrutura de órgãos e atribuições da Defensoria Pública, razão pela qual é inviável o traçado de um paralelo entre os regimes jurídicos, de modo a justificar a incidência desta alínea.

#### *3.1.2.4.3 A exigência de três anos de atividade jurídica: o novo requisito para o cargo de defensor público.*

O artigo 93, I, explica que para ingressar na carreira da magistratura, no cargo inicial, são necessários três anos de atividade jurídica do bacharel em Direito, além da aprovação em concurso de provas e títulos, com a participação da OAB. A

aplicação dessa exigência para o ingresso na carreira de defensor público, no entanto, é controvertida.

Para ingressar na carreira da Defensoria, além do concurso de provas e títulos com a participação da Ordem dos Advogados - que já era exigido na LC 80/94 nos artigos 24, *caput*<sup>16</sup>, para a DPU, 69, *caput*<sup>17</sup>, para a DPDF, e 112, *caput*<sup>18</sup>, para as DPE - do candidato é exigida a prática jurídica.

A LC 80/94, no entanto, exige apenas dois anos de atividade forense, em conformidade com seus artigos 26, *caput* e § 1º<sup>19</sup>; 71, *caput* e §1º<sup>20</sup>, mas com previsão apenas para a DPU e a DPDF. Às DPE não foi legalmente previsto. Transparece aí dúvida quanto à aplicação do requisito da magistratura à DPU, à DPDF e às DPE: se haverá a ampliação do prazo e a indagação de como esse tempo será contado, desde que momento.

Em julgado publicado no dia 14 de setembro de 2017, o STJ decidiu que para a DPU vale o que está expresso no art. 26 §1º, isto é, a exigência de apenas dois anos, isso ainda depois da EC 80/2014:

---

<sup>16</sup> “Art. 24. O ingresso na Carreira da Defensoria Pública da União far-se-á mediante aprovação prévia em concurso público, de âmbito nacional, de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, no cargo inicial de Defensor Público Federal de 2ª Categoria. (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). (...)”.

<sup>17</sup> “Art. 69. O ingresso na Carreira da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios far-se-á mediante aprovação prévia em concurso público, de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, no cargo inicial de Defensor Público do Distrito Federal e dos Territórios de 2ª Categoria. (...)”.

<sup>18</sup> “Art. 112. O ingresso nos cargos iniciais da carreira far-se-á mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil. (...)”.

<sup>19</sup> “Art. 26. O candidato, no momento da inscrição, deve possuir registro na Ordem dos Advogados do Brasil, ressalvada a situação dos proibidos de obtê-la, e comprovar, no mínimo, dois anos de prática forense, devendo indicar sua opção por uma das unidades da federação onde houver vaga. § 1º Considera-se como atividade jurídica o exercício da advocacia, o cumprimento de estágio de Direito reconhecido por lei e o desempenho de cargo, emprego ou função, de nível superior, de atividades eminentemente jurídicas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). (...)”.

<sup>20</sup> “Art. 71. O candidato, no momento da inscrição, deve possuir registro na Ordem dos Advogados do Brasil, ressalvada a situação dos proibidos de obtê-la, e comprovar, no mínimo, dois anos de prática forense. § 1º Considera-se como prática forense o exercício profissional de consultoria, assessoria, o cumprimento de estágio nas Defensorias Públicas e o desempenho de cargo, emprego ou função de nível superior, de atividades eminentemente jurídicas. (...)”.

**Administrativo. processual civil. enunciado administrativo 3/stj. concurso público. defensoria pública da união. requisitos do cargo. comprovação de atividade jurídica. interregno bienal ou trienal. previsão legal expressa. regramento editalício distinto. ilegalidade manifesta.** 1. A alegação de ausência de prestação jurisdicional adequada e, por via de consequência, de violação ao art. 1.022 do CPC/2015, exige do recorrente a indicação de qual o texto legal, as normas jurídicas e as teses recursais não foram objeto de análise nem de emissão de juízo de valor pelo Tribunal da origem, pena de a preliminar carecer de fundamentação pertinente. Inteligência da Súmula 284/STF. 2. A possibilidade de aplicação à Defensoria Pública da União dos princípios norteadores da magistratura nacional, conforme estatuído nos arts. 93, inciso I, e 134, § 4.º, da Constituição da República, exige no concernente aos requisitos do cargo, para efeito de imposição aos candidatos de concurso público o triênio de atividades jurídicas, a edição de lei complementar, conforme o teor do § 1.º do mesmo art. 134 da Constituição. 3. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e a do Supremo Tribunal Federal são pródigas em reconhecer que a exigência de requisito do cargo público e a sua imposição em concurso público devem estar previstas em lei em sentido formal e no respectivo edital, como nos casos de avaliação psicológica (AI758.533-QO-RG/MG) e de limitação etária (RE 600.885/RS), por exemplo. 4. No caso, o art. 26, § 1.º, da Lei Complementar Federal 80/1994, estabelece que o candidato ao ingresso na carreira da Defensoria Pública da União deve comprovar, dentre outros requisitos, dois anos de prática jurídica, aceitável o estágio de Direito reconhecido por lei. 5. Dessa forma, é ilegal a edição de regramento infra legal distinto disso, como o previsto no art. 29, §§ 1.º-A e § 1.º-B, da Resolução CSDPU 78, de 03/06/2014, que impunha ao candidato a comprovação mínima de três anos de atividades jurídicas praticadas depois da obtenção do grau superior, ou seja, excluído o estágio. 6. Recurso especial conhecido parcialmente e, nessa extensão, não provido. (Grifos acrescentados por nós).

Para as Defensorias estaduais, pela ausência de previsão na Lei Complementar Nacional das Defensorias Públicas, caberá às leis complementares estaduais prever qual sua exigência de prática jurídica para a assunção do cargo.

Quanto ao momento da contagem da prática jurídica, em relação ao Ministério Público e à Magistratura os seus conselhos superiores, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, regulamentaram a exigência por via de resoluções – CNJ 11/2006 e 75/2009; CNMP 40/2009 -, e o próprio Supremo, em alguns julgados, aponta para o mesmo entendimento: o tempo de atividade jurídica é comprovado desde a obtenção do grau de bacharel em Direito.

A leitura do inciso I do art. 93 da Constituição Federal dava margem a duas interpretações distintas, em virtude da expressão “[...] exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica”. A primeira delas partia da premissa de que o ingresso na magistratura presumia a obtenção do grau de bacharel em Direito e que o candidato deveria comprovar três anos de atividade

jurídica, independentemente do momento em que esta atividade foi desenvolvida, ou seja, antes ou depois de formado, criando dois requisitos diversos e que não eram sucessivos. A segunda interpretação, que foi a aplicada majoritariamente e deu ensejo aos atos normativos já referenciados, partiu da premissa de que o grau de bacharel e a comprovação de três anos consistiam em requisitos sucessivos; ou seja, os três anos só seriam passíveis de comprovação após a prévia colação de grau.

Necessário, entretanto, enfrentar a problemática referente à possibilidade de incidência das limitações estabelecidas pelo CNJ e STF ao concurso para ingresso na carreira da Defensoria Pública, ante a redação do art. 26, §1º da Lei Complementar n. 80/94, que considera como atividade jurídica para efeito do concurso, no âmbito da Defensoria Pública da União, o exercício da advocacia, o cumprimento de estágio de Direito reconhecido por lei e o desempenho de cargo, emprego ou função, de nível superior, de atividades eminentemente jurídicas. Vejamos o que afirma Franklyn Roger (*IBIDEM*):

A nosso ver, diferentemente do que ocorre na magistratura e no Ministério Público, em que a ausência de disposição legal exigiu a regulamentação por parte do CNJ, CNMP e STF, no caso da Defensoria Pública a exigência da atividade jurídica é satisfeita por meio da norma constante da Lei Complementar n. 80/94 e pelas legislações estaduais que regem as Defensorias Públicas dos Estados. Isto porque, os dois Conselhos Nacionais não possuem ingerência sobre a Defensoria Pública e os precedentes do STF não trataram da questão relativa à nossa instituição, mas sim a questão específica da magistratura e do Ministério Público. Assim, interpretando o texto constitucional e a regulamentação da Lei Complementar n. 80/94, forçoso reconhecer que nos concursos da Defensoria Pública da União, a exigência dos 3 (três) anos de atividade jurídica é aplicável, com a ressalva de que o modo de comprovação é o indicado no art. 26, §1º. Por esta razão, seria possível que o candidato comprovasse parte do tempo de atividade jurídica por meio do estágio reconhecido por lei. Tal ocorre, por força do art. 9º, §1º do Estatuto da OAB (Lei n. 8.906/94), que regula o estágio profissional de advocacia, com duração de dois anos, sendo realizado nos últimos anos do curso jurídico, podendo ser mantido pelas respectivas instituições de ensino superior pelos Conselhos da OAB, ou por setores, órgãos jurídicos e escritórios de advocacia credenciados pela OAB, sendo obrigatório o estudo deste Estatuto e do Código de Ética e Disciplina.

Não há necessidade de muitas explicações para as palavras do defensor público Franklyn Roger. Ele entende que como a Defensoria já tem norma tratando de como se faz a contagem da atividade jurídica na sua LC 80 e nas legislações das Defensoria estaduais, não exigiria regulamentação extralegal, isto também porque

os Conselhos mencionados não intervêm naquela instituição e os julgados do STF a respeito do tema não abordam especificamente a DP. Compreende que a contagem se dá, portanto, segundo a norma do art. 26 § 1º, o que possibilita, ainda, a inclusão do tempo de estágio. Releva perceber que a citação desse autor é anterior ao julgado de 14.9.2017, que considera os dois anos de prática jurídica para a DPU.

Em relação às Defensorias Estaduais, é de se observar o conteúdo de cada legislação estadual, de modo a se extrair a interpretação quanto ao método de contagem do tempo de atividade jurídica e a quantidade de tempo de prática jurídica. Isto se dá pelo fato de a norma veiculada na parte da Lei Complementar 80/94 destinada ao regramento da DPU não ter sido reproduzida na parte relativa às Defensorias Públicas Estaduais, como visto em alguns parágrafos anteriores. Na eventual omissão da legislação estadual, o Conselho Superior, ou qualquer outro órgão da Administração Superior, tem liberdade para estabelecer os meios de comprovação do tempo de atividade jurídica, diante do silêncio normativo.

Como consideração final, é importante que todas as Defensorias Estaduais fixem o mesmo entendimento quanto ao tempo e a contagem do período de prática jurídica, para não haver insegurança jurídica e quebra da isonomia.

#### *3.1.2.4.4 Critérios de promoção dos defensores públicos na carreira*

Esse assunto é tratado na Lei Complementar Nacional da DP, LC 80 e nas legislações estaduais respectivas de cada Defensoria estadual. Os membros da instituição estão sujeitos a lotação, promoção e remoção, como modos de movimentação na carreira e nos órgãos de atuação. Especificamente, para a promoção, os critérios convencionados são os da antiguidade e merecimento, mas, mesmo havendo esse regramento nas leis, não há óbice à aplicação do art. 93, II da Constituição Federal, em virtude de sua plena adequação ao regime jurídico da Defensoria Pública.

O Texto Constitucional aqui se exprime como uma norma de reforço, de modo a ratificar a legislação infraconstitucional no sentido de que as promoções entre as carreiras ocorram pelos critérios de antiguidade ou merecimento, em caráter alternado, como já expressa a lei nacional de regência da Defensoria Pública (art. 31, 76 e 116).

Do mesmo modo, a obrigação de promoção para os defensores públicos que figurem por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento, traçando o paralelo com o art. 93, II, 'a' da Constituição Federal, já é regida pela Lei Complementar n. 80/94 (art. 33, §3º, 78, §3º e 116, §5º), assim como o pressuposto de dois anos de exercício na classe, para efeito de promoção, salvo se houver vaga na classe subsequente, como prevê o art. 93, II 'b' da Constituição, já regulado na Lei Complementar Federal n. 80/94 (art. 30, §3º, 75, §3º e 116, §4º).

É certo que o Texto Constitucional também possui algumas novidades aplicáveis ao regime jurídico da Defensoria Pública, em razão das normas previstas nas alíneas 'c', 'd', 'e', do art. 93, II, pois estas possuem adequação bastante para aplicação na instituição. Como ponto de partida, temos as disposições constantes do art. 93, II, 'c' da Constituição Federal, referentes à aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição, bem assim pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento. Os critérios indicados na Constituição Federal agora são agregados aos requisitos que já constam dos art. 33, 78 e 117 da Lei Complementar n. 80/94, bem como das normas estaduais e atos administrativos internos de cada Defensoria Pública.

Outra novidade consiste na possibilidade de o Conselho Superior recusar a promoção por antiguidade, mediante voto fundamentado de dois terços de seus membros, em procedimento próprio, assegurando-se a ampla defesa e repetindo-se a votação até fixar-se a indicação, consoante o estabelecido no art. 93, II, 'd', que possui aplicabilidade ao regime jurídico da Defensoria Pública, cabendo apenas a edição de atos normativos internos que regulem este procedimento.

Em relação ao obstáculo à promoção, constante do art. 93, II, 'e' da Constituição referente ao magistrado que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão, também se verifica a possibilidade de se traçar um paralelo entre o regime jurídico da Magistratura e o da Defensoria Pública.

Assim, nas hipóteses em que o membro da DP, no desempenho de suas funções, retiver expedientes em seu poder além do prazo legal, não poderá declinar destes sem a devida manifestação. Apesar de ser situação rara, uma vez que atuam mediante os prazos processuais, há situações em que os expedientes se acumulam, em especial, na área administrativa e nos núcleos de primeiro atendimento, onde as

pretensões não se sujeitam, em regra, a prazos processuais. Interessante é a contribuição de Franklyn Roger (*IBIDEM*):

Importante destacar que a adaptação de uma norma constitucional desta natureza pressupõe a implementação de um sistema próprio de distribuição e controle de atendimento e de processos com vista aberta aos membros da Defensoria Pública, de modo que a recusa da promoção não se transforme em um instrumento casuístico.

Por fim, a disposição do art. 93, III, da Constituição Federal reporta-se ao acesso aos tribunais de segundo grau por meio da antiguidade e do merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância. Da referida norma pode ser extraído o princípio de que a promoção entre as classes da carreira da Defensoria Pública pressupõe a observância destes preceitos, o que já se encontra positivado nos art. 31, 76 e 116 da Lei Complementar n. 80/94.

#### *3.1.2.4.5 A previsão de cursos oficiais e de uma Escola Nacional para formação e aperfeiçoamento dos defensores públicos*

A emenda 45/2004 trouxe essa alteração ao artigo 93, inciso IV da Constituição. Previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados.

Constitui norma plenamente aplicável à Defensoria, dotada de unidade, que deve se organizar de modo a instituir uma Escola Nacional para aperfeiçoamento de defensores públicos, seja com o propósito de ministrar os cursos oficiais que servirão de base para os critérios de promoção, seja como fase de adaptação dos recém admitidos à carreira, tal como ocorre com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, vinculada ao Superior Tribunal de Justiça. Franklyn Roger (*IBIDEM*) assim se posiciona sobre o tema:

Nada impede que as associações da Defensoria Pública se organizem de modo a instituir uma instituição deste porte, tal como ocorreu recentemente junto a Associação Nacional dos Defensores Públicos, que fomentou a criação da Escola Nacional dos Defensores Públicos do Brasil. No entanto, necessário que haja um consenso entre as Defensorias Públicas, de modo a reconhecer em uma única instituição a sua abrangência como Escola Nacional, nos termos da Constituição Federal. Do contrário, teremos

diversas instituições com os mesmos objetivos que, por questões políticas, poderão não atuar de forma una e desconsiderar o preceito constitucional, consistente no fomento da atividade acadêmica e do aprimoramento dos Defensores Públicos e da própria Defensoria Pública. O processo de recepção e adaptação dos recém empossados na carreira da Defensoria Pública é de extrema importância, e a norma constitucional se bem cumprida terá enorme efetividade na formação do perfil do Defensor Público.

Até agora não foi criada essa escola. Lembramos que, como expressamos no início do ponto 2, em mais da metade, as Defensorias Públicas estaduais foram assim regulamentadas desde os anos de 2000. Algumas delas ainda estão nos seus primeiros concursos públicos para provimento de cargos de defensores públicos iniciais da carreira, como a DP do Estado de Rondônia está no quarto concurso, a DP do Estado do Acre no seu quinto concurso e, surpreendentemente, a DP do Estado do Amapá que está finalizando agora seu primeiro concurso, funcionando até agora com pessoas outras que não concursados diretos para os cargos de que ora cuidamos.

#### *3.1.2.4.6 A remuneração dos membros da Defensoria Pública e a implementação do subsídio*

A previsão de remuneração por subsídio para os magistrados no inc. V do art. 93 já foi objeto de controvérsia. No plano dos inativos, o inciso VI estabelece que a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40. Ser remunerado por subsídio significa receber parcela única remuneratória. Segundo Arthur Cezar Azevedo Borba (2007, *online*),

Subsídio é o valor padrão básico devido em função do exercício do cargo, sendo possível o recebimento de outras parcelas remuneratórias desde que constitucionalmente ou legalmente fixadas, limitada a remuneração ao teto constitucionalmente estabelecido.

Acontece que esta previsão do art. 93, V, não é a única norma que trata de política remuneratória dos cargos públicos. Há também o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)** (Realce não existente no original).

Vê-se que esse inciso do art. 37 foi alterado pela emenda 41/2003, porém, antes dessa alteração, a Constituição Federal estabelecia como teto do serviço público o subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Assim, os ocupantes de cargos públicos, políticos de toda a Administração Direta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios encontravam esse único limitador constitucional. Com a reforma constitucional operada pela EC 41/03, foi determinado que o teto da magistratura no plano estadual estaria limitado a 90,25% do subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal, criando-se a figura de um subteto, também aplicável aos membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e Procuradorias, em razão da parte final do art. 37, XI da Constituição Federal.

Esta circunstância acabou ocasionando descompasso da magistratura federal em relação à estadual, uma vez que os magistrados federais teriam como parâmetro remuneratório 100% do teto do Supremo Tribunal Federal, enquanto que os magistrados estaduais estariam limitados a 90,25% do teto do STF.

Ante tal fato, e levando em consideração que o Poder Judiciário é um só, não podendo haver distinção entre os planos federal e estadual, o Supremo Tribunal Federal decidiu medida cautelar no concerto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.854<sup>21</sup>, reconhecendo que a distinção de tetos não poderia ser aplicada ao Judiciário. Partindo da premissa da isonomia, a Constituição Federal não poderia

---

<sup>21</sup> Data de publicação da liminar: acórdão, DJ 29.06.2007. Aguardando julgamento final.

criar distinções entre juízes federais e estaduais que exercem as mesmas funções constitucionais e integram um só poder.

Igual discussão relacionada ao Ministério Público também é objeto de questionamento no STF, em decorrência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.831, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, questionando Resolução do CNMP que conferia o mesmo tratamento uniforme ao teto remuneratório de Ministérios Públicos Estaduais. Na referida demanda, o STF deferiu medida liminar com efeito contrário a liminar há pouco mencionada para o Poder Judiciário, isto é, suspendendo os efeitos do ato normativo do CNMP e restabelecendo o subteto aos membros do *parquet* sob o argumento de que referida instituição não possui a estrutura nacional como a do Poder Judiciário.

O fato é que a questão atinente ao subteto não possui uma certeza jurídica em relação às funções essenciais à Justiça, uma vez que o STF encara o Poder Judiciário como tendo caráter nacional, enquanto o Ministério Público não é encarado de semelhante, mas sim como mero integrante do Poder Executivo. Não obstante, a Constituição da República trata igualmente Ministério Público e Defensoria Pública como funções essenciais à Justiça e aplica a elas, no que couber, os art. 93 e 96, II, como determinam as normas de extensão dos art. 134, §4º e 129, §4º. Este tratamento constitucional reconhece que, entre as instituições e o Poder Judiciário, não pode haver nenhum tipo de hierarquia ou submissão, compondo todos o sistema de Justiça.

Dessa premissa, concluímos que as duas funções de provedoria de justiça (Ministério Público e Defensoria Pública) ao lado das Procuradorias, justificam a concessão de garantias próprias do Texto Constitucional. Por esta razão, se o próprio art. 37, XI, da Constituição Federal, assegura aos membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias o teto da magistratura estadual, e se o STF afirma que a Justiça Estadual tem como teto remuneratório 100% do subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, não há razão alguma que justifique a situação de disparidade entre as referidas carreiras jurídicas, aplicando-se a estas o subteto do art. 37, XI.

E quanto à Defensoria Pública? Aplica-se a remuneração por subsídio? Franklyn Roger (*IBIDEM*) diz o seguinte sobre isso:

O cerne da controvérsia consiste em saber se após o advento da Emenda Constitucional n. 80/14, o mandamento constitucional impõe a implementação do subsídio como forma de remuneração dos membros da Defensoria Pública. A resposta, a nosso ver, é positiva, tendo em vista que a remuneração por meio de subsídio em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, prevista no art. 39, §4º da Constituição Federal se aplica a Defensoria Pública em razão da aplicação do art. 93, V combinado com o art. 96, II, 'b'. No entanto, não nos parece que a modificação da remuneração seja automática. Em outras palavras, não se trata de uma norma constitucional de eficácia plena a ser aplicada de imediato à Defensoria Pública. Isto porque, uma das grandes características da remuneração por meio de subsídio é a impossibilidade de incorporação de outras verbas remuneratórias, em razão de seu caráter exclusivo. Por tal razão, faz-se necessária a edição de norma adaptativa de modo a readequar a remuneração dos membros da Defensoria Pública a luz da nova espécie remuneratória, respeitando a garantia da irredutibilidade de vencimentos constante do art. 127, III da Lei Complementar n. 80/94 e reconhecida pela jurisprudência do STF, ainda que haja a modificação de regime jurídico. Esta norma adaptativa pode ser a inauguração da iniciativa legislativa do Defensor Público Geral conferida pelo art. 96, II combinado com o art. 134, §4º da Constituição Federal.

A Defensoria ainda engatinha em comparação ao Ministério Público e à Magistratura. É uma instituição de 1988, que completa 29 anos sua previsão na Lei Maior e, como por diversas vezes já comentado, com suas versões estaduais ainda florescendo. Concorde-se com o autor, quando diz que a implementação do subsídio em parcela única não é automática. Cada Defensoria é autônoma e a interação delas não é a ideal. Cada uma conta com remuneração diferenciada de seus cargos. Raros são os casos de coincidirem perfeitamente. Desta forma, partindo-se do raciocínio de que a competência legislativa concorrente dos Estados, do Distrito Federal e da União sobre a instituição, e que o defensor público-geral federal dispõe, tanto quanto o Presidente da República, de legitimidade para propor norma a esse respeito, é importante que parta de cima a regulamentação inicial da matéria, possibilitando às instituições estaduais irem se adaptando conforme suas peculiaridades.

#### *3.1.2.4.7 O dever de residir na comarca*

O art. 93, inciso VII, manda o juiz titular residir em sua respectiva comarca, resguardando a possibilidade de o tribunal excepcionar essa ordem, autorizando o magistrado a residir em outro local. Essa exigência também já se aplicava à Defensoria, com previsão nos artigos 45, I; 95, I e 129, I, todos da LC 80.

Percebamos que o mandamento é dirigido para magistrados titulares de comarcas, o que também é perfeitamente aplicável aos defensores titulares. Quanto à excepcionalidade da autorização do tribunal para residir em local distinto, no caso, essa função caberá ao Conselho Superior da Defensoria Pública.

#### *3.1.2.4.8 A remoção dos membros da Defensoria Pública*

O estatuto constitucional da magistratura nacional também estipula que a remoção, a disponibilidade e a aposentadoria dos magistrados por interesse público serão fundadas em decisão de maioria absoluta do respectivo tribunal ou do CNJ, assegurada a ampla defesa (art. 93, VIII). Também essa previsão é aplicável à instituição “Defensorial”, porém não por decisão de tribunal ou do CNJ, mas do seu órgão coletivo respectivo, isto é, o seu Conselho Superior.

Também a possibilidade da remoção compulsória não é incompatível com a inamovibilidade do art. 134, § 1º da Constituição, pois ambas as previsões têm igual hierarquia constitucional e devem se compatibilizar, tornando, portanto, a inamovibilidade relativizada. Assim, as previsões dos artigos 50, §4º, 95, §4º e 134, §1º da LC 80 agora têm respaldo constitucional.

#### *3.1.2.4.9 Deliberações do Conselho Superior da Defensoria Pública*

Na estrutura orgânica da Defensoria Pública, cabe ao Conselho Superior exercer atividade consultiva, normativa e decisória nos termos dos art. 10 e 102 da Lei Complementar n. 80/94, além das disposições das leis estaduais e distritais. O art. 10, parágrafo único, e o art. 102, §3º da LC n. 80/94, estabelecem que as decisões do Conselho Superior serão motivadas e publicadas, salvo as hipóteses legais de sigilo, o que obedece a linha da parte inicial do inciso X do art. 93 da Constituição Federal.

A novidade, no entanto, diz respeito às decisões em matéria disciplinar, haja vista que o referido dispositivo constitucional determina que as decisões administrativas em matéria disciplinar sejam tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Ocorre que, no âmbito da Defensoria Pública, a aplicação de sanção disciplinar é de atribuição privativa do Defensor Público-Geral, com recurso

para o Conselho Superior (LC 80, art. 8º, inc. X; art. 10, inc. VI e VII; art. 56, inc. IX; art. 58, inc. VI; art. 102, §1º).

À primeira vista, daria para concluir que, quando o Conselho Superior for exercer a sua atribuição de julgamento recursal em matéria disciplinar, a decisão deva ser tomada pela maioria absoluta de seus membros (art. 10, incisos VI e VII, bem como o art. 102, §1º da LC n. 80/94). Tal não parece, no entanto, a interpretação mais adequada, tendo em vista que a interpretação da norma constante do art. 93, X, parte final, da Constituição Federal, se exprime como uma garantia do magistrado. Para que este sofra qualquer tipo sanção disciplinar, seria necessário que a decisão fosse tomada pela maioria absoluta dos membros do órgão censor.

A pretensão recursal favorável ao defensor público não pode ter como pressuposto a decisão da maioria absoluta dos membros do Conselho Superior, pois não é esta a exegese que se extrai do dispositivo quando aplicado aos magistrados. Na verdade, se houver a possibilidade de incidência de uma decisão desfavorável ao membro da Defensoria Pública, mediante ato do Conselho Superior, esta é que deverá ser tomada pela maioria absoluta de seus componentes. Do contrário, quando se a decisão for favorável ao partícipe da Defensoria Pública, esta deverá ser tomada por maioria simples, visto que o objetivo da Norma Constitucional é conferir uma garantia ao membro da carreira.

#### *3.1.2.4.10 Proporcionalidade do número de defensores públicos*

Com base no art. 93, inc. XIII, cuja determinação é a de que o quantitativo de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população, o mesmo raciocínio será aplicável à Defensoria Pública, que se organizará de modo que nas localidades onde existe maior demanda institucional, haja, também, maior distribuição de órgãos de defensores públicos.

Este mesmo raciocínio passa a integrar a nova norma insculpida no art. 98 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a qual obriga que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. O diferencial da norma do ADCT é o §1º, que estabelece o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal realizem todos os atos necessários para que existam

defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observando o disposto no próprio *caput*, que estabelece o parâmetro da distribuição dos órgãos de atuação. Registre-se, portanto, o mesmo preceito estabelecido em dois pontos da Constituição Federal, o que apenas reforça a tese de melhor aparelhamento do quadro de membros da Defensoria Pública.

Além dessas deliberações, o §2º do também art. 98 do ADCT determina o segundo critério temporário para lotação dos membros da Defensoria Pública, estabelecendo como prioridade de distribuição as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

José Pedro Oliveira Rossés (2014, *online*) expõe que, em razão do art. 98 do ADCT, a Proposta de Emenda Constitucional - EC que deu lugar à EC 80 ficou conhecida como “PEC das comarcas” ou “PEC Defensoria Para Todos”. Ainda o mesmo autor aduziu: “desse modo, durante esse período de implantação de oito anos, é prioridade a lotação de defensores públicos em localidades “com maior índice de exclusão social e maior adensamento populacional”.

Interessante é dizer-se que esses critérios de lotação já estavam no art. 107 da LC 80/94:

Art. 107. A Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

A EC nº 80/2014, portanto, estabeleceu uma meta concreta e também legítima quanto ao número de defensores públicos na unidade jurisdicional (comarca ou seção judiciária), de modo proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública, à respectiva população e um prazo para que isso ocorra.

#### *3.1.2.4.11 Normas do artigo 93 da Constituição Federal não compatíveis com a Defensoria Pública*

Dos incisos do artigo 93 da Constituição que não cabem à DP, são notórios o IX, o XI, o XII, o XIV e o XV.

O inciso IX diz respeito ao exercício da função jurisdicional do Estado, tornando obrigatória a motivação das decisões e a publicidade dos atos processuais.

Por ser uma característica da atividade judicante, não se compatibiliza à assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública.

A regra relativa à previsão de um órgão especial no âmbito dos tribunais, prevista no inciso XI, também não é aplicável ao regime jurídico da Defensoria Pública, em virtude da estruturação dos cargos da Administração Superior. Não há, no plano da Defensoria Pública, um órgão administrativo composto por todos os membros da última classe da carreira. O órgão de representação coletiva da Defensoria Pública é o Conselho Superior, composto pelos integrantes da administração superior (defensor público-geral, subdefensor público-geral, corregedor geral), pelo ouvidor geral e pela representação classista (defensores públicos eleitos pelos membros).

Na mesma linha se exprime o inciso XIV. Refere-se à possibilidade de os servidores receberem delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório. Não guarda simetria com a atividade de assistência jurídica.

A atividade jurisdicional tem como características a prática de atos de mero expediente na condução do processo (determinação de juntada de documentos, abertura de vista às partes etc.), assim como a atividade decisória. Em decorrência desta característica da função jurisdicional, é plenamente possível que alguns dos atos que o juiz pratica possam ser delegados a servidores.

A atividade de assistência jurídica, no entanto, pressupõe habilidade técnica de um profissional legalmente habilitado, razão pela qual é reconhecida a sua indelegabilidade na própria Lei Complementar n. 80/94 (art. 4º, §10). Não é possível encontrar atividades características da Defensoria Pública desempenhadas no processo e sejam passíveis de delegação.

A norma do inciso XV ao cuidar da imediatice na distribuição de processos em todos os graus de jurisdição tem relaciona-se diretamente com o princípio da razoável duração dos processos previsto no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal. Assim, não há relação com a atividade prestada pela Defensoria Pública, porquanto cabe ao juiz a condução do processo, de sorte que a referida norma não tem incidência na instituição.

### 3.2 DESTINATÁRIOS DAS FUNÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA

Como visto, a DP foi criada como instituto com a Constituição de 1988. No início, sua função era orientar juridicamente e defender, em todos os graus, as pessoas economicamente necessitadas. Reportava-se ao inciso LXXIV do art. 5º, que enfatiza a insuficiência de recursos. Antes da CR/88, os Estados, tampouco a União, eram obrigados a constituir um órgão específico voltado à tarefa de prestar assistência judiciária aos necessitados. As Constituições anteriores apenas previam que os Estados deveriam prestar, mas não diziam quem se incumbiria de concretizá-lo.

Ainda a Constituição de 88, neste mesmo inciso, operou extensão do benefício da até então assistência judiciária, pois substituiu o termo “judiciária” pelo “jurídica”, fato denotativo de que a assistência, a partir de então, ocorreria não apenas “dentro” do processo (judiciária), mas também “fora” ou mesmo independentemente dele (jurídica).

O atual entendimento do termo necessitado foi ampliado em relação a sua conotação mais corriqueira de precariedade ou ausência de recurso econômico. O STJ, no julgamento EREsp 1.192.577 – RS, em 21 de outubro de 2015, de relatoria da ministra Laurita Vaz, ao analisar a legitimidade da Defensoria para ajuizar Ação Civil Pública - ACP em favor de idosos contra aumento abusivo de mensalidades de plano de saúde em virtude da mudança de faixa etária, interpretou o vocábulo “necessitados” de maneira mais ampla. Consolidou nesse julgamento nomenclaturas como “necessitados organizacionais” e “hipervulneráveis”.

Para o STJ, são necessitados organizacionais ou hipervulneráveis os socialmente estigmatizados ou excluídos (as crianças, os idosos, as gerações futuras etc), isto é, todos aqueles que, como pessoa ou classe, em razão de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, “necessitem” da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado (BRASIL, 2015).

Antes desse julgamento, nos dias 4, 5 e 6 de março de 2008, em Brasília, houve a XIV Conferência Judicial Ibero-americana, na qual foi aprovada as “Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”, documento mais conhecido como “As 100 Regras de Brasília”. Nessa peça há o seguinte

conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade (Grupo de Trabalho Constituído na XIV Conferência Judicial Iberoamericana, 2008):

(...) aquelas pessoas que, por razão de sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontrem especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. (Regra 3)

Por sua vez, a regra 4 desse mesmo documento dispõe que,

Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade. A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou, inclusive, do seu nível de desenvolvimento social e econômico.

É depreensível, por conseguinte, o fato de que a atuação primordial da DP é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos (art. 134, CR/88). Ocorre que ela também exerce atividades em auxílio aos necessitados jurídicos, que não necessariamente são os econômicos. A expressão “necessitados” deve ser entendida em sentido amplo na seara da tutela coletiva de direitos; ou seja, a DP pode atuar em favor dos carentes de recursos financeiros, como também em prol dos necessitados organizacionais ou hipervulneráveis.

### 3.3 TUTELAS DE DIREITOS COLETIVOS E TUTELAS COLETIVAS DE DIREITOS

Para se apreender o alcance das tutelas coletivas, é interessante que se parta da realidade da maneira como esta se mostra. Assim sendo, voltando à noção de conflito intrínseco à convivência humana, as variedades de interesses humanos produzidas por processos complexos de interação (interação com o meio em que habitam, com a cultura da qual se originam, com a educação que tiveram e com os princípios que regem suas decisões) – sendo a complexidade aqui encarada na perspectiva *moriniana*<sup>22</sup> do entrelaçamento dinâmico de realidades antes encaradas

<sup>22</sup> Edgar Mourin, pseudônimo de Edgar Nahoum, nascido em Paris no dia 8 de julho de 1921, é antropólogo, sociólogo e filósofo francês, judeu de origem sefardita. É considerado um dos principais pensadores contemporâneos e um dos principais teóricos do campo de estudos da complexidade, que inclui perspectivas anglo-saxônicas e latinas. Sua abordagem é conhecida como "pensamento

isoladamente –, ensejam demandas que podem dizer respeito apenas à pessoa em si considerada, a um grupo de pessoas determináveis ou a uma coletividade indeterminável.

Forçoso, no entanto, é aqui esclarecer que as tutelas coletivas de direitos se aplicam ao abrigo das questões civis da vida, e não às criminais, tendo em vista que, no Direito Penal, vige o princípio individualização da pena, ou seja, a pessoa à qual foi imputada conduta contrária a lei penal, tem que ter um julgamento para si personalizado, conforme as características pessoais e as condutas cometidas. Melhor explicando, a tutela criminal de direitos não pode ser feita de modo coletivo, a abranger diversas pessoas numa só demanda, no atacado. Há, contudo, exceção a essa regra, quando as circunstâncias nas quais as pessoas foram imputados se comuniquem entre elas, sendo, portanto, comum<sup>23</sup>.

Passada essa importante observação, uma pequena digressão se faz aqui precisada. O Direito Processual Civil passou por três fases metodológicas, segundo a doutrina<sup>24</sup>. São elas o sincretismo, o autonomismo e o instrumentalismo. As três estabelecem como parâmetro a relação que o Direito material tem com o Direito processual.

A primeira delas, o sincretismo, também denominado de civilismo ou privatismo, destacou-se pela confusão entre no que consistia o Direito material e como se caracterizava o Direito processual. Não havia entre eles diferenciação. O direito processual não era entendido como disciplina autônoma. Segundo João Paulo Lordelo (2016, p. 4), essa fase durou do Direito Romano até meados de 1868.

Na segunda fase, o autonomismo, como o próprio nome denota, o processo virou Ciência Jurídica distinta do Direito material civil. Perdurou de 1868 a 1950. Lordelo (*IDEM*) acentua que essa etapa foi iniciada por Oscar Von Bülow, o qual percebeu o processo como uma relação jurídica autônoma que envolvia o Estado, acionado que era para tomar providências a respeito do suposto violador de direito alheio. Há, no entanto, críticas à suposta independência do processo, pois isso o tornaria despreocupado do porquê da sua existência, acarretando um excesso de formalismo.

---

complexo" ou "paradigma da complexidade" (disponível em <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Edgar\\_Morin](https://pt.wikipedia.org/wiki/Edgar_Morin)>. Acesso em 1 jun 2017).

<sup>23</sup> Por exemplo, quando houver concurso de agentes, ou crimes plurissubjetivos obrigatórios, isto é, aqueles que somente se perfazem com a presença obrigatória de mais de um agente (ex.: organização criminosa, associação criminosa, associação para o tráfico etc.).

<sup>24</sup> Aqui se destaca Fredie Didier Júnior.

A terceira fase metodológica por qual passou o processo civil ficou conhecida como instrumentalismo ou fase de acesso à Justiça, desde 1950. O principal referencial teórico dessa fase foi a obra de Bryant Garth e Mauro Capelletti, intitulada “Acesso à justiça”, que, em verdade, consistia num relatório geral ao Movimento pelo Acesso à Justiça, expresso no Projeto Florença.<sup>25</sup> Nesta fase almejava-se reaver a proximidade entre o Direito Material e o Direito Processual, sem, no entanto, negar sua autonomia. O processo, como o nome da fase denota, serviria de instrumento à consecução do Direito material. Interessante passagem é a que atribui ao acesso o caráter de requisito fundamental, “[...] o mais básico dos direitos humanos” (GARTH; CAPELLETTI, 1988, p. 12,13):

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

O acesso à Justiça, de acordo com esse pensamento, é mais do que um direito ou mais outra garantia. Ele se enquadra como uma metagarantia ao proporcionar subsídios para o gozo daqueles.

### **3.3.1 Ondas renovatórias do acesso à Justiça**

Garth e Capelletti levantaram inúmeros desafios para o acesso à Justiça na mencionada obra. Importante aqui é expressar a ideia de conotação dada por eles à palavra “Justiça” é a de acesso ao Poder Judiciário. Assim sendo, para cada obstáculo que se colocava, eles propuseram movimentos que intitularam “ondas renovatórias” do acesso à Justiça.

Os primeiros obstáculos que eles identificaram foram o econômico e o educacional. Em suas pesquisas, puderam concluir que o acesso ao Judiciário era uma atividade muito cara e, em geral, praticamente impeditiva aos que detinham poucos recursos financeiros. E mais, afora a necessidade de despender bastante

---

<sup>25</sup> Na introdução da obra é dito que o ensaio Acesso à Justiça se destinava a servir de introdução geral a outros volumes subsequentes na série Acesso à Justiça do “Projeto Florença”.

dinheiro, era indispensável, antes de qualquer outra coisa, o conhecimento do direito que o titular detinha e que sua violação lhe permitiria acionar o violador para que esse assumisse sua responsabilidade.

O combate a esses obstáculos foi feito pela primeira onda: assistência judiciária para os pobres. Ela propunha a isenção de custas e emolumentos conjugada à educação em direitos. Pertinente aqui é trazer a informação de que a LCN da Defensoria compreende essas propostas no inciso III de seu art. 4º como uma das funções institucionais daquela:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:(...)

III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;

Indo adiante, o segundo grupo de óbices por eles apontado foi o organizacional, da distribuição da Justiça, da representatividade jurídica. Para combater essa dificuldade nominaram a segunda onda de representação dos interesses difusos.

Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. Sem dúvida, uma verdadeira “revolução” está-se desenvolvendo dentro do processo civil. (...) (GARTH; CAPPELLETTI, 1988, p. 49).

Para a segunda onda, a LCN da Defensoria também não ficou silente quanto a designar como uma das funções da DP o:

Art. 4º (...) VII - promover a 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;

O terceiro grupo de obstáculos – morosidade do Judiciário, morosidade procedimental ou obstáculos burocráticos – foi combatido com a terceira onda renovatória do acesso à Justiça: “[...] do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça” (GARTH; CAPPELLETTI, 1988, p. 67). Essa onda dizia respeito à efetividade do processo por meio de tutelas provisórias, além de meios alternativos de resolução de conflitos. Também para ela há previsão

na LCN quando coloca como uma das funções da DP promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio da mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos (art. 4º, inc. II).

Kim Economides, então professor do Departamento de Direito da Universidade Exeter, na Inglaterra, com esteio em sua experiência de trabalho, com o também professor Mauro Cappelletti, no Projeto de Acesso à Justiça de Florença, de que resultou a obra da qual extraímos as três primeiras ondas vistas, aventou a quarta onda. A ela deu o nome de “acesso dos operadores de direito (inclusive dos que trabalham no sistema judicial) à justiça”. (ECONOMIDES, 1997, p. 72).

Ele diz o seguinte: “Nossa ‘quarta onda’ expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico” (*IBIDEM*).

Essa proposta vem como indagações como “A que tipo de ‘justiça’ os cidadãos devem aspirar?”; [...] como o cidadão pode se assegurar de que tanto juízes quanto advogados estejam equipados para fazer ‘justiça?’”; “[...] quem pode se qualificar como advogado ou juiz?”; “quem tem acesso às faculdades de direito?”; “É a admissão governada, primariamente, segundo princípios de nepotismo ou de mérito?” etc. Todas essas perguntas se dirigem à revisão dos critérios éticos dos profissionais dos sistemas de justiça.

### **3.3.2 Modelos de assistência judiciária gratuita**

Assistência judiciária é o ato de assistir alguém judicialmente. Pode ser dividida em gratuita ou remunerada e em pública ou particular.

A gratuita e a remunerada são intuitivas. A pública se dará quando prestada pelo Estado e a particular quando o for por profissional liberal da advocacia. A locução “assistência judiciária gratuita” deve ser utilizada para designar o serviço público prestado pelo Estado.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, ainda na obra retro mencionada, ao tratarem da primeira onda de assistência judiciária para os pobres, expuseram quatro modelos de assistência judiciária gratuita: (i) caritativo ou honorífico (advocacia *pro bono*); (ii) *judicare*; (iii) público, *staff model* ou *salaried staff* e o (iv) misto ou híbrido (GARTH; CAPELLETTI, 1988).

O primeiro, *pro bono*, se dá quando há a prestação de assistência judiciária gratuita, por parte de profissionais liberais (advogados) caritativamente, imbuídos do aspecto humanitário. A principal crítica que a ele se faz é que esse benefício fica ao alvedrio dos profissionais, não sendo algo certo e permanente.

O segundo (*judicare*) caracteriza-se por ser custeado pelos cofres públicos. Garth e Cappelletti assim definem (1988, p. 35):

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

Também há críticas ao segundo modelo. Os autores as enumeram, reconhecendo que esse sistema desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque confia aos pobres a tarefa de reconhecer e procurar auxílio; não encoraja nem permite que o profissional individual os auxilie a compreender seus direitos e identificar as áreas em que podem se valer de remédios jurídicos. Outrossim, não enfrenta as desvantagens de uma pessoa pobre perante a litigantes organizacionais e, o ponto nevrálgico, esse sistema trata os pobres apenas como indivíduos, negligenciando sua situação como classe.

O terceiro modelo, chamado de público ou, numa tradução livre de *staff model* ou *salaried staff*, pessoal público assalariado, é o modelo da Defensoria Pública brasileira. São advogados remunerados pelos cofres públicos para prestar o serviço jurídico aos necessitados.

Contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizado por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudar a obtê-los. (GARTH; CAPPELLETTI, 1988, p. 40).

Consoante os autores, as vantagens desse modelo sobre o anterior são óbvias. Ataca outras barreiras ao acesso individual, além dos custos, particularmente os problemas derivados da desinformação jurídica pessoal dos assistidos. Também é passível de apoiar os interesses difusos ou mesmo de classe

das pessoas pobres e pode se opor a litigantes organizacionais ao adquirir conhecimento e experiência dos problemas típicos dos pobres.

As desvantagens enumeradas por eles para esse modelo são a negligência por esses funcionários de casos individuais para se dedicarem mais aos coletivos que lhes tragam maior prestígio; outra é que, ao se especializar como advogados de pobres, eles passem a ter um atitude paternalista e, em terceiro lugar, a dependência desses funcionários do apoio governamental para atuarem, atuação que tantas vezes é dirigida contra o próprio Governo.

A DP brasileira, de certo modo, se libertou desses problemas. Em primeiro lugar, sua atuação visa a ser estratégica, possuindo em grande parte núcleos de atuação especializada que abrange pretensões individuais e também coletivas. Quanto a se tornar paternalista, é certo que essa instituição, criada especificamente para tutelar direitos e interesses de pessoas necessitadas, não foi moldada para ter atitudes imparciais. É da sua natureza tender para o lado do que lhe vem a pedir auxílio, o que pode, sim, parecer paternalista. Por último, lhe é constitucionalmente garantida sua autonomia funcional, administrativa e financeira, o que lhe permite, teoricamente, atuar sem se preocupar com o apoio governamental.

Por fim, o modelo híbrido ou misto entre o *judicare* e o público é explícito de sentido. No Brasil, há também a sua incidência, principalmente na seara criminal quando a Defensoria não consegue abarcar toda a assistência a réus necessitados e juízes nomeiam advogados – prioritariamente, os que já estejam nas varas judiciais em virtude de qualquer outro compromisso – para atuarem em atos circunstanciais no processo criminal, mormente audiências.

### **3.3.3 Direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor traz o conceito de direitos transindividuais em seu art. 81 acentuando que há três espécies: difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Os primeiros são assim conceituados: “[...] os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (CDC, art. 81, parágrafo único, inc. I).

Portanto eles exprimem as seguintes características: transindividualidade, indivisibilidade, titularizados por um número indeterminado de pessoas, não havendo

entre elas um vínculo associativo. Como exemplo, temos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à ampla informação do consumidor.

Os direitos coletivos no sentido estrito, por sua vez, são também transindividuais, de natureza indivisível, titularizados por grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base. Duas características lhes são peculiares: pertencerem a um grupo determinável de pessoas e a existência de um vínculo associativo prévio.

Os direitos difusos e coletivos, em razão da indivisibilidade, são considerados genuinamente coletivos. Essa indivisibilidade é objetiva, ou seja, não é possível decompor o direito de modo a atender, especificamente, cada um dos seus titulares. Exemplo deles são a pretensão de reservas de vagas para pessoas com deficiência física em concurso público.

Por último, os direitos e interesses individuais homogêneos são os decorrentes de origem comum (CDC, art. 81, parágrafo único, inc. III). Não são eles genuinamente coletivos, mas direitos individuais passíveis de tutela coletiva, diferente dos dois primeiros.

Exatamente por essa dicotomia (direitos genuinamente coletivos e direitos individuais passíveis de tutela coletiva) é que surgiram as expressões tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos atribuídas ao falecido ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki.

#### **3.3.4 Classificação dos direitos coletivos *lato sensu* desenvolvida por Edilson Vitorelli**

Edilson Vitorelli desenvolveu outra classificação para os direitos coletivos em sentido amplo. Busca com isso corrigir as falhas da taxonomia tradicional vista no seguimento anterior deste escrito, pois, para ele, aquela classificação analisa o direito material de forma abstrata, o que dificulta a escolha do procedimento mais adequado para cada caso. Ainda conforme Edilson, a classificação em difusos, coletivos e individuais homogêneos se mostra doutrinariamente controversa; aplicada de modo inconsistente pelos tribunais e pouco significativa para a condução dos processos coletivos, já que os legitimados os conduzem de igual modo (VITORELLI, 2016).

Na sua classificação, Vitorelli analisa o próprio conflito em si, tomando por base pesquisa empírica. Destarte, classifica os direitos coletivos, em sentido amplo, em globais, locais e irradiados, de acordo com os impactos efetivamente provocados pela lesão, usando para tanto dois vetores: (i) a conflituosidade e (ii) a complexidade. O primeiro é o grau de desacordo dos membros do grupo e o segundo é o grau de variabilidade das possibilidades de tutela do direito material litigioso.

Os litígios coletivos podem ser: a) litígios coletivos de difusão global, também chamados de direitos transindividuais de difusão global; b) litígios coletivos de difusão local; c) litígios coletivos de difusão irradiada.

Litígios globais são os que atingem um grupo genericamente considerado, porém a lesão de cada pessoa é muito pequena; cada pessoa sente muito pouco a lesão. Aqui, não se cuida de proteger o direito, porque sua lesão interessa especificamente a alguém, mas porque interessa genericamente a toda a sociedade. A conflituosidade é baixa, uma vez que as pessoas perderam muito pouco e não possuem interesse em buscar reparar a lesão. Já a complexidade é variável, pois o caso concreto pode ser de fácil ou difícil resolução. Exemplo de baixa complexidade: fixação de indenização diante da impossibilidade de recuperação *in natura*. Exemplo de alta complexidade: casos de divergência científica acerca da melhor maneira de se tutelar o bem jurídico lesado (OLIVEIRA, 2018).

Nos litígios locais, a lesão atinge um grupo, todavia, com grande influxo individual sobre seus integrantes. São grupos de dimensões reduzidas e robustos laços de afinidade social, emocional e territorial (laços de solidariedade), traduzidos em elevado grau de consenso interno. São exemplos as comunidades indígenas e quilombolas. Nesses litígios, a conflituosidade é média, pois a comunidade atingida tende a ser mais coesa, a despeito da existência de divergências internas, e, como o titular do direito é mais delimitado, é maior a chance de solução por autocomposição. O litígio não é abstratamente complexo (OLIVEIRA, 2018).

Nos litígios irradiados, a lesão ou ameaça de lesão atinge várias pessoas que não compõem uma comunidade, não têm igual perspectiva social e não serão atingidas na mesma medida pelo litígio, fazendo com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Nesses casos, há elevada conflituosidade e alta complexidade: múltiplos resultados para o litígio são possíveis (OLIVEIRA, 2018).

É importante mencionar ainda que a legitimidade *ad causam* deve ser analisada no caso concreto (conforme o tipo de litígio e após a identificação do seu titular). E é perfeitamente possível verificar a ocorrência de cumulação de litígios de difusão irradiada com litígios globais e locais.

### 3.4 A DEFENSORIA PÚBLICA E AS TUTELAS COLETIVAS

A legitimidade ativa da Defensoria Pública para ingressar com ações coletivas em defesa de direitos difusos, coletivos em sentido amplo e individuais homogêneos de vulneráveis já não é mais objeto de debate. A emenda 80, em 2014, veio a conferir patamar constitucional ao que sete anos antes a Lei 11.488 já havia dito ao enxertar o inc. II no art. 5º da LACP. E essa última, a 11.448, somente fez formalizar o que já era de fato feito, quando a DP se utilizava da brecha do inc. III do art. 82 do CDC para vir em defesa dos direitos coletivos em sentido amplo dos necessitados. Outro marco importante foi a ADI 3.943. Nela, o Supremo Tribunal Federal ratificou a legitimação da DP para o manejo das ações coletivas (BRASIL, 2015).

O que, no entanto, veio a dar fôlego novo à atuação da instituição aqui objeto de pesquisa foi a dilatação do termo “necessitado”. Da mera escassez de recursos financeiros, passou a ser visto na figura mais ampla do vulnerável, em que a carência de recursos é sua face mais visível. O art. 134 da Constituição Federal estabelece aquela instituição como *expressão e instrumento do regime democrático*, tendo como atribuição a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados. Com efeito, a DP se insere na busca da inclusão democrática de grupos vulneráveis, visando a garantir sua participação e influência nas decisões político-sociais, de modo a não serem ignorados no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos. Em outros termos, a existência dessa instituição e suas funções se justificam pela obrigação de não deixar pessoas ou grupo de pessoas necessitadas à margem do processo social, possibilitando sua real participação no jogo democrático (GONÇALVES FILHO, 2017).

Daí surgem as expressões *amicus communitas* e *custus vulnerabilis*. A primeira concede a ideia daquele que age em defesa de determinada parcela do corpo social, a comunidade. Em oposição está o *custus societatis*, que seria o MP. A

segunda dá a conotação de que ela é uma guardiã dos vulneráveis, isto é, funciona como um instrumento voltado à garantia do contraditório para pessoas e comunidades vulneráveis. Essas duas expressões se complementam e concedem uma visão global da DP e de suas atribuições (GONÇALVES FILHO, 2017).

Também, como antes mencionado, o STJ, no EREsp 1.192.577, já havia concebido duas outras designações para “necessitados”, os necessitados organizacionais e os hipervulneráveis:

(...) os socialmente estigmatizados ou excluídos (as crianças, os idosos, as gerações futuras etc), isto é, todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, “necessitem” da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. (BRASIL, 2015).

Ainda referente aos necessitados, as 100 Regras de Brasília fornecem uma definição, isto é, uma explicação clara e concisa de pessoas em condição de vulnerabilidade, como dito, que são aqueles que, “por razão (sic) de sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontrem especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”. (Grupo de Trabalho Constituído na XIV Conferência Judicial Iberoamericana, 2008, p. 5).

Sabendo-se da compreensão de “necessitado”, há ainda o questionamento da legitimação dessa instituição ser plena ou restrita aos necessitados.

Em novembro de 2015, o STF julgou o RE 733.433 em sede de repercussão geral, oriundo de situação na qual o Município de Belo Horizonte, réu em ACP proposta pela Defensoria Pública de Minas Gerais - DPE/MG, alegava que a DP não detém legitimidade para o manejo de ações coletivas quando elas envolvem direitos difusos.

Parece a mesma situação já trabalhada, mas o cerne da questão é que, consoante o DP Federal Edilson Santana Gonçalves Filho (2016, p. 101), aqueles que insistem em restringir a legitimidade da DP passaram a alegar que a suposta obrigação de verificar previamente a vinculação dos efeitos da causa aos necessitados resta inviabilizada em situações de direitos difusos, pois neles não é possível identificar o grupo beneficiado e, por conseguinte, sua hipossuficiência.

A tese ficou fixada assim: “A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas”. (BRASIL, 2015). Isso quer dizer que não importa a natureza do direito material almejado, pois, em qualquer caso, há legitimidade da DP.

Resta, todavia, o último questionamento: a DP detém legitimidade para ações coletivas quando a demanda atingir unicamente grupo de pessoas hipossuficientes? Entenda-se hipossuficiência a qualidade do público-alvo da DP na sua atuação típica, isto é, na sua atuação a favor dos necessitados de acordo com o conceito trabalhado há pouco; assim também como na sua atuação atípica, em que a legislação atribui como de sua obrigação certos assistidos, como os réus em processo penal que não têm e não nomearam advogado particular.

Há posições em ambos os sentidos<sup>26</sup>, mas a postura proeminente é a de não ser necessário que a coletividade seja composta exclusivamente por necessitados, podendo a decisão beneficiar a todos, indistintamente (GONÇALVES FILHO, 2016).

---

<sup>26</sup> Vide: STJ. Terceira Turma. REsp 1449416/SC. DJe 29/03/2016.

## **4 A DEFENSORIA PÚBLICA E A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA POR INTERMÉDIO DAS TUTELAS COLETIVAS**

A EC 80/2014, a par de outras alterações já discutidas neste trabalho, promoveu o acréscimo do art. 98 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Esse dispositivo disciplina o número de defensores públicos nas unidades jurisdicionais como proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. Além disso, estabeleceu que, no prazo de oito anos – que termina em 4 de junho de 2022 – a União, os Estados e o Distrito Federal deverão dispor de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, sem deixar de observar, no entanto, a proporcionalidade do número de DP à demanda e à população.

Trouxe também um critério a reger o interregno do início de sua vigência ao termo final do prazo de oito anos. Dispôs que, nesse período, a lotação dos defensores ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

### **4.1 ADENSAMENTO POPULACIONAL, EXCLUSÃO SOCIAL E A DEFENSORIA PÚBLICA**

Os autores sociais não são uníssomos quanto ao significado de exclusão social. Estamos agora, todavia, no período dos oito anos dado pela EC 80/14, para que a União, os Estados e o DF disponham de defensores em todas suas unidades jurisdicionais. Nesse interregno, os critérios erigidos para a distribuição territorial desses defensores são os maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Por adensamento populacional, entende-se a intensa ocupação do solo, de maneira ordenada ou não (CARDOSO, 2018). Exprime-se dessa definição que um maior índice de adensamento populacional se dará quando mais pessoas ocuparem o mesmo espaço, isto é, onde houver maior quantidade de pessoas por espaço territorialmente limitado, lá deve prioritariamente atuar a DP.

Quanto ao que se entende por exclusão social, já é mais raro um consenso, inclusive quanto à própria dicção. Desde o final dos anos 1980, a expressão em destaque adquiriu grande visibilidade no debate político e teórico

internacional. Essa visibilidade pode ser esclarecida pela necessidade de explicar e entender um fenômeno geral de empobrecimento e carências, mesmo para os países europeus que, desde o segundo pós-guerra, teriam estendido à maioria de sua população condições de vida e de integração social bastante positivas. Mais recentemente, essa noção passou a ser criticada, tanto em virtude dos alegados limites em sua capacidade explicativa como em função do uso abusivo da expressão (ZIONI, 2006).

José de Sousa Martins (1997, p. 27) exprime a seguinte ideia acerca de exclusão social: "Rigorosamente falando, só os mortos são excluídos, e nas nossas sociedades a completa exclusão dos mortos não se dá nem mesmo com a morte física: ela só se completa depois de lenta e complicada morte simbólica.". E complementa: "a exclusão sociologicamente falando não existe [...]. Ela é, na sociedade moderna, apenas um momento da dinâmica de um processo mais amplo". (P.26).

O trabalho de Luciano de Oliveira (1997), que procura estabelecer, epistemológica e sociologicamente, o conceito de exclusão, mostra as feições dramáticas do fenômeno em todo o mundo, inclusive no desenvolvido. Reconhece especificidade no fenômeno de exclusão como subproduto do desenvolvimento tecnológico e da precarização das relações de trabalho. Quanto aos significados da dicção, o autor lembra seu emprego para enquadrar minorias (negros, homossexuais, deficientes físicos), assim como pobres, desempregados, populações de rua e, tradicionalmente, favelados.

De acordo com Sarah Escorel (1999), exclusão social é uma expressão cada vez mais utilizada por governantes, jornalistas, políticos e estudiosos, assim como é tema de conferências, livros e artigos, porque denota considerável eficiência para designar toda situação ou condição social de carência, dificuldade de acesso a direitos, bens e serviços, assim como risco de discriminação, vulnerabilidade e precariedade. Nessa grande abertura, a expressão corre o risco de, designando todos os fenômenos, não caracterizar nenhum. Reconhece, ainda, sua pertinência para caracterizar a pobreza urbana.

Para Sarah Escorel (1999), exclusão social designa um estado e um processo. Um processo porque fala em movimento que exclui, de trajetórias ao longo de um eixo inserção/exclusão e que é potencialmente excludente; estado porque essa condição é o resultado objetivo de um movimento; "[...] as formas de

exclusão social podem ser caracterizadas por trajetórias de labilidade dos vínculos sociais até sua ruptura completa, atravessando terrenos de dissociação ou desvinculação". Entre o início da trajetória e a ruptura total, existem, certamente, situações (ou zonas) intermediárias de rupturas parciais dos vínculos, eventualmente reconstituídos com suporte na criação de vínculos, mais ou menos lábeis.

Autores brasileiros, como José de Sousa Martins (1997) e Pedro Demo (2003), apontam o caráter contraditório da articulação dos processos de inclusão e exclusão na sociedade brasileira. Demo, explicitamente, não concorda com imagens de uma sociedade dual: os excluídos, reprimidos nas margens, estão aí incluídos, fazem parte intrínseca da dinâmica contraditória. Não há aí "dualismo" (dicotomia estanque), mas dualidade dialética. Considera, também, que não se está vivendo uma situação inédita do capitalismo, dado que o fenômeno da pobreza faz parte de sua história.

Ainda Zioni (2006, *online*) fornece uma perspectiva, menos inquietante, de que,

Teoricamente, só existiria um consenso: a constatação da existência empírica do fenômeno e sua relevância em termos quantitativos e qualitativos. Política e filosoficamente ou em termos de uma representação social dominante, qualquer que seja a filiação teórica ou intelectual, não se nega jamais a importância do Estado para o enfrentamento do tema.

Extraímos das noções referidas a ideia de que um conceito de exclusão social é uma elaboração que variará do contexto e do momento histórico analisado. No Brasil atual, quando se afere quais os destinatários ou beneficiários da atuação da Defensoria Pública – instituição que compõe uma das funções essenciais à Justiça – a jurisprudência é quem dá o tom interpretativo do Texto Constitucional e legal que se tem.

Como abordado, o termo “necessitados”, constitucionalmente previsto, teve - em matéria de tutelas coletivas - elástico seu significado do meramente econômico para abranger o que se chamou de necessitados organizacionais ou hipervulneráveis. Esses últimos “[...] são todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, ‘necessitem’ da mão benevolente e solidarista do

Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado”. (EREsp 1.192.577 – RS).

Corroborando o que disse Fabiola Zioni, “[...]não se nega jamais a importância do Estado para o enfrentamento do tema”. Assim, com supedâneo nesses significados e na variabilidade de constatações da exclusão social baseadas na prática é que observaremos a seguir o desempenho da Defensoria Pública.

#### 4.2 ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Um das maneiras de se aferir a “exclusão social” – agora entre parênteses, em razão das discussões conceituais vistas no subitem anterior – é a verificação do índice de desenvolvimento humano. Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – ADH, o desenvolvimento humano é o “[...] processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter”. (2013, *online*).

Em 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, uma fundação pública federal vinculada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Poder Executivo Federal, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a Fundação João Pinheiro adaptaram a metodologia do IDH Global para calcular o IDH municipal (IDHM) dos 5.565 Municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado com esteio nas informações dos três últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 – e conforme a malha municipal de 2010.

O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, no entanto, vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos Municípios e regiões metropolitanas brasileiras (2013, *online*).

Na sua formulação clássica, o IDH é composto por três indicadores que representam a oportunidade de uma sociedade de ter vidas longas e saudáveis, de ter acesso a conhecimento e comando sobre os recursos de modo a garantir um padrão de vida digno. Por meio das duas primeiras dimensões, pretende-se avaliar a

realização do bem-estar mediante a adoção de um estilo de vida resultante de escolhas livres e informadas, com amparo nas habilidades e conhecimentos acumulados. Já o comando sobre recursos indica se esse processo se deu livre de privações das necessidades básicas, como as de água, alimento e moradia.

O IDHM é acompanhado por cerca de 200 indicadores socioeconômicos que dão suporte à sua análise e ampliam a compreensão dos fenômenos e dinâmicas voltados ao desenvolvimento municipal. O IDHM e os indicadores de suporte ficam reunidos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

Com procedência nos indicadores do ADH no Brasil, foi estabelecido o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS. Este busca dar destaque a distintas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no Território Brasileiro, numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários. Logo, esse índice tem tudo a ver com a perspectiva de necessidade no que toca à atuação da DP nas tutelas coletivas.

O IVS é um índice sintético, que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do ADH, os quais, mostrados por meio de cartogramas e estruturados em variadas dimensões, servem de suporte para a identificação de porções do território onde há a sobreposição daquelas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território, de modo a orientar gestores públicos municipais, estaduais e federais para o desenho de políticas públicas mais sintonizadas com as carências e necessidades desses territórios (IPEA, 2015).

Complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o IVS traz 16 indicadores estruturados em três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda/trabalho. Permite um mapeamento singular da exclusão e da vulnerabilidade social para os 5.565 Municípios brasileiros (conforme malha municipal do Censo Demográfico 2010) e para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) das principais regiões metropolitanas (RMs) do País.

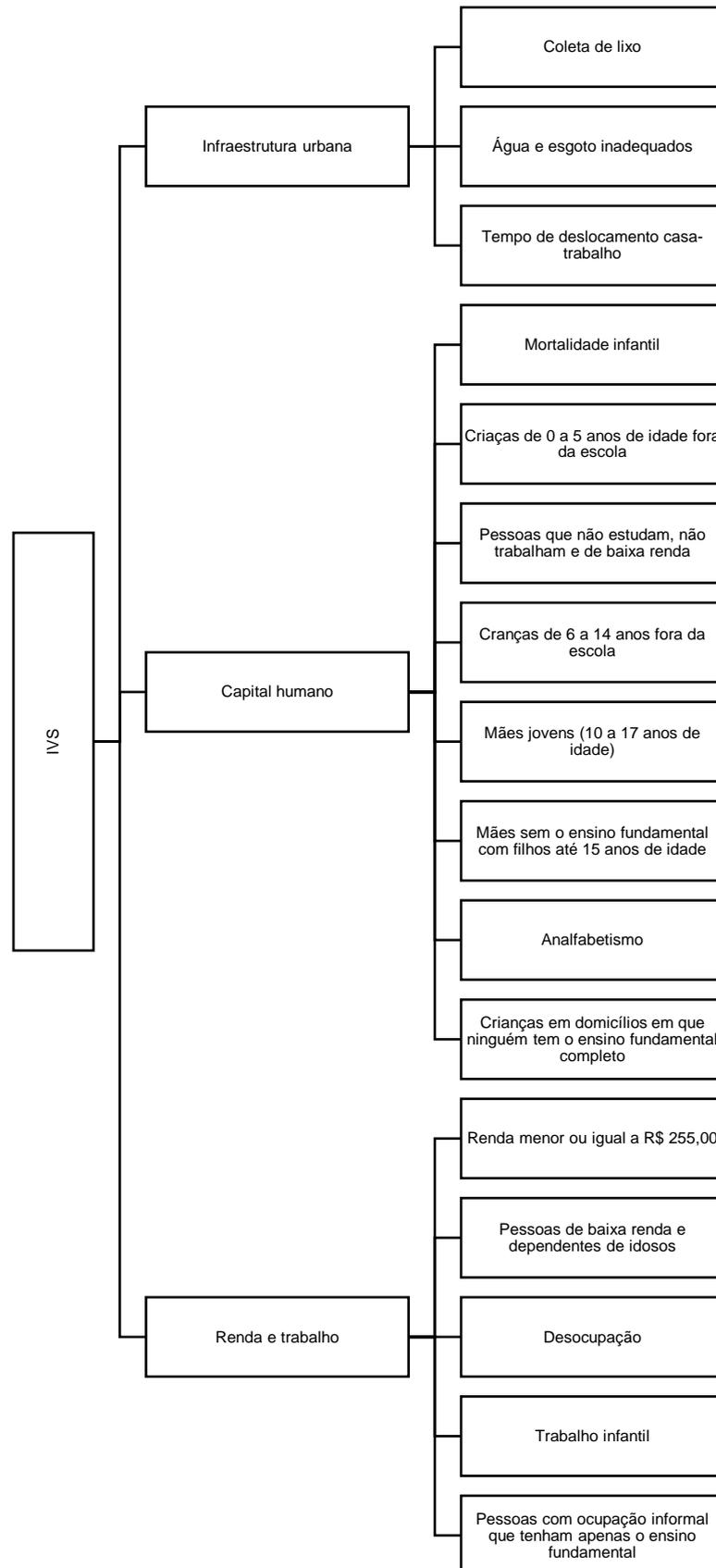
O IVS, segundo o Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros - AVS, se destina a indicar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território brasileiro nas quais eles deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado. Ele é composto por três subíndices: i) infraestrutura urbana; ii) capital humano e iii) renda e trabalho, os

quais representam três grandes conjuntos de ativos cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas (IPEA, 2015, p. 12,13).

A definição de vulnerabilidade social em que este IVS se ancora diz respeito, precisamente, ao acesso, à ausência ou à insuficiência de tais ativos, constituindo-se, assim, num instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional. Nesta medida, este índice foi pensado para dialogar com o desenho da política social brasileira, uma vez que atesta a ausência ou insuficiência de “ativos” que, pela própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), deveriam ser providos aos cidadãos pelo Estado, nas suas diversas instâncias administrativas.

Com assento no conceito de vulnerabilidade social transcrito acima, foram estabelecidos 16 indicadores agrupados em três dimensões, os quais juntos formam o IVS. No anexo B, há uma tabela detalhada dos indicadores das respectivas dimensões, porém, mostramos a seguir uma figura que resume o que cada uma dessas dimensões do IVS aborda:

**Figura 1 – Dimensões e indicadores do IVS.**



Sinteticamente, a dimensão infraestrutura urbana congrega três indicadores: coleta de lixo, água e esgoto inadequados e tempo de deslocamento casa-trabalho.

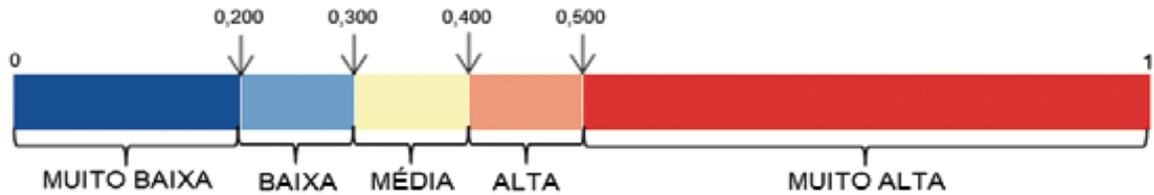
A dimensão capital humano é formada, em síntese, pelos seguintes indicadores: mortalidade infantil; crianças de zero a cinco anos fora da escola; pessoas que não estudam, não trabalham e de baixa renda; crianças e adolescentes de seis a catorze anos fora da escola; mães jovens (de dez a dezessete anos); mães sem ensino fundamental com filhos de até quinze anos de idade; analfabetismo e crianças em domicílios onde ninguém possui o ensino fundamental completo.

Por último, a dimensão renda e trabalho é composta, sucintamente, pelos subsequentes indicadores: renda menor ou igual a R\$ 255,00; pessoas de baixa renda e pessoas dependentes de idosos; desocupação; trabalho infantil e ocupação informal em que a pessoa não tenha completado o ensino fundamental.

#### **4.2.1 Como é construído o IVS e como lê-lo**

Segundo o AVS (2015), o IVS resulta da média aritmética dos seus subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho. Cada um deles entra no cálculo do IVS final com o mesmo peso.

O IVS é um índice que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade social de um Município (figura abaixo). Para os Municípios que apresentam IVS de 0 a 0,200, considera-se que possuem muito baixa vulnerabilidade social. Valores de 0,201 a 0,300 indicam baixa vulnerabilidade social. Aqueles que apresentam IVS de 0,301 a 0,400 são de média vulnerabilidade social, ao passo que, de 0,401 a 0,500 são considerados de alta vulnerabilidade social. Qualquer valor de 0,501 a 1 indica que o Município possui muito alta vulnerabilidade social.

**Figura 2 – Faixas do IVS**

Fonte: AVS, IPEA, 2015.

### 4.3 II RELATÓRIO NACIONAL DE ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA

EM 2015, a ANADEP elaborou o II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública, pela seleção de casos oferecidos a ela por defensores públicos que atenderam à sua chamada por inscrições, bem como casos de que ela teve notícia.

Foram selecionados 50 casos vindos das cinco regiões do país a respeito de dez categorias: concurso público; consumidor; criança e adolescente; direito de manifestação; educação em direitos; minorias; moradia; mulher; saúde e assistência social e sistema prisional.

Da região Norte, vieram casos dos Estados do Amazonas, Pará, Rondônia e Tocantins. Da região Nordeste, foram dos Estados do Ceará, Piauí e Bahia. Da região Centro-Oeste, os casos são apenas do Estado do Mato Grosso. Do Sudeste, vieram de todos os Estados: Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Por fim, da Região Sul, também vieram casos dos seus três Estados: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Quanto às categorias que ocorreram em cada umas das regiões, temos o que vem. No Norte houve demandas a respeito de concurso público, educação em direitos, consumidor, criança e adolescente, minorias e moradia. O Nordeste contou com casos sobre educação em direitos, mulher, consumidor, criança e adolescente, minorias, saúde e assistência e moradia. Mato Grosso, no Centro-Oeste, teve a incidência a respeito de consumidor, criança e adolescente e saúde e assistência. No Sudeste, os casos foram a respeito de concurso público, direito de manifestação, consumidor, criança e adolescente, minorias, saúde e assistência social e moradia. Por último, no Sul, os casos se concentraram nas categorias de direito de manifestação, educação em direitos e consumidor.

**Tabela 1 – Estados por categorias**

Concurso público	Direito de manifestação	Educação em direitos	Mulher	Consumidor	Minorias	Saúde e assistência social	Criança e adolescente	Moradia	Sistema prisional
ES	PR	AM	CE	AM	BA	CE	CE	AM	ES
TO	SP	PI		CE	MG	ES	ES	CE	PA
		RS		MT	PA	MT	MT	MG	PI
		RO		ES	RJ		PA	PA	RJ
				SC	SP		TO	SP	TO
				PI					
				RJ					
				TO					

Fonte: Elaborado pela autora. 2018.

(Continua)

**Tabela 2 – Estados e categorias, conforme a região.**

Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
Estados	Categorias	Estados	Categorias	Estados	Categorias	Estados	Categorias	Estados	Categorias
TO	Sistema prisional	PI	Sistema prisional	MT	Consumidor	ES	Sistema prisional	PR	Direito de manifestação
AM	Concurso Público	CE	Educação em direitos		Criança e adolescente	SP	Concurso público	RS	Educação em direitos
RO	Educação em direitos	BA	Mulher		Saúde e assistência social	RJ	Direito de manifestação	SC	Consumidor
PA	Consumidor		Consumidor			MG	Consumidor		
	Criança e adolescente		Criança e adolescente				Criança e adolescente		
	Minorias		Minorias				Minorias		

Moradia	Saúde e assistência social	Saúde e assistência social
	Moradia	Moradia

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

#### 4.4 ATUAÇÕES COLETIVAS DA DEFENSORIA PÚBLICA VISTAS COM ORIGEM NO IVS

Traçaremos agora um paralelo entre os casos do II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública com arrimo no Índice de Vulnerabilidade Social. Não serão, todavia, todos os casos abordados, mas apenas aqueles que, por categoria, no Relatório, apontaram, respectivamente, o pior e o melhor IVS.

Importante é dizermos que a última medição do IVS se deu em 2015, mesmo ano do II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública.

Assim, para a dimensão infraestrutura urbana serão explorados casos do Relatório agrupados na categoria moradia. Para a dimensão capital humano optamos, com base nos seus indicadores, pelos casos agrupados na categoria criança e adolescente. Por último, para a dimensão renda e trabalho, serão averiguados eventos da categoria “consumidor” do Relatório.

##### 4.4.1 Casos de moradia

Pela tabela 1, identificamos que os Estados do Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará e São Paulo tiveram casos no II Relatório agrupados na categoria da moradia. Abaixo está a planilha com os IVS de cada um desses entes federativos:

### Planilha 1 – IVS dos Estados agrupados na categoria moradia.

Estado	IVS	Faixa do IVS
<b>AM</b>	<b>0,347</b>	<b>Média</b>
CE	0,286	Baixa
<b>MG</b>	<b>0,211</b>	<b>Baixa</b>
PA	0,297	Baixa
SP	0,238	Baixa

Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações do AVS.

O Estado que teve o pior IVS foi o do Amazonas (0,347) e o que teve o melhor foi o de Minas Gerais (0,211). Passamos a analisá-los.

#### 4.4.1.1 Contestação coletiva – Ação Civil Pública em favor da Comunidade de Santa Cruz (AM)

O caso foi de uma ACP ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas em face do Município de Manaus e outros demandados passivos, buscando a responsabilização desses entes pela omissão em retirar os ocupantes de APP situada à margem do Igarapé dos Franceses, em Manaus. A comunidade instalada no local se chama Santa Cruz.

O MP buscava defender o interesse difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A DP, por sua vez, ingressou no processo em nome próprio para contestar o pedido em defesa dos direitos individuais homogêneos dos moradores daquela região que, à época, lá habitavam havia aproximadamente dez anos e, no entanto, não havia sido apontada nenhuma medida que os resguardasse. O local que se buscava resguardar, no entanto, era uma propriedade particular abandonada, porém contava com a anuência tácita do Poder Público que já a havia urbanizado, asfaltado e garantido outros serviços públicos à população local.

Na contestação, a DP questionou a legitimidade do MP em se posicionar em apenas um dos lados da disputa, em prol apenas do meio ambiente, sem considerar também outra função institucional constitucional sua que é o zelo pela defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis:

Conforme se demonstrou à exaustão, a defesa do direito constitucional à moradia, tal como se procedeu até aqui, se caracteriza inescapavelmente

dentro destas funções institucionais. Não obstante a preservação do meio ambiente equilibrado igualmente se constitua em zelo pela defesa da ordem jurídica e de interesse indisponível, a sua perseguição não pode se transformar em verdadeiro permissivo ilimitado apto a promover constantemente a violação dos direitos sociais dos cidadãos.

Na contestação, a DP aventou a possibilidade de aplicar a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, então prevista na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei 11.977/2009. O MP, após essa manifestação da DP, requereu o arquivamento dos autos por perda do objeto da ação, considerando que as ocupações consolidadas nas APP passaram a ter direito à regularização fundiária de interesse social prevista na mencionada lei.

A última informação sobre o caso que consta do II Relatório é que o processo se encontrava concluso para julgamento desde agosto de 2014. Não foram encontradas mais informações, apesar da busca.

Poucas informações constam do II Relatório Nacional de Atuações Coletivas, mas um dos seus dados é de que perto de 1700 famílias foram alcançadas pela atuação da DP. Quando do ingresso da ACP, estima-se que, em 2003, a Comunidade Santa Cruz já se encontrava instalada no local havia mais de dez anos.

Segundo informações colhidas em periódico local, uma das manchetes sobre o assunto no ano de 2013 informa que 86 famílias da comunidade Santa Cruz, no bairro Flores, zona centro-sul, encontravam-se ameaçadas de serem retiradas do local onde habitavam havia mais de 20 anos à época (SILVA, 2013).

#### 4.4.1.2 Mandado de segurança coletivo e acompanhamento do procedimento de regularização fundiária do bairro Nascente Imperial, em Contagem (MG)

O segundo caso agrupado na categoria moradia do II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública, e aqui observado na dimensão infraestrutura urbana do IVS, ocorreu no Estado de Minas Gerais. Este Estado obteve, dentre seus pares apresentados na tabela 3, o melhor IVS, com 0,211.

Aqui houve a atuação de um núcleo especializado da DP de Minas Gerais a favor de moradores do bairro Nascente Imperial, do Município de Contagem. Eles

reivindicavam a regularização fundiária da comunidade e o fornecimento de serviços públicos de água, luz e saneamento básico.

Conforme o II Relatório, após encaminhamentos e atuações envolvendo a participação em audiências públicas, reuniões, expedição de ofícios e o ajuizamento de um MS para obtenção de informações junto ao Município de Contagem – que obteve provimento total do pedido –, aquele Município declarou a área como de interesse social e firmou convênio com as empresas concessionárias responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica e água para a implantação desses serviços no local.

#### 4.4.1.3 Considerações acerca dos casos de moradia com base na comparação de seus IVS

A Defensoria Pública do Estado do Amazonas data de 1990. A página eletrônica da DPE/AM não oferece diretamente a informação de quantos defensores dispõe, mas é possível se chegar a essa informação contando quantos defensores têm na aba “defensores” da opção “institucional” (AMAZONAS, 2018). São hoje, no total, 101. Em 2013 eram 47 (ANADEP, 2013).

O Estado do Amazonas como um todo, conforme o IBGE (2018), tem uma área de 1.559.146,876 km<sup>2</sup>; teve uma população estimada em 4.063.614 pessoas para o ano de 2017 e também para 2017 o rendimento mensal domiciliar *per capita* foi de R\$ 850,00. Quando se vai para Manaus, vê-se que sua área é de 11.401,092 km<sup>2</sup>; sua população estimada para 2017 foi de 2.130.264 pessoas e a renda mensal domiciliar *per capita* não é informada, mas o PIB *per capita* para o ano de 2015 foi de 32.592,94.

A Defensoria de Minas Gerais, a seu turno, despontou em 1976 pela mudança de denominação da então Procuradoria de Assistência Judiciária. Em 2003, lhe foi conferida posição de órgão autônomo. Hoje tem 638 defensores públicos (MINAS GERAIS, 2018). Em 2013 tinha 596 (ANADEP, 2013).

O Estado do Minas Gerais possui área de 586.520,732 km<sup>2</sup>; contabilizava uma população, estimada para 2017, de 21.119.536 pessoas, e o rendimento mensal domiciliar *per capita* para 2017 foi de R\$ 1224,00. Quando se vai para o Município de Contagem, sabe-se que sua área é de 195,045 km<sup>2</sup>; a população estimada para 2017 foi de 658.580 pessoas e a renda mensal domiciliar *per capita*

igualmente não é informada, mas o PIB *per capita* para 2015 foi de R\$ 40.100,98 (IBGE, 2018).

**Tabela 3– Comparação entre os Estados do Amazonas e de Minas Gerais.**

	Ano da regulamentação da DP	População estimada para 2017	Área do Estado	Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> em 2017	Quantidade de cargos de DP providos em 2013	Quantidade de cargos de DP providos em 2018
AM	1990	4.063.614 pessoas	1.559.146,878 km <sup>2</sup>	R\$ 850,00	47	101
MG	1976	3.344.544 pessoas	903.202,446 km <sup>2</sup>	R\$ 1.247,00	143	638

Fonte: elaborado pelo autor

**Tabela 4 – Comparação entre os Municípios de Manaus (AM) e Contagem (MG).**

	Área do Município	População estimada para 2017	PIB <i>per capita</i>
Manaus (AM)	11.401,092 Km <sup>2</sup>	2.130.264 pessoas	R\$ 32.592,94
Contagem (MG)	195,045 Km <sup>2</sup>	658.580 pessoas	R\$ 40.100,98

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto ao IVS dos dois Estados, referente à dimensão infraestrutura urbana, temos o seguinte:

**Planilha 2 - IVS dos Estados de AM e MG. Dimensão infraestrutura urbana e seus indicadores.**

Nome da UF	Ano	IVS	% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	% de pessoas que vivem em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo	% de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de 1 hora até o trabalho
Amazonas	2015	0,347	5,77	2,63	11,13
Minas Gerais	2015	0,211	0,44	1,02	5,53

Fonte: IPEA, 2018.

A seguir a planilha dos IVS dos Municípios em apreço para infraestrutura urbana. Observe-se que somente há dados de 2010:

**Planilha 3 - IVS dos Municípios de Manaus (AM) e Contagem (MG). Dimensão infraestrutura urbana e seus indicadores.**

Nome da UF	Ano	Nome do Município	IVS	% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	% de pessoas que vivem em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo	% de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de 1 hora até o trabalho
Amazonas	2010	Manaus	0,387	6,45	1,71	23,49
Minas Gerais	2010	Contagem	0,300	0,23	0,43	21,7

Fonte: IPEA, 2018.

O Estado do Amazonas é maior em extensão do que Minas Gerais, no entanto, a quantidade de pessoas de cada um deles não é muito diferente. O que há de distinto é a renda mensal domiciliar *per capita*. Minas Gerais detém um poder aquisitivo maior do que o do Amazonas e isso reflete na quantidade de defensores desses Estados, pois Minas tem mais de seis vezes a quantidade de DP do Amazonas (tabela 3).

Em todo o Amazonas, são 62 Municípios, 62 comarcas no interior e mais a capital. A proporção aproximada entre a quantidade de DP e a população do Estado é de 1 defensor a cada 40.233 pessoas. Minas Gerais já tem 853 Municípios e 296 comarcas. A proporção aproximada entre defensores e população é de 1 DP a cada somente 5.242,2 pessoas.

Passando para os Municípios dos casos em apreço, vemos também, que a diferença é grande. Manaus é a capital do Estado, tendo mais de dois milhões de habitantes, no entanto, a média de PIB *per capita* mensal é de apenas R\$ 2.746,00. Contagem não é a capital, tem extensão dez vezes menor do que Manaus, mais ou menos um terço da população de Manaus e, no entanto, a média de PIB *per capita* mensal é quase R\$ 600,00 a mais (R\$ 3.341,74) (tabela 4).

Como expressei antes, o IVS é um índice sintético que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do ADH. É complementar ao IDHM e se destina a indicar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território brasileiro, nas quais eles deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado.

Manaus tem o IVS como um todo, consideradas suas três dimensões, na faixa média, assim como a UF em que se encontra. Contagem está no limite da faixa

baixa do IVS. Considerada, entretanto, apenas a dimensão de infraestrutura urbana do IVS, tem-se que, com suporte nos seus indicadores expostos na tabela para ambos os Municípios, em 2010, a situação da Capital do Amazonas era consideravelmente pior do que a do Município de Contagem (planilhas 2 e 3).

A contestação coletiva feita pela DPE/AM em favor da comunidade Santa Cruz veio dar voz às 1700 famílias que não haviam sido objeto de proteção na ACP ajuizada pelo MP. Trouxe à luz uma solução legal de direito à moradia, na que, contudo, não se havia cogitado. A atuação proativa da DPE/AM de estar a par da situação de desamparo vivida pelo grupo lhe possibilitou um fôlego à sua circunstância ruim de exclusão de infraestrutura urbana.

No caso de Contagem, a atuação da DP foi mais paradigmática da influência dessa instituição na atuação do aparelho estatal em munir sua população de serviços públicos básicos. Sua também proativa atuação de estar no local do conflito, de se encontrar em espaços de articulação da defesa dos direitos, sua interlocução com a sociedade civil, a discussão do tema em audiências públicas, seu pedido de informações e mobilização das pessoas envolvidas fizeram com que o Município declarasse a área como de interesse social e firmasse convênio com as empresas concessionárias responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica e água para a implantação desses serviços no local.

Mais: possibilitou a participação social e cidadã – preceito estruturante na Constituição Federal – por via das audiências públicas. Esse mecanismo de participação social se mostra mais indispensável em se tratando da tutela de interesses difusos e coletivos dada sua dimensão social de atingir muitas pessoas, e política, pela conflituosidade inerente aos conflitos transindividuais e por decorrer de escolhas políticas, ensejando maior participação da sociedade no exercício da democracia, o que enseja uma mudança de atitude do Judiciário ante a discussão da legitimidade das escolhas políticas implementadas.

Mais uma vez, a DP deu voz aos excluídos e lhes abriu as portas ao acesso aos direitos que pleiteavam. Funcionou como um instrumento de inclusão social.

#### 4.4.2 Casos de criança e adolescente

Pela tabela 1 identificamos que os Estados do Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará e Tocantins tiveram casos no II Relatório, agrupados na categoria criança e adolescente. Abaixo a planilha com os IVS de cada um desses entes federativos.

##### **Planilha 4 – IVS dos Estados agrupados na categoria criança e adolescente.**

Estado	IVS	Faixa do IVS
CE	0,286	Baixa
ES	0,229	Baixa
<b>MT</b>	<b>0,226</b>	<b>Baixa</b>
PA	0,297	Baixa
TO	0,250	Baixa

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do AVS.

O Estado que teve o pior IVS foi o Pará (0,297) e o que obteve o melhor foi Mato Grosso (0,226). Passa-se a analisa-los.

##### 4.4.2.1 Ação Civil Pública para reforma e melhorias na Casa de Passagem em Tomé-Açu destinada a crianças e adolescentes (PA)

A Defensoria Pública do Estado do Pará foi procurada pelas conselheiras tutelares do Município de Tomé-Açu, que lhe apresentaram uma demanda de carência na Casa de Passagem Milton Capadócio. Informaram, inicialmente, que o local não contava com equipe técnica necessária. Em resposta, a DP emitiu uma recomendação para a Secretaria de Assistência Social, a fim de que fosse providenciada a contratação de dois funcionários, devendo um deles ser formado em Psicologia.

A DP observou também outros problemas estruturais: falta de camas e colchonetes suficientes; ausência de cozinha, de geladeira para adequado acondicionamento de alimentos perecíveis, e prateleiras ou armários para os não perecíveis, além de outras deficiências. Ademais, o local, que deveria ser para acolhimento momentâneo, estava servindo como abrigo de crianças e adolescentes abandonados, vítimas de exploração.

Fundamentando nisso, a DP ajuizou uma ACP e lhe foi deferida liminar em 8 de maio de 2013, determinando que o Município providenciasse o aparelhamento pessoal e estrutural da Casa de Passagem no prazo de 60 dias sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00, a ser revertida ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em consulta à página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, vislumbrou-se que a última movimentação desse processo de nº 0000216-57.2013.8.14.0060 foi em 18 de agosto daquele ano, concedendo vista à Procuradoria do Município de Tomé Açu.

#### 4.4.2.2 Ação Civil Pública para a proteção de crianças e adolescentes abrigados em condições precárias na Comarca de Alto Araguaia (MT)

De acordo com o II Relatório, a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso ajuizou ACP em litisconsórcio com o Ministério Público do mesmo Estado, buscando a mudança de imóvel onde funcionava abrigo para acolhimento de crianças e adolescentes, pois o local não tinha estrutura, tampouco dispunha dos serviços necessários.

Antes do ajuizamento dessa ACP, a DP de Alto Araguaia chegou a oficiar ao Município, solicitando informações sobre as condições do abrigo, sua infraestrutura, comodidades, higiene, funcionários responsáveis etc. Não houve resposta, o que dificultou a composição extrajudicial do conflito.

A ação tramitava sob o nº 881-51.2011.811.0020 na 1ª Vara de Alto Araguaia. Teve liminar deferida e foi integralmente cumprida pelo réu, o que resultou na sua extinção em fevereiro de 2015 pela desistência da ação por parte dos seus autores.

#### 4.4.2.3 Considerações acerca dos casos de criança e adolescente com suporte na comparação de seus IVS

A DP do Pará data de 1983, porém não com a versão que se tem hoje da instituição, mas como um serviço de assistência judiciária anteriormente prestado pelo MP daquele Estado. A instituição foi regulamentada dez anos depois, em 1993, contudo, somente em 2006, houve sua reestruturação orgânica. Por fim, em 2008, lhe foi assegurada legalmente autonomia orçamentária e financeira (PARÁ, 2018).

Não foi possível saber na página eletrônica da DPE/PA a quantidade de cargos de defensor público providos atualmente. O Mapa da Defensoria Pública, todavia, informa que, em 2013, havia 280 cargos de DP providos (IPEA; ANADEP, 2013).

O Estado do Pará, por sua vez, conforme o IBGE (2018), tem uma área de 1.247.955,238 km<sup>2</sup>; teve uma população estimada em 8.366.628 pessoas para o ano de 2017, e também para 2017, o rendimento mensal domiciliar *per capita* foi de R\$ 715,00. Quando se vai para Tomé-Açu, vê-se que sua área é de 5.145,361 km<sup>2</sup>; sua população estimada para 2017 foi de 61.709 pessoas e a renda mensal domiciliar *per capita* não é informada, mas o PIB *per capita* para o ano de 2015 foi de 9.249,95.

A Defensoria de Mato Grosso, a seu turno, foi instalada em 1998, porém somente começou a funcionar em 1999 com 24 defensores (MATO GROSSO, 2018). Tampouco foi possível saber na página eletrônica da DPE/MT a quantidade de cargos de defensor público providos hoje em dia. No Mapa da Defensoria Pública, todavia, sabe-se que, em 2013, havia 143 cargos de DP providos (IPEA; ANADEP, 2013).

O Estado do Mato Grosso possui área de 903.202,446 km<sup>2</sup>; tinha uma população estimada para 2017 de 3.344.544 pessoas e o rendimento mensal domiciliar *per capita* para 2017 foi de R\$ 1.247. Quando se vai para o Município de Alto Araguaia, sabe-se que sua área é de 5.399,292 km<sup>2</sup>; a população estimada para 2017 foi de 18.164 pessoas e a renda mensal domiciliar *per capita* igualmente não é informada, mas o PIB *per capita* para 2015 foi de R\$ 45.128,00 (IBGE, 2018).

**Tabela 5 – Comparação entre os Estados do Pará e do Espírito Santo.**

	Ano da regulamentação da DP	População estimada para 2017	Área do Estado	Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> em 2017	Quantidade de cargos de DP providos em 2013
PA	1993	8.366.628 pessoas	1.247.955,238 km <sup>2</sup>	R\$ 715,00	280
MT	1998	3.344.544 pessoas	903.202,446 km <sup>2</sup>	R\$ 1.247,00	143

Fonte: elaborado pelo autor

**Tabela 6 – Comparação entre os Municípios de Tomé-Açu (PA) e Alto Araguaia (MT).**

	Área do Município	População estimada para 2017	PIB <i>per capita</i>
Tomé-Açu (PA)	5.145,361 Km <sup>2</sup>	61.709 pessoas	R\$ 9.249,95
Alto Araguaia (MT)	5.399,292 Km <sup>2</sup>	18.164 pessoas	R\$ 45.128,00

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto ao IVS dos dois Estados referente à dimensão capital humano, temos o seguinte:

**Planilha 5 - IVS dos Estados do PA e do MT. Dimensão capital humano e seus indicadores.**

Nome da UF	Ano	IVS	Mortalidade até 1 ano de idade	% de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	% de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	% de mães de chefes de família, sem o fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	% de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (2010), na população total dessa faixa etária
PA	2015	0,297	16,42	65,90	2,16	3,50	12,16	9,94	24,04	12,10
MT	2015	0,226	11,98	64,01	1,10	2,17	5,53	7,12	11,12	6,88

Fonte: IPEA, 2018.

Para o IVS dos Municípios de Tomé-Açu e Alto Araguaia, só há dados de 2010.

**Planilha 6 - IVS dos Municípios de Tomé-Açu (PA) e Alto Araguaia (MT).  
Dimensão capital humano e seus indicadores.**

Nom e da UF	Nome do Município	Ano	IVS	Mortalidad e até 1 ano de idade	% de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	% de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	% de mães de chefes de família, sem o fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade	Taxa de analfabetism o da população de 15 anos ou mais de idade	% de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (2010), na população total dessa faixa etária
PA	Tomé-Açu	2010	0,460	19,00	70,84	4,44	6,35	24,46	16,07	52,81	17,42
MT	Alto Araguaia	2010	0,242	18,40	70,33	3,30	5,14	19,98	8,64	29,29	7,64

Fonte: IPEA, 2018.

Partindo desses dados, vamos às observações. No início deste capítulo, foi afirmado que a EC 80 disciplinou que o número de defensores públicos nas unidades jurisdicionais deverá ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. Também estabeleceu que, no prazo de oito anos de sua promulgação – que termina em 4 de junho de 2022 – a União, os Estados e o Distrito Federal deverão dispor de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, sem deixar de observar, no entanto, a proporcionalidade do número de DP à demanda e à população.

Além disso, trouxe ela também um critério a reger o interregno do início de sua vigência ao termo final desse prazo de 8 anos. Dispôs que, nesse período, a lotação dos defensores ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Então, os dados foram trazidos com o propósito de averiguar essa atuação da instituição “Defensorial” na seara das tutelas coletivas de direitos com base nas exigências da EC 80. Essa emenda data, todavia, de 2014, e os casos explanados se deram antes desse ano, o que, no entanto, não obstaculiza a sua análise pelo filtro dos parâmetros da emenda 80, pois o II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública é de 2015.

No geral, o Estado do Mato Grosso tem valores melhores do que o Estado do Pará, apesar de ter uma área bem menor, mas a quantidade de pessoas ser bem próxima (tabela 4). A população do Pará ganhava bem menos do que o salário-mínimo do ano de 2017, que era de R\$ 937,00. Isso representa um público com potencial de assistência pela DP, o que não quer dizer que a população do Mato Grosso, por ganhar mais do que um salário-mínimo em média não seja um grupo potencialmente assistível pela DP; o critério não é esse, mas o primeiro grupo tem maior possibilidade em razão da menor renda.

Quando passamos para a verificação dos indicadores da dimensão capital humano do IVS, vislumbramos o fato de que a diferença entre os dois Estados se acentua, pois o Pará numa situação pior do que a de Mato Grosso (planilha 5). Lá, mais crianças morrem, mais crianças e adolescentes estão fora da escola; há maior incidência de percentual de mães chefes de famílias com baixa escolaridade e com filho já maior de 15 anos de idade; há mais analfabetos e o dobro do percentual de jovens que não estudam nem trabalham.

O Mapa da Defensoria de 2013 traz a informação de que o Estado do Mato Grosso nesse ano tinha 45,6% de suas comarcas atendidas pela DP e o Estado do Pará tinha 52,3% de suas comarcas atendidas pela DP (ANADEP, 2013). Essa percentagem está coesa com o ano de regulamentação de cada DP, visto que a do PA é cinco anos anterior à do MT (tabela 4).

Agora analisando as informações sobre os Municípios específicos onde atuou a DP, vemos que apesar da área dos dois ser quase a mesma, em Tomé-Açu vivem mais de três vezes a quantidade de pessoas de Alto Araguaia, entretanto a população desse último Município tem um PIB *per capita* aproximadamente cinco vezes maior do que a do primeiro (tabela 5).

Quanto aos indicadores da dimensão capital humano do IVS de cada um desses Municípios, divisamos em detalhes, o quão pior é a situação das pessoas de Tomé-Açu (planilha 6). Esses dados, porém, datam de 2010, enquanto os da planilha 5 são de 2015.

Malgrado todas essas diferenças, os casos sob análise buscavam em essência as mesmas providências. Ambos requeriam a adequação estrutural e de serviços de locais que assistiam crianças e adolescentes. A primeira, todavia, não teve seu caso finalizado. Já no segundo caso, houve uma resposta definitiva ao problema.

#### 4.4.3 Casos consumeristas

Pela tabela 1 identifica-se o fato de que os Estados do Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Espírito Santo, Santa Catarina, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins tiveram casos no II Relatório que foram agrupados na categoria “consumidor”. Abaixo está a planilha com os IVS de cada um desses entes federativos:

**Planilha 7 – IVS dos Estados agrupados na categoria consumidor.**

Estado	IVS	Faixa do IVS
AM	0,347	Média
CE	0,286	Baixa
MT	0,226	Baixa
ES	0,229	Baixa
SC	0,128	Muito baixa
PI	0,285	Baixa
RJ	0,282	Baixa
TO	0,250	Baixa

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações do AVS.

O Estado que teve o pior IVS foi o do Amazonas (0,347) e o que teve o melhor foi o de Santa Catarina (0,128). Passamos a analisa-los, nas situações seguintes.

##### 4.4.3.1 Ação Civil Pública para garantir o fornecimento de água para uma comunidade (AM)

Famílias residentes em 12 ruas que fazem parte do Loteamento São Luiz, no bairro Colônia Terra Nova, em Manaus, estavam sem o fornecimento de água. Havia mais de um ano que não recebiam qualquer quantidade de água e, antes disso, o líquido apenas lhes chegava à noite.

Após terem sem sucesso buscado solucionar o impasse junto à concessionária responsável (Manaus Ambiental) e também ao Procon, e, ainda, continuando a receber as faturas por serviço não prestado, procuraram a DP. Esta reuniu delegados do Loteamento São Luiz e da Manaus Ambiental para discutir o

assunto. A concessionária se comprometeu, então, a fornecer água por carro-pipa em dias alternados, efetuar levantamento operacional do problema para resolvê-lo em três meses, suspender a cobrança das faturas indevidas e outras medidas.

Acontece que o compromisso não foi cumprido e a DP ajuizou ACP em favor dos moradores para lhes assegurar o fornecimento mínimo de saneamento básico; indenização pelos danos coletivos advindos do período sem o fornecimento adequado do serviço; indenização pela restrição de crédito indevida pelo não pagamento de faturas de água e também reparação por danos sociais. Essa ACP foi protocolizada em 10.12.2013.

A DP requereu liminarmente o fornecimento regular de água para cada uma das casas das 12 ruas citadas do Loteamento São Luiz; a declaração de inexistência dos débitos das faturas de fornecimento de água concernentes a esses imóveis, bem como a exclusão do cadastro no banco de dados do SPC advindas do não pagamento dessas faturas.

A liminar foi parcialmente deferida em primeiro grau, no dia 12.12.2013, para somente declarar a inexistência dos débitos do fornecimento de água. Após recurso, no entanto, o Tribunal de Justiça do Amazonas concedeu o pedido liminar, na totalidade, em 19.12.2013.

Em consulta aos autos da ACP em questão (autos de nº 0635322-90.2013.8.4.0001) disponível no site do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas - TJ/AM, a última decisão interlocutória proferida foi em 9.6.2015 (folha 676) para limitar a quantidade de dias da multa pelo descumprimento da liminar deferida pelo TJ/AM, intimar a DP para replicar a contestação da Manaus Ambiental e para que fosse certificado nos autos se a liminar concedida pelo Tribunal já fora cumprida.

Não consta, até hoje, a informação nos autos sobre se as famílias, efetivamente, já estão sendo abastecidas de água normalmente e se a cobrança indevida do serviço não prestado teve fim. O último expediente data de 14.6.2018 e informa à DP que o início de seu prazo para contestação se deu em 8.6.2018.

4.4.3.2 Ação Civil Pública para reparação de danos materiais e também morais de consumidores de empreendimentos imobiliários vendidos sem registro de incorporação e sem alvará de construção (SC).

De acordo com o II Relatório Nacional de Atuações Coletivas, a Defensoria Pública de Santa Catarina, na Comarca de Joinville, ajuizou ação cautelar preparatória com pedido liminar, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública, requerendo o bloqueio de bens do réu, Grupo Marcos Queiroz, no valor de até R\$ 10.320.161,00 (autos nº 0026675-86.2013.8.24.0038).

Após a concessão da medida liminar, a DP ingressou com uma ACP requerendo a condenação das sociedades empresárias que integram o Grupo Marcos Queiroz, de seus administradores e do Município de Joinville, por danos morais e materiais decorrentes da violação do direito individual homogêneo dos consumidores lesados.

O substrato fático da questão foi a apuração, pela DP, com base em vários atendimentos individuais, de irregularidades e ilegalidades praticadas pelo Grupo Marcos Queiroz, por negociar 300 unidades imobiliárias em seis empreendimentos sem projeto de construção aprovado e ou alvará de construção expedido pelo Município de Joinville, ou mesmo, o registro de incorporação nos cartórios de registros de imóveis. A desconfiança dos consumidores surgiu porque não haviam sido iniciadas obras em cinco dos seis empreendimentos após quase dois anos de anúncios ostensivos e de assinaturas de compromissos de construção e compra e venda de imóvel.

Houve pressão dos consumidores lesados e grande repercussão na cidade. O Conselho de Corretores de Imóveis da 11ª Região - CRECI 11 chegou a lavrar autos de infração pela conduta de negociar apartamentos em condomínios sem registro de incorporação. Foram registrados boletins de ocorrência pelos consumidores prejudicados; a 17ª Promotoria de Justiça de Joinville instaurou inquérito civil e a 5ª unidade policial da cidade instaurou inquérito policial.

O Município de Joinville também é réu em outro processo, em que se apura sua responsabilidade na possível omissão do seu dever de fiscalizar a atividade comercial do Grupo Marcos Queiroz (autos nº 0032317-40.2013.8.24.0038).

Na busca de mais informações, consultamos a página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, porém lá apenas consta a lista de movimentações processuais, não os autos dos processos para detalhamentos das informações aqui carregadas. O que podemos extrair foi que, em ambos os

processos, não houve ainda um termo final, tampouco foi encerrada a jurisdição de primeiro grau.

#### 4.4.3.3 Considerações acerca dos casos consumeristas com apoio na comparação de seus IVS

Entre os casos de moradia do II Relatório que foram selecionados pelo critério de melhor e pior IVS, o Estado do Amazonas lá figurou como o que teve a pior cotação do IVS. Também aqui esse Estado da Federação figura como o de pior IVS dentre os Estados que tiveram casos naquele Relatório agrupados na categoria consumidor.

O local do Estado do Amazonas onde se desenrolou os acontecimentos dos casos selecionados, coincidentemente, também foi a Comarca de Manaus. Em razão disso, dados importantes para essas considerações que aqui serão realizadas já se encontram no item 4.4.1.3.

Passando agora para o Estado de Santa Catarina, que expressou o melhor índice de vulnerabilidade social dentre todos os outros Estados mencionados, vamos às considerações.

Consoante a página eletrônica da DPE/SC, em 2.8.2012, a respectiva Assembleia Legislativa aprovou a LC 575 para sua criação e implementação, ou seja, foi ela formalmente criada apenas em 2012. Tem sede em Florianópolis e 23 núcleos no Estado (SANTA CATARINA, 2018).

Novamente, sua página eletrônica, não traz a informação direta de quantos DP dispõe, mas, na aba “Institucional – Defensores Públicos”, logramos apurar que são 117 no total. Em 2013, ano do Mapa da Defensoria Pública, havia 60 cargos, mas nenhum provido (IPEA; ANADEP, 2013).

O Estado de Santa Catarina tem uma extensão de 95.737.954 km<sup>2</sup>. Sua população estimada para 2017 foi de 7.001.161 pessoas. A renda mensal domiciliar *per capita* do Estado para 2017 foi de R\$ 1.597,00. Para Joinville, tem-se que sua área é de 1.126,106 km<sup>2</sup> de extensão. População estimada para 2017 de 577.077 pessoas e PIB *per capita* para o ano de 2015 de R\$ 45.538,31 (IBGE, 2018).

Por esses dados, notamos que o Município de Joinville é rico, pois a média mensal de PIB *per capita* de seus habitantes é de mais de duas vezes a renda mensal domiciliar *per capita* do Estado de Santa Catarina.

**Tabela 7– Comparação entre os Estados do Amazonas e de Santa Catarina.**

	Ano da regulamentação da DP	População estimada para 2017	Área do Estado	Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> em 2017	Quantidade de cargos de DP providos em 2013	Quantidade de cargos de DP providos em 2018
AM	1990	4.063.614 pessoas	1.559.146,878 km <sup>2</sup>	R\$ 850,00	47	101
SC	2012	7.001.161 pessoas	95.737,954 km <sup>2</sup>	R\$ 1.597,00	0	117

Fonte: elaborado pelo autor

**Tabela 8 – Comparação entre os Municípios de Manaus (AM) e Joinville (SC).**

	Área do Município	População estimada para 2017	PIB <i>per capita</i>
Manaus (AM)	11.401,092 Km <sup>2</sup>	2.130.264 pessoas	R\$ 32.592,94
Joinville (SC)	1.126,106 Km <sup>2</sup>	577.077 pessoas	R\$ 45.538,31

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto ao IVS dos dois Estados referente à dimensão infraestrutura urbana tem-se o seguinte.

**Planilha 8 - IVS dos Estados de AM e de SC. Dimensão renda e trabalho e seus indicadores.**

Nome da UF	Ano	IVS	Proporção de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010)	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	% de pessoas com 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	% de pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade
Amazonas	2015	0,347	43,26	11,26	30,32	2,26	5,12
Santa Catarina	2015	0,128	8,01	4,83	23,33	0,25	1,60

Fonte: IPEA, 2018.

A seguir a planilha dos IVS dos Municípios em apreço para infraestrutura urbana. Observe-se que somente há dados de 2010.

**Planilha 9 - IVS dos Municípios de Manaus (AM) e Joinville (SC). Dimensão infraestrutura urbana e seus indicadores.**

Nome da UF	Ano	Nome do Município	IVS	Proporção de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010)	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	% de pessoas com 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	% de pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade
Amazonas	2010	Manaus	0,387	33,50	10,70	25,20	1,64	6,20
Santa Catarina	2010	Joinville	0,230	7,98	4,28	19,41	0,48	4,04

Fonte: IPEA, 2018.

Vamos às observações. Santa Catarina possui uma quantidade de pessoas quase duas vezes maior (aproximadamente 1,7) do que o Estado do Amazonas numa extensão 16 vezes menor (16,2x), no entanto, de rendimento mensal domiciliar *per capita* de quase o dobro de Manaus.

Outra discrepância é em relação ao ano de regulamentação de cada Defensoria e a quantidade de DP que cada uma tem hoje. A DP de Santa Catarina, com quase 6 anos (desde 2 de agosto de 2012), tem 16 defensores a mais do que a DP do Amazonas, que data de 1990, ou seja, com 28 anos de existência.

A relação entre o número de defensores por habitante é de 1 DP para cada quase 60 mil pessoas em Santa Catarina (exatamente 59.838,98), enquanto que, no Amazonas, é de 1 DP para cada 40.233,80 pessoas. Ao menos nesse quesito, o Amazonas supera Santa Catarina.

No que toca ao IVS na dimensão renda trabalho dos dois Estados em questão, percebemos que a exclusão do Amazonas é abissal, comparativamente a Santa Catarina. Naquele Estado, as pessoas são bem mais pobres, lidam com maior dificuldade de ocupação profissional, têm uma educação bem mais precária na população acima de 18 anos e com bem mais dificuldade de ocuparem-se no mercado formal; dependem mais da renda dos idosos e com mais crianças e adolescentes de dez a quatorze anos trabalhando.

A situação dos Municípios dos casos não difere muito da comparação entre os números dos seus Estados. Manaus, com uma área dez vezes mais extensa e quase o triplo da população de Joinville, tem um PIB *per capita* bem inferior àquele Município. As pessoas lá recebem em média uma renda mensal

aproximada de R\$ 2.716,07, enquanto em Joinville essa quantia salta para R\$ 3.794,85, isto é, mais de mil reais mensais.

Quanto aos IVS de Manaus e Joinville comparados, essa última cidade possui todos os números menores do que aquela. A exclusão em Manaus é grandemente superior a Joinville, apesar de aquela ser capital do Estado e essa última não ser. Como já comentamos, o Município de Joinville é rico, pois a média mensal de PIB *per capita* de seus habitantes é de mais de duas vezes a renda mensal domiciliar *per capita* de todo o Estado de Santa Catarina.

Nos casos em apreço, apesar de a categoria em que foram enquadrados ser a mesma, no caso de Manaus, tratava-se de uma comunidade atingida em seu núcleo básico de direitos no qual se enquadra o abastecimento regular de água, tivessem ou não os habitantes direito à propriedade daquelas terras. As pessoas daquela comunidade ainda estavam sendo vilipendiadas quando lhes eram feitas cobranças por serviço essencial não prestado.

Já no caso de Joinville, é um de direito de pessoas que puderam adquirir para si bem imóvel sem subsídios do governo, em que o caso teve muito maior repercussão na cidade, como consta do II Relatório e de notícias jornalísticas<sup>27</sup>, ao veicularem que o caso chegou a ser considerado pela polícia e pelo Ministério Público como um dos maiores golpes já praticados em Joinville.

Ademais, esse último caso contou com a articulação entre os trabalhos da polícia com a investigação criminal, do Ministério Público com a investigação civil, do Conselho Regional de Corretores de Imóveis atuando irregularidades técnicas, do Judiciário com os julgamentos das acusações e da Defensoria Pública na tutela do direito consumerista dos adquirentes lesados. Houve, assim, a tutela jurídica global do ocorrido, assumindo cada um daqueles seus devidos papéis.

O mesmo não se pode dizer que tenha ocorrido com Manaus. Não expressa o II Relatório a informação de que o MP ingressou em 2011 com uma ACP similar à da DP (autos nº 0252943-39.2011.8.04.0001), mas se conhece desse fato na contestação da Manaus Ambiental que está nos autos eletrônicos (fls. 242-280).

A ACP do MP logrou êxito em primeiro grau, e a sentença proferida em 27 de junho de 2014 tinha o seguinte dispositivo:

---

<sup>27</sup> Notícias em <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/05/justica-descarta-pratica-de-fraude-na-venda-de-apartamentos-pelo-grupo-marcos-queiroz-em-joinville-9803285.html> e <https://ricmais.com.br/sc/programas/sc-no-ar/justica-decide-que-nao-houve-fraude-imobiliaria-por-parte-do-grupo-marcos-queiroz>

Portanto, condena-se a empresa Águas do Amazonas: a) cancelar todos os débitos relativos ao consumo de água dos usuários cujo abastecimento em qualquer dos dias da semana, inclusive finais de semana, não atingiu a pressão mínima estabelecida no anexo I do contrato de concessão em nenhuma hora do dia, conforme levantamento apresentado, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade de consumo, a partir da publicação desta decisão, sem limite de dias; b) a devolver os valores pagos pelos usuários a título de prestação do serviço de abastecimento de água, nos casos em que o abastecimento, em qualquer dos dias da semana, inclusive finais de semana, não atingiu a pressão mínima estabelecida no anexo I do contrato de concessão em nenhuma hora do dia, bem como ressarcir os danos materiais e morais decorrentes desse fato, com acréscimo de juros e correção monetária devidos; c) a fornecer regularmente água para as localidades das zonas Norte e Leste da cidade de Manaus, de acordo com as metas previstas no anexo I – Plano de Metas e Indicadores do Contrato de Concessão, pelo período mínimo de 12 horas diárias à pressão mínima de 10 *mca*, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por unidade de consumo. Quanto ao Município de Manaus, este é condenado a apresentar em juízo o plano de metas de qualidade anuais e quinquenais específicas para cada bairro das zonas Norte e Leste da cidade de Manaus, respeitadas as metas gerais fixadas no anexo I - Plano de Metas e Indicadores do Contrato de Concessão, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da sentença, sob pena de pagamento de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento do prazo acima mencionado. (BRASIL, 2014).

Dessa sentença foram interpostos embargos de declaração e apelações pelos réus sucumbentes e a última movimentação que consta dos autos eletrônicos foi em 25.09.2017, uma decisão monocrática do relator, não conhecendo o segundo recurso apresentado pela apelante por sua manifesta inadmissibilidade e encaminhando novamente o feito à apreciação do MP para que profira sua manifestação meritória.

Novamente, não consta até hoje a informação nos autos sobre se as famílias, efetivamente, já estão sendo abastecidas de água normalmente e se a cobrança indevida do serviço não prestado teve fim.

Relativamente ao desfecho do caso em Joinville, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina não dispõe dos autos digitais, portanto, não tivemos acesso aos autos da ACP. Soubemos, contudo, por meio de notícia no *site* da RBS (MACIEL, 2017) que a acusação criminal contra Marcos Queiroz e Ana Cláudia Queiroz, diretores do Grupo Marcos Queiroz, de terem se valido de fraude para enganar pessoas e obter vantagens econômicas, não prosperou.

Segundo a reportagem, na denúncia, eram atribuídos a Marcos Queiroz e Ana Cláudia os crimes de formação de quadrilha, estelionato, fraude na entrega de coisa, apropriação indébita e crime contra a economia popular. As mesmas

acusações pesavam contra cinco ex-funcionários do casal. A sentença, no entanto, confirmou apenas o crime de apropriação indébita em relação a Marcos Queiroz pelo sumiço de um contêiner, e também condena o casal por crime contra a economia popular (MACIEL, 2017).

Segundo o juiz César Tesseroli aponta no documento, os dois agiram de maneira criminosa ao anunciar em seis condomínios, divulgando informações básicas de projeto e valores, sem que os empreendimentos estivessem regulares e aprovados pelo Poder Público. Assim, a pena de Marcos foi fixada em sete anos, dez meses e 12 dias de reclusão no regime semiaberto, enquanto a sentença de Ana Cláudia foi de seis anos, dez meses e 12 dias de reclusão, também no semiaberto (MACIEL, 2017).

Logo após essa sentença, a 1ª Defensoria de Santa Catarina, em Joinville, por meio do defensor Djone Benedete, esclareceu em matéria jornalística que a ação penal era independente da ACP ajuizada pela DP em 2013, e que a ação coletiva terá seguimento e, mesmo não tendo havido reconhecimento da fraude, o Judiciário ainda poderá condenar os sócios ao ressarcimento dos valores dos contratos não cumpridos (BENEDETE, 2017).

## 5 CONCLUSÃO

“Engraçado como pobre não tem direito a nada, nem a ventilação.” (Fala de uma assistida do NDHAC da DPE/CE na sala de espera abafada da sede da Defensoria Pública do Estado do Ceará na tarde do dia 11 de janeiro de 2018).

O objetivo geral propedêutico desta dissertação era investigar a atuação da Defensoria Pública do Estado do Ceará, especificamente o seu núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas - NDHAC, quanto à tutela dos direitos coletivos em sentido amplo, averiguando a efetividade e a importância dessa atuação na consagração dos direitos transindividuais dos seus assistidos. Isso seria feito por meio de estudo de casos, nos quais nossa intenção era identificar a operacionalização da atuação institucional; perceber a diferença entre a realidade ideal e a factual, no que dizia respeito à aplicação da legislação pertinente ao microsistema coletivo nas demandas em que atuou o NDHAC; constatar se tinha havido a prestação jurisdicional efetiva nas demandas coletivas escolhidas e, por fim, investigar se o acesso à Justiça, na perspectiva da resolução ou da amenização do problema, foi conseguido nesses casos.

Quando iniciada a imersão *in loco*, entretanto, de se pronto tornou sensível a dificuldade em estabelecermos critérios de escolha para as demandas coletivas nas quais aquela instituição tenha intervindo, de modo a tornar essas escolhas paradigmas de atuação efetiva. Qual seria a característica preponderante para a escolha dos casos? De pronto, podemos asseverar que não seria um período determinado, pois o NDHAC da DPE/CE, à época, tinha apenas um ano de criação. Havia surgido da cisão de outro núcleo maior.

Ademais, nossa intenção não era restringir a pesquisa a atuações somente judiciais ou apenas extrajudiciais da Defensoria. Tencionávamos abarcar uma realidade tal qual se apresentasse. Afora isso, se fosse escolhida uma atuação extrajudicial de peso do NDHAC, como cogitamos, em muitos dos casos, não haveria como reconstruirmos a realidade de então, partindo de um documental mínimo. As respostas a essas demandas se deram, nas mais das vezes, de maneira oral, por meio de audiências públicas, conversas informais, requerimentos orais, ações dos defensores não minuciosamente catalogadas, além da dificuldade de

reunir todas as pessoas que contribuíram para aquela atuação. Se assim o intentássemos fazer, se trataria de outra pesquisa, ou mesmo uma com maior tempo e diferente abordagem.

Conversando informalmente com a secretária do Núcleo em questão, e também com os Defensores que lá se encontravam no dia em que pretendíamos iniciar a pesquisa de campo, também percebemos que se lhes pedíssemos para apontar casos que criam ser paradigmáticos e que poderiam ser objeto da pesquisa, notadamente só nos indicariam casos bem-sucedidos, o que viciaria o resultado.

Em virtude do impasse, deparamo-nos com o II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública, de autoria da Associação Nacional dos Defensores Públicos. O objetivo desse documento era revelar a pluralidade de temas e abordagens que vinham sendo objeto da atuação institucional em todo o País e seu potencial de êxito, não só judicial, mas, também, em especial, extrajudicial (ANADEP, 2015).

Ideal ou não, para nós já era um parâmetro do qual poderíamos partir. O Relatório era composto pela seleção da ANADEP de casos apresentados a ela por defensores públicos que atenderam à sua chamada por inscrições, bem como casos de que teve notícia. Foram selecionados 50 casos vindos das cinco regiões do País a respeito de dez categorias.

Tendo já isso em mão, se fazia necessário outro critério para que, dentre os 50 casos expressos no Relatório, pinçássemos apenas alguns. A EC 80/2014 forneceu os parâmetros necessários. Disciplinou que o número de defensores públicos nas unidades jurisdicionais será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. Estabeleceu, também, que, no prazo de oito anos de sua promulgação – que termina em 4 de junho de 2022 – a União, os Estados e o Distrito Federal deverão dispor de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, sem deixar de observar, no entanto, a proporcionalidade do número de DP à demanda e à população.

O critério a reger a lotação dos defensores no interregno do início de sua vigência ao termo final do prazo de oito anos é, prioritariamente, o atendimento às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. Eis os outros dois critérios com os quais iríamos trabalhar: exclusão social e adensamento populacional.

Desde então, tivemos de trazer elementos que caracterizassem a exclusão. Como ensina José de Sousa Martins (1997, p. 26,27), quem verdadeiramente está de fato excluído são os mortos, o restante, sociologicamente falando, não está excluído, mas apenas em um momento diferente da dinâmica de um processo mais amplo.

Um modo objetivo que se mostrou viável de aferição objetiva da exclusão social foi o Índice de Vulnerabilidade Social. Ele é um indicador sintético que reúne indicativos do bloco de vulnerabilidade social do Atlas de Desenvolvimento Humano. É complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e se destina a indicar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território brasileiro nas quais eles deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado. Sobre essa ação do Estado, interessante é o que leciona Fabíola Zioni. Para ela, só existe um consenso sobre a exclusão: a sua constatação empírica e a importância do Estado para o enfrentamento do tema (2006, *online*).

Considerando tudo isso, resolvemos traçar um paralelo entre os casos relatados no II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública com escora no Índice de Vulnerabilidade Social, selecionando os de melhores e os de piores índices, por categoria, do Relatório.

Para a dimensão infraestrutura urbana do IVS, foram explorados casos da categoria moradia. Para a dimensão capital humano, optamos, com base nos seus indicadores, pelos casos agrupados na categoria criança e adolescente. Por último, para a dimensão renda e trabalho, foram averiguados casos da categoria “consumidor” do Relatório.

Após o relato de cada um dos casos em suas categorias particulares, foram tecidas considerações apoiadas no IVS de cada local selecionado. A seguir a tabela 9 informa como ficaram distribuídos.

**Tabela 9 – Relação dos piores e melhores IVS por dimensão do IVS e por categoria do II Relatório.**

Piores IVS	Cidades/Comarcas dos casos de piores IVS	Melhores IVS	Cidades/Comarcas dos casos de melhores IVS	Dimensão do IVS	Categoria
AM	Manaus	MG	Contagem	Infraestrutura urbana	Moradia
PA	Tomé-Açu	MT	Alto Araguaia	Capital humano	Criança e adolescente
AM	Manaus	SC	Joinville	Renda e trabalho	Consumidor

Fonte: elaborado pela autora.

Na primeira atuação no Município de Manaus, a DP veio em defesa de uma comunidade contra o argumento do Ministério Público de violação às normas do meio ambiente, sem este último reconhecer, todavia, que a situação da moradia já estava consolidada e amparada, inclusive, pela Municipalidade, que havia guarnecido o local de serviços públicos e urbanização.

O órgão da Defensoria veio a funcionar no caso como um *amicus communitas*, tutelando o direito individual homogêneo de todos os que compunham aquela comunidade, dando-lhes oportunidade de, por seu intermédio, requerer seu direito à moradia. O MP, por outro lado, não mostrou empatia com a condição daquelas famílias. Situou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado acima de qualquer outro argumento que pudessem vir a dar. A proximidade da DP junto ao tutelado foi o que a capacitou melhor a amparar sua demanda.

Tanto foi assim que aquele órgão vislumbrou saída legal mais bem moldada ao problema do sopesamento entre o meio ambiente e a moradia daquelas pessoas: a regularização fundiária. Se não fosse essa atuação de vir em defesa desse grupo vulnerável, provavelmente, a querela judicial ainda estaria se desenrolando e sem uma resposta que apaziguasse a todos os ânimos.

No caso de Tomé-Açu – pior IVS da categoria criança e adolescente da dimensão capital humano – a atuação da DP foi possibilitada por um canal aberto de comunicação entre ela e o Conselho Tutelar daquela comarca. Buscou remediar a precariedade da Casa de Passagem sem a intervenção do Judiciário, articulando com a Secretaria Municipal de Assistência Social, não tendo êxito, entretanto. A melhor saída, então, foi buscar por intermédio do Judiciário, uma medida emergencial. Foi deferida liminar em favor da DP, concedendo seu pedido para uma

melhor estruturação da Casa de Passagem, porém, até a data da pesquisa, não havia uma resposta definitiva para ao assunto.

No segundo caso ocorrido em Manaus – pior IVS da categoria renda e trabalho da dimensão consumidor – a DP também atuou tentando conciliar os dois lados da disputa, entretanto, sem sucesso. A solução encontrada, então, foi o ajuizamento de uma ACP a favor dos moradores - algo que já havia sido feito pelo MP, que teve êxito em primeiro grau, ainda sem trânsito em julgado – havendo logrado medida liminar para lhes garantir o fornecimento de água e a não negativação de seus nomes em cadastros de crédito. Outra vez, aqui, a importância de sua intervenção em favor desses moradores ao lhes permitir atuar como um grupo homogêneo por meio de uma instituição que torna possível suas queixas serem ouvidas.

O primeiro caso de melhor IVS (que foi na categoria moradia), Contagem, mostra um desempenho bem parecido da DP. Lá houve sua atuação por meio de um núcleo especializado a favor de moradores do bairro Nascente Imperial do Município de Contagem. Eles reivindicavam a regularização fundiária da comunidade e o fornecimento de serviços públicos de água, luz e saneamento básico.

Houve encaminhamentos e atuações em audiências públicas, reuniões, expedição de ofícios e o ajuizamento de um MS para obtenção de informações junto ao Município de Contagem, o qual obteve total provimento. Após essas atitudes da DP, o Município declarou a área como de interesse social e firmou convênio com as empresas concessionárias responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica e água para a implantação desses serviços no local.

Atuou ela aqui como canal de inclusão democrática desse grupo, garantindo a participação deles, tanto que influenciou na decisão política do Município em declarar a área como de interesse social e em firmar convênios para o fornecimento de serviços públicos essenciais.

No segundo caso de melhor IVS (aconteceu na categoria criança e adolescente), Alto Araguaia, já ocorreu a articulação entre duas funções essenciais à Justiça, a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso ajuizou ACP em litisconsórcio com o Ministério Público do mesmo Estado, buscando a mudança de imóvel onde funcionava abrigo para acolhimento de crianças e adolescentes, pois o local não tinha estrutura, tampouco dispunha dos serviços necessários.

A ação teve liminar deferida e foi integralmente cumprida pelo réu, o que resultou na sua extinção em fevereiro de 2015, pela desistência da ação por parte dos seus autores.

É importante ressaltar que, antes do ajuizamento dessa ACP, a DP de Alto Araguaia também procurou resolver a situação extrajudiciário, chegando a oficiar ao Município, solicitando informações sobre as condições do abrigo, sua infraestrutura, comodidades, higiene, funcionários responsáveis etc. Não houve resposta, todavia, o que dificultou a composição extrajudicial do conflito.

O último caso de melhor IVS se deu na categoria consumidor. Aconteceu em Joinville, Santa Catarina, onde houve a atuação da DP em paralelo à de outras instituições, com o fim de tutelar o direito individual homogêneo de consumidores lesados por construtora. Até a data desta pesquisa, não houve a devolução do investimento que os assistidos fizeram nos imóveis, apenas a concessão de uma medida liminar para bloqueio de bens suficientes que lhes permitam tais valores.

Isso posto, é significativo assinalar que a efetivação do acesso à Justiça que aqui se procurávamos averiguar por meio das tutelas coletivas pela Defensoria era no sentido de acesso a uma “ordem jurídica justa”, expressão cunhada por Kazuo Watanabe, cuja ideia engloba muito mais do que o acesso ao Poder Judiciário, mas o acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais da pessoa humana.

A problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça, enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. Uma empreitada assim ambiciosa requer, antes de mais nada, uma nova postura mental. Deve-se pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, pela perspectiva do consumidor, ou seja, do destinatário das normas jurídicas, que é o povo, de sorte que o acesso à Justiça traz à tona não apenas um programa de reforma como também um método de pensamento, como com acerto acentua Mauro Cappelletti. (...) São seus elementos constitutivos: a) o direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa; b) são dados elementares desse direito: (1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e ostentada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do país; (2) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover

a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características (1988, p. 128).

O acesso à ordem jurídica justa seria, assim, esse “direito carneira”, como se reporta Boaventura de Souza Santos (1997, p. 167), que abrigaria essas quatro características trazidas por Watanabe: (i) acesso à informação, perfeito conhecimento do direito substancial e aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; (ii) justiça adequada com juízes comprometidos; (iii) instrumentos processuais idôneos a promover efetiva tutela de direitos e (iv) direito à remoção de obstáculos.

Essa ideia de ordem jurídica justa em muito se assemelha aos dois princípios de justiça de John Rawls (1981): (i) cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema de liberdades idêntico para as outras; segundo (ii) as desigualdades econômicas e sociais devem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente, (a) se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos e (b) decorram de posições e funções às quais todos têm acesso.

Liberdades básicas para John Rawls são aqui os “ativos” que deveriam estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado. A dessemelhança é que o acesso estaria mais como instrumento para se chegar à Justiça pretendida por John Rawls.

Ao expressar a primeira onda renovatória de acesso à justiça, Bryant Garth e Mauro Cappelletti (1988) introduziram o modelo de assistência judiciária gratuita público (*staff model* ou *salaried staff*) de advogados remunerados pelos cofres públicos para prestar o serviço jurídico aos necessitados. Segundo eles, esse modelo ataca outras barreiras ao acesso individual, além dos custos, particularmente os problemas derivados da desinformação jurídica pessoal dos assistidos. Também pode apoiar os interesses difusos ou mesmo de classe das pessoas pobres, e podem se opor a litigantes organizacionais ao adquirir conhecimento e experiência dos problemas típicos dos pobres.

A Defensoria Pública desempenha no Brasil o papel descrito nesse modelo. Pelo que podemos concluir dos casos abordados neste trabalho, algo marcante esteve nos de melhor IVS: o comprometimento articulado mais complexo de outros órgãos públicos ou privados com a DP do que nos de menor IVS. Ainda

assim, aquela instituição cumpriu importante função de dar voz aos desvalidos. Incluiu democraticamente os grupos vulneráveis dos casos, garantindo sua participação e influência político-sociais.

Algumas observações no parecem, entretanto, necessárias. A instituição é de fato jovem se comparada aos seus pares Ministério Público e Magistratura, mas está ciente de sua relevância no sistema de justiça ao representar interesses de parcela da sociedade e seu poder/dever de atuar quando identifique algum tipo de vulnerabilidade, ademais de ser influenciadora de decisões políticas e ter uma atuação contra majoritária. A ela se faz necessária, entretanto, alguma catalogação mais bem sistematizada de suas atuações em âmbito estadual, federal e nacional, informando o influxo real que promoveram na realidade de seus assistidos e na do País como um todo. Algo como um acompanhamento posterior à sua intervenção, um “pós-venda”, mantidas as devidas proporções. Para tanto, acreditamos que deveria existir um órgão nacional nos moldes do que o Conselho Nacional de Justiça representa para a magistratura nacional. Seria um Conselho Nacional das Defensorias Públicas.

Talvez até em posse de informações como essa e com o direcionamento de um Conselho Nacional, ficasse a DP mais bem munida para pleitear equiparação de orçamento com o MP e a magistratura. Seria vista como um todo mais forte e organizado.

Por fim, uma pergunta nos inquieta: o papel da Defensoria Pública estaria (ou poderia estar) se transformando? A Defensoria Pública, nos moldes que se propõe hoje, estaria apta a servir como *amicus communitas* com procedência nos direitos coletivos, como se propõe?

O professor inglês Kim Economides, da Universidade de Exeter, na Inglaterra, forneceu relevante ponto de vista sobre o acesso à Justiça em trabalho apresentado no seminário internacional Justiça e Cidadania, realizado nos dias 10 e 11 de setembro de 1977, na cidade do Rio de Janeiro.

Nesse trabalho, expressou que a chave para se entender a natureza do acesso aos serviços jurídicos seria perceber o problema em termos tridimensionais, com amparo na compreensão simultânea de três elementos: “a) a natureza da demanda dos serviços jurídicos; b) a natureza da oferta desses serviços jurídicos; e c) a natureza do problema jurídico que os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça”. (ECONOMIDES, 1977, p. 64).

Afirma ele, mais adiante:

Menos do que por ignorância ou falta de meios econômicos, o não acesso à justiça pode muitas vezes ser consequência de opção, sendo atualmente questionável, à luz do debate sobre os mecanismos para se evitarem disputas, a presunção de que a maioria da população deseja ou precisa de acesso ao judiciário.

Ainda ele expressa que todos os primeiros estudos sobre acesso à Justiça que cita em seu trabalho enfocavam quase exclusivamente as características dos clientes, ou clientes em potencial, que tencionavam fazer uso dos serviços jurídicos. Gradualmente, contudo, à medida que os pesquisadores começaram a entender e contemplar a relevância de determinadas barreiras para o acesso à Justiça, principalmente as barreiras de caráter psicológico, com especial destaque para o medo que as pessoas sentem em relação aos advogados e ao sistema judiciário, surgiu maior sofisticação metodológica (ECONOMIDES, 1977, p. 66).

Desenvolveu-se nos anos de 1970 uma vertente que veio a ser conhecida como Teoria da Organização Social, por Leon Mayhew e Albert Reiss<sup>28</sup>. Consoante Economides, em termos gerais, dessa Teoria, apreendeu-se que, para se compreender como os cidadãos acessam os serviços jurídicos, se fazia necessário entender a natureza do serviço dos advogados, suas atitudes e o estilo de serviços que oferecem, pois, habitualmente, os causídicos atendem a categorias particulares de clientes (os grandes escritórios das cidades, invariavelmente, servem a clientes corporativos), enquanto os pobres recebem assistência de defensores públicos, atuantes na Justiça Criminal ou nas varas de famílias (ECONOMIDES, 1977, p. 67). Se, em todas essas categorias tradicionais da disputa, os clientes podem ter, e têm, acesso à Justiça, como explica Schuyt, sociólogo do Direito holandês, restam importantes espaços vazios de oferta (SCHUYT, *apud* ECONOMIDES, 1977, p. 67):

Os advogados atendem aos indivíduos primordialmente em casos de divórcio, não os atendem, de maneira relevante, em seus conflitos com os governos ou com as organizações. Eles servem, preferencialmente, às corporações e às grandes organizações.

---

<sup>28</sup> Leon Mayhew; Albert Reiss. *The social organization of legal contacts. American Sociological Review*, 34 (309), 1969; Leon Mayhew. *Institutions of legal representation: civil justice and the public. Law and Society Review*, 9 (401), 1975.

Voltando à pergunta feita há instantes: estaria a DP, a partir do aqui demonstrado por meio dos casos particulares de atuação desse órgão, preenchendo esses espaços vazios de oferta, como disse Schuyt, aqui no Brasil?

A resposta a essa indagação, todavia, para nós, ainda demanda bastante observação e, sobretudo, vontade por parte da instituição. O que se pode dizer por ora é que o caminho até isso já começou a ser trilhado.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Defensoria Pública do Estado. **Transparência**: detalhamento do quadro de pessoas. 2018. Disponível em: <<https://www.defensoria.mg.def.br/transparencia/detalhamento-do-quadro-de-pessoas/>>. Acesso em 9 jul. 2018.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**. Brasília: Anadep, 2015.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: ANADep, 2013.

BENEDETE, Djoni Luiz Gilgen. **Defensoria Pública em Joinville presta esclarecimentos sobre caso Marcos Queiroz**. 2017. Disponível em: <<http://defensoria.sc.gov.br/index.php/2013-04-04-21-03-48/617-defensoria-publica-em-joinville-presta-esclarecimentos-sobre-caso-marcos-queiroz>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BORBA, Arthur Cezar Azevedo. **Considerações sobre os efeitos da remuneração através do subsídio**. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9703/consideracoes-sobre-os-efeitos-da-remuneracao-atraves-do-subsidio>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.192.577. Relator: Ministra Laurita Vaz. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 13 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 733433. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 04 de novembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 06 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 07 de maio de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 25 maio 2015.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional nº 80, de 29 de maio de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 5 ago 2014.

\_\_\_\_\_. 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal. Sentença nº 1. Autor: Ministério Público do Estado do Amazonas. Réus: Município de Manaus e Empresa Águas do Amazonas. Relator: Juiz Paulo Fernando de Britto Feitoza. Manaus, AM, 27 de junho de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Manaus, 15 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 74, de 6 de agosto de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 7 ago 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 30 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 31 dez 2004.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Senado, Brasília, DF, 13 jan 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 12 set 1990.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 fev. 1950.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil. **Coleções de Leis da República**, 18 set. 1939.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARDOSO, Gean Alef. **Adensamento**: um problema que deve ser analisado de forma integrada. Disponível em: <<https://www.portalsaofrancisco.com.br/geografia/adensamento>>. Acesso em: 10 maio 2018.

CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo, Ática, 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”**: epistemologia versus metodologia? Tradução de Paulo Martins Garchet. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org.br/files/lendoasondasdomovimentodeacessoajusticaepistemologiversusmetodologiakimeconomides.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. Garantismo y defensa penal o sobre la Defensa Pública. **Revista das Defensorias Públicas do Mercosul**, v. 2, n. 1, 2010.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Direitos metaindividuais não são heterogêneos**. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mai-15/gustavo-garcia-direitos-metaindividuais-nao-sao-heterogeneos>>. Acesso em: 17 out. 2017.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Tribuna da Defensoria**: o papel da Defensoria na busca da inclusão democrática de grupos vulneráveis. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-10/tribuna-defensoria-defensoria-publica-defesa-vulneraveis>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2016.

**REGRAS** de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Brasília: Judicial Iberoamericana, 2008. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2018.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 3. ed. São Paulo: Ícone, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas por cidade e Estado**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=1302603>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IVS**: Planilha. 2018. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Atlas da vulnerabilidade social nos Municípios brasileiros**. Brasília: Marco Aurélio Costa e Bárbara Oliveira Marguti, 2015. 84 p.

\_\_\_\_\_. **O atlas: desenvolvimento humano**. 2013. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/desenvolvimento\\_humano/](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/)>. Acesso em: 11 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **O índice de desenvolvimento humano municipal**. 2013. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em: 11 maio 2018.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MACIEL, Roelton. **Justiça descarta prática de fraude na venda de apartamentos pelo grupo Marcos Queiroz em Joinville**. 2017. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/05/justica-descarta-pratica-de-fraude-na-venda-de-apartamentos-pelo-grupo-marcos-queiroz-em-joinville-9803285.html>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MARTINS, José de Sousa. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MATO GROSSO. Defensoria Pública. **Institucional – história da Defensoria**. 2018. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/index.php/institucional/historia-da-defensoria>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva. In: GOMES JÚNIOR, Luiz Manuel (Coord.). **Ação popular: aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei 4.717/65**. São Paulo: RCS, 2006.

MEDEIROS, Alessandro M. **Jusnaturalismo e Contratualismo**. 2016. Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/jusnaturalismo-e-contratualismo/>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

MINAS GERAIS. Defensoria Pública. **Transparência**: detalhamento do quadro de pessoas. 2018. Disponível em: <<https://www.defensoria.mg.def.br/transparencia/detalhamento-do-quadro-de-pessoas/>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

MOURA, Tatiana Whately de *et al.* **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/mapa\\_da\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_impresso.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2017.

OLIVEIRA, Luciano de. Os excluídos existem?: notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 49-61, 1997.

OLIVEIRA, Patrícia Maria Liz de. **Tema quente**: litígios de difusão local, global e irradiada. 2018. Disponível em: <<http://cursocliquejuris.com.br/blog/tema-quente-litigios-de-difusao-global-local-e-irradiada/>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

PAIVA, Caio. **Tribuna da Defensoria**: EC 80/2014 dá novo perfil constitucional à Defensoria Pública. 2015. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2015-out-06/tribuna-defensoria-ec-802014-perfil-constitucional-defensoria-publica#\\_ftn6](http://www.conjur.com.br/2015-out-06/tribuna-defensoria-ec-802014-perfil-constitucional-defensoria-publica#_ftn6)>. Acesso em: 11 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Prática penal para Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, 399 p.

PARÁ. Defensoria Pública. **História**. 2018. Disponível em: <<http://www2.defensoria.pa.def.br/portal/historia.aspx>>. Acesso em: 8 jul. 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1990.

REIS, Gustavo Augusto Soares dos. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODAS, Francisco Cortés. El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal? **Estudios Políticos**, n. 37, p. 13-21, jul./dic. 2010.

ROGER, Franklyn. **Reflexos da EC n. 80 de 2014**: A nova formatação constitucional da Defensoria Pública à luz da Emenda Constitucional n. 80/14. 2014. Disponível em: <<https://www.cursocei.com/reflexos-da-ec-n-80-de-2014/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

ROSSÉS, José Pedro Oliveira. **O fortalecimento da Defensoria Pública no Brasil com a Emenda Constitucional nº 80/2014**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29527/o-fortalecimento-da-defensoria-publica-no-brasil-com-a-emenda-constitucional-n-80-2014/1>>. Acesso em: 11 set. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. Tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 2009.

SANTA CATARINA. Defensoria Pública. **Institucional**: história. 2018. Disponível em: <<http://www.defensoria.sc.gov.br/index.php/site-map/historico>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós modernidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SARMENTO, Daniel. **Dimensões constitucionais da Defensoria Pública**. 2015. Disponível em: <[http://www.anadef.org.br/images/Anexos\\_pdfs/Parecer\\_ANADEF\\_Daniel\\_Sarmento\\_1.pdf](http://www.anadef.org.br/images/Anexos_pdfs/Parecer_ANADEF_Daniel_Sarmento_1.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

GRECO, Luís (Coord.). **Estudos de Direito Penal, Direito Processual Penal e Filosofia do Direito**. São Paulo: Marcial Pons.

SIGNIFICADOS. **Significado de Contratualismo**. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/contratualismo/>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

SILVA, Carolina. **Famílias temem despejo de área em que residem há 20 anos em Manaus**: Mais de 80 famílias da comunidade Santa Cruz, no bairro de Flores, Zona Centro-Sul, serão retiradas do local pela Semmas por estarem em Área de Preservação Permanente (APP). 2013. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/familias-temem-despejo-de-area-em-que-residem-ha-20-anos-em-manaus>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes (Coord.). **Repercussões do novo CPC**: processo coletivo. Salvador: Juspodivm, 2016.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e a sociedade moderna**: participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ZIONI, Fabiola. **Exclusão social**: noção ou conceito? 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902006000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 10 maio 2018.

**ANEXOS**

## ANEXO A – Artigos 93 e 96 da Constituição Federal de 1988

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;

b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;

c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

d) na apuração de antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

VII o juiz titular residirá na respectiva comarca, salvo autorização do tribunal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do

respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII-A a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a, b, c e e do inciso II; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais delegadas da competência do tribunal pleno, provendo-se metade das vagas por antiguidade e a outra metade por eleição pelo tribunal pleno; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIV os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XV a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 96 (...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; (...).

## ANEXO B – Conjunto de indicadores das 3 dimensões do IVS

**Tabela 10 – Descrição dos indicadores que compõem a dimensão IVS infraestrutura urbana.**

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES QUE COMPÕEM  
A DIMENSÃO IVS INFRAESTRUTURA URBANA

IVS INFRAESTRUTURA URBANA	
a) Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	Razão entre o número de pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica, e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.
b) Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo	Razão entre a população que vive em domicílios sem coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo é realizada diretamente por empresa pública ou privada, ou o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta pela prestadora do serviço. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes, localizados em área urbana.
c) Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.	Razão entre o número de pessoas ocupadas, de 10 anos ou mais de idade, que vivem em domicílios vulneráveis à pobreza (com renda per capita inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010) e que gastam mais de uma hora em deslocamento até o local de trabalho, e o total de pessoas ocupadas nessa faixa etária que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e que retornam diariamente do trabalho, multiplicado por 100.

Fonte: IPEA, 2018.

**Tabela 11 – Descrição dos indicadores que compõem a dimensão IVS infraestrutura urbana.**

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES QUE COMPÕEM  
A DIMENSÃO IVS CAPITAL HUMANO

IVS CAPITAL HUMANO	
a) taxa de mortalidade até um ano de idade	Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida, em cada mil crianças nascidas vivas.
b) percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de crianças de 0 a 5 anos de idade que não frequentam creche ou escola, e o total de crianças nesta faixa etária (multiplicada por 100).
c) percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).
d) percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos	Razão entre o número de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos, e o total de mulheres nesta faixa etária (multiplicada por 100).
e) percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família	Razão entre o número de mulheres que são responsáveis pelo domicílio, que não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos um filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio, e o número total de mulheres chefes de família (multiplicada por 100). São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.
f) taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	Razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).
g) percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	Razão entre o número de crianças de até 14 anos que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo, e a população total nesta faixa etária residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).
h) percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (2010), na população total dessa faixa etária	Razão entre as pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza, e a população total nesta faixa etária (multiplicada por 100). Definem-se como vulneráveis à pobreza as pessoas que moram em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo de agosto de 2010. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.

Fonte: IPEA, 2018.

**Tabela 12 – Descrição dos indicadores que compõem a dimensão IVS infraestrutura urbana.**

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES QUE COMPÕEM  
A DIMENSÃO IVS RENDA E TRABALHO

IVS RENDA E TRABALHO	
a) percentual de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a 1/2 salário mínimo (2010)	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais (em reais de agosto de 2010), equivalente a meio salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.
b) taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.
c) percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	Razão entre as pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo, em ocupação informal, e a população total nesta faixa etária, multiplicada por 100. Ocupação informal implica que trabalham, mas não são: empregados com carteira de trabalho assinada, militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos ou empregadores e trabalhadores por conta própria com contribuição a instituto de previdência oficial.
d) percentual de pessoas em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e nos quais a renda de moradores com 65 anos ou mais de idade (idosos) corresponde a mais da metade do total da renda domiciliar, e a população total residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).
e) taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade	Razão das pessoas de 10 a 14 anos de idade que eram economicamente ativas, ou seja, que estavam ocupadas ou desocupadas na semana de referência do censo entre o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100). Considera-se desocupada a pessoa que, não estando ocupada na semana de referência, havia procurado trabalho no mês anterior a essa pesquisa.

Fonte: IPEA, 2018.