



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLITICAS  
PÚBLICAS**

**ELIANA MEDEIROS TAVARES**

**A ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS E ASSESSORIA  
JURÍDICA POPULAR FREI TITO DE ALENCAR COMO EXECUTOR DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO  
CEARÁ**

**FORTALEZA-CEARÁ**

**2024**

ELIANA MEDEIROS TAVARES

A ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS E ASSESSORIA  
JURÍDICA POPULAR FREI TITO DE ALENCAR COMO EXECUTOR DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO  
CEARÁ

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 à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Acesso à justiça e políticas públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Marinina Gruska Benevides

FORTALEZA-CEARÁ

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

---

Tavares, Eliana Medeiros.

A atuação do escritório de direitos humanos e assessoria jurídica popular frei Tito de Alencar como executor de políticas públicas pelo poder legislativo do estado do ceará [recurso eletrônico] / Eliana Medeiros Tavares. - 2024.

114 f.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof.e Dra. Marinina Gruska Benevides.

1. Políticas públicas. 2. Acesso à justiça. 3. Poder Legislativo. I. Título.

Poder

---

ELIANA MEDEIROS TAVARES

A ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS E  
ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR FREI TITO DE ALENCAR COMO  
EXECUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO  
DO ESTADO DO CEARÁ

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 título  
de mestre em Planejamento e Políticas  
Públicas. Área de concentração: Planejamento  
e Políticas Públicas.

Aprovada em: 30 de setembro de 2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
 **MARININA GRUSKA BENEVIDES**  
Data: 31/10/2024 06:04:54-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marinina Gruska Benevides (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará -

Documento assinado digitalmente  
 **FLAVIO JOSE MOREIRA GONCALVES**  
Data: 05/11/2024 17:05:47-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

UECE

Prof. Dr. Flávio José Moreira  
Gonçalves Universidade Federal do  
Ceará – UFC

Documento assinado digitalmente  
 **SAULO NUNES DE CARVALHO ALMEIDA**  
Data: 07/11/2024 17:16:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida  
Centro Universitário Católica de Quixadá -  
Unicatólica

## AGRADECIMENTOS

É com o sentimento de dever cumprido e a satisfação de ver um sonho realizado, que expresso meus sinceros agradecimentos. Reconheço que, embora nem todos possam ser mencionados aqui, cada pessoa que participou dessa jornada foi essencial e tem minha gratidão.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, criador supremo, por todas as bênçãos recebidas e pelo conforto e força que me foram dados nos momentos mais difíceis dessa caminhada.

Ao meu pai, Edilson (in memoriam), que me ensinou, com sua simplicidade e humildade, a viver de forma íntegra. Seus exemplos de bondade, dignidade e honestidade sempre foram guias para minha vida.

À minha mãe, Francisca Vera, minha gratidão por seu apoio constante e por compreender minha ausência ao longo desse processo.

Ao meu esposo José Rivaldo, meu amor, companheiro e amigo de todas as horas.

Aos meus irmãos, Edla, Edilton e Erica, pelo carinho, apoio e encorajamento nos momentos decisivos, especialmente na reta final desta jornada.

À minha orientadora, Profa. Dra. Marinina Gruska Benevides, expresso minha profunda gratidão por sua paciência, dedicação, incentivo e por me guiar com firmeza e sabedoria na construção deste estudo.

Aos professores Dr. Flávio José Moreira Gonçalves e Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida, agradeço por aceitarem o convite para integrar a banca de defesa. Suas contribuições enriqueceram imensamente esta pesquisa.

## RESUMO

A problemática da execução de políticas públicas pelo Poder Legislativo não é muito discutida na comunidade acadêmica, pois, em regra, o poder responsável pela execução de políticas públicas é o Poder Executivo, tornando-se um assunto, no mínimo, integrante para as discussões sobre políticas públicas. Dessa forma, o foco do estudo concentra-se no Poder Legislativo do Estado do Ceará, por meio do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, enquanto agente executor de políticas públicas. Assim, destaca-se a relevância de uma análise aprofundada sobre esse tema. A pesquisa visa compreender a importância da implementação dessas políticas e a divisão de funções entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, observado o exercício dessas funções no contexto do Estado Social. No Brasil, políticas públicas são concebidas como atividade político-administrativa estatal, diretamente ligadas aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, sobretudo aos direitos à cidadania e à vida digna. Dentre esses direitos, o acesso à justiça se destaca como essencial, garantindo a todos os indivíduos a possibilidade de resolver suas disputas legais, independentemente de sua condição socioeconômica. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com base em uma pesquisa exploratória inicial, e fundamentou-se nas teorias de Leonardo Secchi (2019), Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). Esses autores foram cruciais para a análise da formação de políticas públicas voltadas ao acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita, entendidas como formas de exercício da cidadania e efetivação de direitos de modo justo e eficaz. Apurou-se, no decorrer do trabalho, que a Defensoria Pública desempenha um papel imprescindível na garantia do acesso à justiça, especialmente para as populações mais vulneráveis, muitas vezes excluídas do sistema jurídico por razões socioeconômicas. Constatou-se, ademais, que o Poder Legislativo do Estado do Ceará, por meio do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, atua ativamente na execução de políticas públicas, em consonância com a concepção moderna da separação de poderes. Tal atuação possibilita a expansão das funções estatais para atividades que, embora não sejam típicas de seu papel primordial, visam garantir a efetivação de direitos sociais e a execução de políticas públicas essenciais à concretização

da justiça social.

**Palavras-chave:** políticas públicas; acesso à justiça; poder legislativo.

## ABSTRACT

The issue of implementing public policies by the Legislative Branch is not widely discussed in the academic community, since, as a rule, the branch responsible for implementing public policies is the Executive Branch, making it an integral subject for discussions on public policies, at the very least. Thus, the focus of the study is on the Legislative Branch of the State of Ceará, through the Frei Tito de Alencar Office of Human Rights and Popular Legal Advice, as an agent implementing public policies. Thus, the relevance of an in-depth analysis on this topic is highlighted. The research aims to understand the importance of implementing these policies and the division of functions between the Executive, Legislative and Judicial branches, observing the exercise of these functions in the context of the Social State. In Brazil, public policies are conceived as a political-administrative state activity, directly linked to the fundamental rights established in the Federal Constitution, especially the rights to citizenship and a dignified life. Among these rights, access to justice stands out as essential, guaranteeing all individuals the possibility of resolving their legal disputes, regardless of their socioeconomic status. The research adopted a qualitative approach, based on initial exploratory research, and was based on the theories of Leonardo Secchi (2019) and Mauro Cappelletti and Bryant Garth (1988). These authors were crucial for the analysis of the formation of public policies aimed at access to justice and free legal assistance, understood as ways of exercising citizenship and enforcing rights in a fair and effective manner. During the work, it was found that the Public Defender's Office plays an essential role in guaranteeing access to justice, especially for the most vulnerable populations, often excluded from the legal system for socioeconomic reasons. It is also clear that the Legislative Branch of the State of Ceará, through the Frei Tito de Alencar Office of Human Rights and Popular Legal Advice, actively participates in the implementation of public policies in line with the modern conception of the separation of powers. Such action enables the expansion of state functions to activities that, although not typical of its primary role, aim to guarantee the realization of social rights and the implementation of public policies essential to the achievement of social justice.

**Keywords:** public policies; access to justice; legislative branch.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	15
<b>2.1</b>	<b>Distinção entre políticas públicas de Estado e de governo</b> .....	17
<b>2.2</b>	<b>Conceituação</b> .....	19
<b>2.3</b>	<b>Classificação das políticas públicas</b> .....	23
<b>2.4</b>	<b>Políticas públicas na constituição federal</b> .....	24
<b>2.5</b>	<b>O direito ao acesso à justiça</b> .....	27
2.5.1	Conceituação .....	30
2.5.2	Evolução histórica .....	33
2.5.3	Dificuldades ao acesso à justiça .....	38
2.5.4	Obstáculo econômico, cultural e organizacional .....	39
2.5.5	O acesso à justiça sob o aspecto da dignidade da pessoa humana	43
2.5.6	O direito fundamental ao acesso da justiça.....	46
<b>3</b>	<b>ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA</b> .....	48
<b>3.1</b>	<b>Assistência jurídica gratuita</b> .....	48
3.1.1	Aspectos históricos .....	50
3.1.2	Distinção entre assistência judiciária, assistência jurídica e assessoria jurídica .....	53
3.1.3	Modalidades de assistência jurídica.....	56
<b>3.2</b>	<b>Sistema público de assistência judiciária no Brasil</b> .....	57
<b>3.3</b>	<b>Defensoria pública</b> .....	58
3.3.1	Defensoria pública na Constituição Federal de 1988.....	60
3.3.2	Autonomia da defensoria pública .....	63
3.3.3	Princípios constitucionais.....	66
3.3.4	Objetivos .....	68
<b>3.4</b>	<b>Defensoria pública do Estado do Ceará</b> .....	71
3.4.1	Atividades finalísticas .....	73
3.4.2	Atuação da defensoria pública no Estado do Ceará .....	76
<b>4</b>	<b>O PODER LEGISLATIVO E A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	78
<b>4.1</b>	<b>Poderes legislativo, executivo e judiciário</b> .....	78

<b>4.2</b>	<b>Atuação do escritório de direitos humanos e assessoria jurídica popular frei Tito de Alencar como executor de políticas públicas.....</b>	<b>82</b>
4.2.1	Surgimento das assessorias jurídicas populares no Ceará.....	84
4.2.2	Legislação pertinente .....	86
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>98</b>
	<b>ANEXO A – CONVÊNIO 2001 .....</b>	<b>106</b>
	<b>ANEXO B – LEI Nº 14.922/2011 .....</b>	<b>112</b>
	<b>ANEXO C – RESOLUÇÃO Nº 698/2019 .....</b>	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas, ao longo dos anos, principalmente após o surgimento do Estado Social, se tornaram importantes instrumentos estratégicos para a manutenção das relações de poder representadas pelo Poder Público, assegurando aos cidadãos, no caso brasileiro, o acesso integral à justiça, bem como o pleno e irrestrito atendimento judicial através da assistência jurídica gratuita à parte da camada social desfavorecida, nos termos impostos pela Constituição Federal de 1988.

O acesso à justiça é um conceito amplo que envolve a capacidade dos indivíduos de buscar e obter uma solução para suas demandas legais, independentemente de sua condição socioeconômica. Este conceito abrange não apenas a presença física nas instituições judiciárias, mas também a disponibilidade de informação, orientação legal, serviços jurídicos acessíveis e a efetividade das decisões judiciais.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 167), “o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica”.

Partindo-se do exposto, é possível afirmar que o acesso à justiça, na qualidade de princípio constitucional inserido no art. 5º, incisos XXXV e LXXIV da Constituição Federal brasileira, assegura a todos os brasileiros natos ou naturalizados a defesa dos seus direitos e não se limita, tão somente, à possibilidade de ingresso no Poder Judiciário, uma vez que esse caminho, por si só, não conduz ao cidadão alcançar, de maneira justa, a solução dos seus conflitos de interesse.

Nesse contexto, com base no princípio do acesso à justiça, a pesquisa terá como objeto de estudo a atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) como executor de políticas públicas pelo Poder Legislativo do Estado do Ceará.

Cumprе ressaltar que, sendo a pesquisadora advogada, professora e servidora pública da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), o

interesse da temática justifica-se por se tratar de um assunto relevante para sua carreira profissional, pois a mesma busca aprimoramento no exercício de suas atribuições profissionais.

A pesquisa será voltada pelas ideias centrais das categorias de políticas públicas, acesso à justiça, assessoria jurídica popular, judicial e extrajudicial e Poder Legislativo. Esta terá por objetivo entender a execução de políticas públicas por parte do Poder Legislativo do Estado do Ceará, mormente no atendimento prestacional a determinadas camadas da população, com foco na atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, consoante legislação pertinente.

São objetivos específicos da pesquisa:

- 1) Apresentar o modelo de execução das políticas públicas após vigência da Constituição de 1988;
- 2) Compreender a assistência jurídica gratuita no Brasil, bem como a diferença entre assistência jurídica e assessoria jurídica;
- 3) Assimilar a competência do Poder Legislativo do Estado do Ceará quanto à execução direta de políticas públicas voltadas ao atendimento de setores da sociedade civil.

A metodologia aqui empregada consiste na revisão bibliográfica de obras acadêmicas e artigos científicos sobre o assunto. A pesquisa documental será baseada na legislação referente ao Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar.

Este trabalho toma como base teórica principalmente os estudos sobre Políticas Públicas e o acesso à justiça realizados Leonardo Secchi (2019) e Mauro Cappelletti e Brayant Garth (1998), que contribuirão para compreensão da formação de políticas públicas relacionadas ao acesso à justiça e assistência jurídica gratuita e a garantia das mesmas como forma de exercício da cidadania e reivindicação de direitos de forma justa e eficiente. A pesquisa é dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo contextualizará políticas públicas e o acesso à justiça. Desenvolverá o conceito de políticas públicas, sua classificação e

controle social, como também explanará o direito ao acesso à justiça como direito fundamental e espécie de política pública.

O segundo capítulo tratará da assistência jurídica gratuita como desdobramento do acesso à justiça, que dissertará sobre a distinção entre assistência judiciária, assistência jurídica e assessoria jurídica; o sistema público de assistência judiciária no Brasil; e a participação da Defensoria Pública, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado.

O terceiro capítulo analisará a atuação do escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, órgão permanente de promoção à cidadania da Assembleia Legislativa, como executor de políticas públicas. Para tanto, serão examinadas as funções típicas e atípicas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como também a atuação do Poder Legislativo como parte integrante das políticas públicas.

Assim, ao abordar as atividades exercidas pelo Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar será possível aprofundar o estudo sobre funções dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, principalmente no que se refere às funções atípicas.

Este estudo buscará demonstrar se o Poder Legislativo do Estado do Ceará, por meio do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), desempenha funções tradicionalmente atribuídas ao Poder Executivo, como a execução de políticas públicas. O EFTA, enquanto órgão permanente de promoção da cidadania vinculado ao Legislativo, desempenha papel significativo na defesa dos direitos humanos, expandindo o acesso à justiça e promovendo a cidadania por meio da assessoria jurídica popular. Embora a execução de políticas públicas seja uma atribuição típica do Executivo, a atuação do EFTA evidencia a adaptabilidade do Legislativo ao assumir funções atípicas para atender às crescentes demandas sociais.

Desta forma, será analisada se a criação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, pela Resolução nº 698/2019, está plenamente de acordo com os princípios da separação moderna de poderes. Esse conceito moderno admitirá que os poderes do Estado, mantendo sua autonomia, poderão desempenhar funções atípicas, desde que

em prol da concretização dos direitos fundamentais e da efetivação das políticas públicas.

Por fim, será analisada se a atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar reforçará o papel do Legislativo na proteção e promoção dos direitos humanos, como também evidenciará a capacidade desse poder de, através de suas atribuições atípicas, contribuir de forma significativa para o fortalecimento do acesso à justiça. Sendo assim, ficará demonstrado que o EFTA se consolidará como um mecanismo eficaz na implementação de políticas públicas voltadas à cidadania e à justiça social, legitimando a cooperação entre os poderes e assegurando a promoção dos direitos fundamentais.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas buscam oferecer soluções adequadas para os problemas enfrentados pela população, especialmente aqueles setores considerados mais vulneráveis, que necessitam de proteção e atenção por parte do Estado. Essas políticas são implementadas através de planos e estratégias que orientam a atuação estatal, promovendo a tutela dos direitos dos cidadãos e assegurando a dignidade humana, princípio fundamental de toda democracia, repercutindo em todo o ordenamento jurídico do país. A maior e mais importante dificuldade na implementação dos direitos constitucionais voltados para a proteção e garantias das pessoas é viabilizar uma participação cidadã mais ativa, permitindo que a sociedade civil organizada possa participar ativamente na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, conforme argumenta José Afonso da Silva (1999).

Os pressupostos imprescindíveis de um Estado Democrático de Direito, que busca garantir os direitos e deveres individuais e coletivos de uma população – parte essencial, junto com o território e o governo soberano, da constituição de um Estado-nação<sup>1</sup>, têm como objetivo principal a criação de uma sociedade mais justa e igualitária. Isso se realiza por meio de uma base social e humanitária, voltada ao bem-estar da pessoa humana, alcançado através da implementação de políticas públicas eficazes e eficientes.

As políticas públicas, portanto, são instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com o intuito de garantir a igualdade de oportunidades em relação às pessoas e tendo como objetivo maior propiciar as condições necessárias para uma existência digna a todas as pessoas, conforme esclarece Gianpaolo Poggio Smanio:

As políticas públicas pressupõem uma relação do Estado com a sociedade, pois que a via da participação dos cidadãos deve ser o método a ser buscado, tanto para sua formulação, quando para sua execução [...] A qualidade da democracia implica na qualidade das

---

<sup>1</sup> O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: povo (é o seu componente humano, demográfico); território (a sua base física, geográfica); governo soberano (o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo) (Bonavides, 2004).

Políticas Públicas efetivadas e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania (2013, p. 11).

Essa relação mencionada por Smanio (2013) consolida a cooperação entre Estado e sociedade civil organizada, criando um vínculo de legitimidade nas políticas públicas, com transparência e foco no bem comum. Para que uma política seja considerada pública, deve atender a interesses sociais coletivos, como salienta Maria Paula Dallari Bucci:

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção – mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo (2002, p. 39).

Governar, através da efetivação de políticas públicas, não exclui, e jamais poderá excluir, o respeito à legalidade. Entre a lei e as políticas públicas deve haver uma simbiose e estas devem ser incorporadas ao comando constitucional, e das leis ordinárias, afirmando que tais políticas passam a ser reconhecidas pelo direito e a gerar efeitos jurídicos em todo o conjunto de atos e omissões que constituem cada política. O planejamento, a criação e a execução das políticas públicas são responsabilidade conjunta dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo o Legislativo responsável pela criação das leis e o Executivo pelo planejamento e aplicação das medidas, enquanto o Judiciário controla a legalidade dessas leis (Bucci, 2002).

Assim, percebe-se que deve haver uma integração entre as leis e as políticas públicas, de modo que estas estejam em conformidade com a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais, garantindo que sejam reconhecidas pelo direito e que produzam efeitos jurídicos em todas as ações e omissões relacionadas a cada política. A formulação, desenvolvimento e execução das políticas públicas resultam de uma colaboração entre os poderes. Tanto o Legislativo quanto o Executivo podem propor políticas públicas. O Legislativo é responsável por criar as leis que regulamentam uma política pública específica, ao passo que o Executivo se encarrega do planejamento e da implementação dessas medidas. Já o Judiciário, por sua vez, tem a função de

verificar a legalidade da lei criada, assegurando que ela esteja apta a alcançar os objetivos estabelecidos.

Em suma, o Estado só conseguirá promover plenamente os direitos fundamentais ao focar sua atuação em políticas públicas voltadas ao bem comum.

## **2.1 Distinção entre políticas públicas de Estado e de governo**

Para uma melhor compreensão do que está sendo exposto, é importante diferenciar a política pública executada por parte do Estado, do modelo de política pública sob a execução de um determinado governo, considerando que, conforme esclarece Fernando Aith (2006, p. 234), “as políticas públicas hoje, portanto, podem ser realizadas tanto exclusivamente pelos governos constituídos, quanto por estes em conjunto e em parceria com a sociedade civil organizada”.

Antes, porém, de se adentrar nas considerações relacionadas ao tema do presente tópico, cabe observar preliminarmente, a diferença conceitual entre Estado e Governo, uma vez que é corrente confundir-se um com o outro, muito embora, a princípio, e de maneira resumida, possa-se esclarecer, tomando-se por base o entendimento de Wagner Rocha D’Angelis (1992) que o Estado diz respeito a uma nação politicamente organizada e regido por leis próprias, enquanto que o Governo é o poder executivo, ou um conjunto de indivíduos que administram superiormente o Estado, disso decorrendo que aquele se sucede, mas, este permanece.

O Estado é toda a sociedade política, incluindo o governo, enquanto este é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado, o qual possui as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo, dentro da função executiva, se ocupa em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade e, de acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção, colocando-se como o responsável pela direção política do Estado que, entendido como a nação politicamente organizada, representa o povo, o território, o governo, os objetivos nacionais e a soberania. O Estado é o poder público em sentido amplo, formado

por um conjunto de instituições que controlam e administram uma nação, de forma soberana e de modo impessoal, estável e permanente. A missão do Estado, por intermédio do governo, é executar ações, programas e projetos, com a prerrogativa de limitar a ação dos indivíduos em prol do bem comum e até mesmo fazer emprego da força física (coerção) com o objetivo de fazer valer suas decisões (Rocha, 2008).

Nesse mister, o jurista Dalmo de Abreu Dallari leciona que: “Estado é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (2009, p. 102).

Diante do exposto, pode-se concluir que o Estado é constituído por três elementos básicos (povo, território e governo soberano) e tem como finalidade geral a obtenção do bem comum do povo que habita o seu território.

Retornando ao tema relativo ao tópico propriamente dito, que trata da distinção entre políticas públicas de Estado e de Governo, de acordo com Aith (2006), “uma política é de Estado quando voltada a estruturá-lo, para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos”, ou seja, independe de uma decisão pessoal ou aleatória de um determinado governante investido de mandato temporário, enquanto que, na concepção do mesmo autor (2006), entende-se como política de governo aquela cujos objetivos “forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos e expressos em nossa Carta Maior” (Aith, 2006, p. 235).

A formulação das políticas públicas por parte do Estado, portanto, configura-se no momento em que os governos definem seus propósitos e plataformas governamentais, através de ações e programas que irão produzir resultados no futuro. É nessa condição que o Estado assume uma característica de papel regulador, intervindo diretamente nas questões econômicas, políticas e sociais, com o objetivo de manter a sua legitimidade (Souza, 2006).

Importa observar, dessa forma, que políticas públicas de Estado são atos praticados através do exercício da política, destinada à consecução do bem comum, enquanto que as políticas públicas de viés governamental são aquelas

praticadas pelo governo, para a resolução de demandas que nem sempre, obrigatoriamente, têm finalidade pública.

Nesse sentido, depreende-se que o acesso à justiça, um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, caracteriza-se como uma política de Estado, ligada ao sistema judiciário, que abrange a presença física das instituições, a disponibilidade de informação, a orientação legal, os serviços jurídicos acessíveis e a efetividade das decisões judiciais.

## **2.2 Conceituação**

Os direitos dos cidadãos, consagrados nos mais diversos textos constitucionais vigentes no mundo, são assegurados através da implementação de políticas públicas que são instrumentos típicos da atividade político-administrativa com abrangência em várias áreas do conhecimento e da atuação humana, permeando toda a atividade do Estado. Dessa forma, no caso específico do cenário brasileiro, as políticas públicas estão diretamente ligadas aos fundamentos que alicerçam a Constituição da República Federativa brasileira, especialmente em relação aos direitos à cidadania e à vida digna das pessoas, devendo ser compreendidas, dentro desse contexto, como categorias jurídicas normativas, assim como o são os princípios jurídicos e as regras jurídicas (Dworkin, 2002).

As políticas públicas estão representadas por um conjunto de ações, programas e decisões oriundas do poder público, com a participação direta ou indireta de entes públicos e/ou privados, destinadas a assegurar ou promover determinado direito social. Conforme o entendimento apresentado por Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas são:

“arranjos institucionais complexos, que se expressam em estratégias ou programas de ação governamental e resultam de processos juridicamente definidos para a realização de objetivos politicamente determinados, com o uso de meios à disposição do Estado” (2002, p. 22).

No entanto, para definir políticas públicas, de acordo com Souza (2006), é necessário considerar a trajetória histórica desse campo no âmbito da ciência contemporânea. Dado o desenvolvimento diverso e multifacetado das

políticas públicas ao longo do tempo, não existe uma única forma de conceituá-las, pois sua compreensão depende de diferentes abordagens teóricas e contextos sociais. Observa ainda Celina Souza que:

A política enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica surge nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições, do que propriamente na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (2006, p. 28).

Considerando essa linha de pensamento acima apresentada, consoante leciona Ana Paula Barcellos (2002), é possível afirmar que compete à Administração Pública a efetivação dos comandos gerais inseridos na ordem jurídica, cabendo-lhe a missão de implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, bem como garantir a prestação dos serviços públicos.

Ao especificar as políticas públicas como “objeto” de interesse para o direito, Bucci (2002) destaca que as mesmas têm sua origem tanto na Ciência Política quanto na Ciência da Administração, resultando da interação entre essas duas áreas de estudo. Esclarece ainda Maria Paula Dallari Bucci que:

[...] definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despidas de seu sentido legitimador original, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX (2002, p. 1-2).

Observando-se essas iniciais definições acerca do que se compreende como sendo políticas públicas, à luz do entendimento de destacados autores estudados, o que se constata é que se trata de uma tarefa das mais complexas conceituá-las, pois são encontradas distintas e, muitas vezes, discordantes entendimentos, conforme expõe Rosana de Freitas Boullosa, ao explicitar que “as políticas públicas mesmas são uma ação pública, sobretudo, complexa e multiatorial voltada ao tratamento de problemas de relevância pública e social” (2007, p. 85).

Não obstante, foi possível encontrar, na revisão da literatura realizada, conceituações que, guardadas as concepções individuais de cada um dos autores, trazem alguma identidade e premissas básicas que permitem traçar um paralelo para se chegar a um razoável, e concatenado, entendimento acerca do que seja compreendido como sendo políticas públicas, as quais algumas delas foram apresentadas anteriormente e outras são a seguir apresentadas. Dessa forma, como ponto de partida, convém mencionar, inicialmente, o conceito de política pública apresentado por Maria de Paula Dallari Bucci, quando a autora descreve que “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (2002, p. 38).

Mais adiante, a autora acima (2002) traz a lume o aspecto processual relativo ao conceito de política pública, destacando-a como um sistema complexo, mas necessário dentro de um contexto de um conjunto ordenado de atos. Nesse sentido, a autora destaca que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2002, p. 39).

O conceito acima apresentado, conforme pode ser observado, acentua que as políticas públicas devem ter como horizonte a consecução de objetivos, definindo suas prioridades, sendo este o mesmo entendimento adotado por Ronald Dworkin, que define políticas públicas da seguinte forma:

Denomino política pública aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deva ser protegido contra mudanças adversas (2002, p. 37).

Como é possível verificar a partir da leitura dentro da perspectiva acima apresentada, a expressão “políticas públicas” comporta diferentes

conceituações, a depender do enfoque dado pelo autor em relação à abrangência do seu campo de atuação.

As políticas públicas, portanto, pelo que se pode concluir, refletem as escolhas e prioridades do governo, que são norteadas pelas necessidades percebidas pelos agentes públicos em um determinado período, ou seja, “políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo” (Bucci, 2002, p. 27).

Nesse aspecto, Ruben Araújo de Mattos e Taiana Wargas de Araújo Baptista (2011) reforçam a ideia de que as políticas públicas estão intimamente ligadas às construções históricas e aos modos operacionais característicos de cada realidade e Estado. Os autores explicam que toda política pública se insere em uma trajetória tanto geral quanto específica, sendo influenciada por uma institucionalidade que a condiciona e dá significado.

A definição de políticas públicas, conforme é possível observar a partir de todo o arrazoado exposto acima, conduz o estudo a diferentes interesses de setores sociais, na medida em que a elaboração, implantação e legitimação dessas políticas se realizam através da participação dos setores organizados da sociedade civil, conforme expõe Elenaldo Teixeira:

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura do poder, que não é monolítica ou impermeável as pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade (2002, p. 5).

Elenaldo Teixeira esclarece ainda que na sociedade civil coexistem distintos interesses e visões, os quais, necessariamente, precisam ser debatidos e negociados, para que se possa alcançar um consenso mínimo, mas, cujo resultado se torna complexo em função da fragmentação das organizações e complementa a sua definição acerca das políticas públicas.

São diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que

normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (2002, p. 2).

Conclui-se, portanto, que, do ponto de vista teórico-conceitual, considerando a análise acima apresentada, as políticas públicas são campos multidisciplinares, construídas nos campos da sociologia, da ciência política e da economia, sendo capazes de provocar repercussões tanto na economia como na sociedade como um todo, ao possibilitarem a consecução dos direitos e garantias definidos constitucionalmente e fundadas, inicialmente, dentro da perspectiva do Estado Social e concretizadas com o surgimento do Estado Democrático de Direito, conforme será detalhado no capítulo seguinte (Souza, 2006).

### **2.3 Classificação das políticas públicas**

No que concerne à classificação das políticas públicas, dá-se destaque à apresentada por João Pedro Schmidt baseada na tipologia proposta por Theodor Lowi, na década de 1960, cuja função, sinteticamente, traça as linhas de funcionamento do Estado, dividindo-se em quatro tipos:

- a) políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou determinados segmentos sociais e, em geral, requerem o controle social por meio de conselhos ou outro tipo de participação popular. Ex.: política de desenvolvimento regional;
- b) políticas redistributivas: consistem na redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres, incluindo-se aqui a política da seguridade social. Em regra, as camadas mais abastadas tendem a oferecer resistência, mas há outras formas, mais suaves, de realizá-las que evitam essa resistência que é quando feito por meio de realocação do próprio orçamento público. Ex.: Bolsa-família;
- c) políticas regulatórias: criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos por meio de ordens, proibições, decretos, portarias, etc. Pode ocorrer por meio da distribuição de custos e benefícios entre grupos e setores sociais, de forma equilibrada ou, por meio do atendimento de interesses particulares. Ex.: plano diretor urbano, políticas de circulação, política de uso do solo, etc.
- d) políticas constitutivas ou estruturadoras: definem procedimentos gerais da política; determinam as estruturas e os processos da política, por isso tem a característica de afetar as condições como são negociadas as demais políticas; em regra, não propiciam um envolvimento da população. Ex.: reforma política, definição do sistema de governo, etc (2018, p. 125).

As políticas distributivas e as redistributivas são as que atualmente possuem uma definição mais clara quanto à necessidade de controle social, mas, dentro do contexto de busca de uma democracia mais participativa e mais substantiva, as regulatórias e as estruturadoras devem fazer parte da agenda de ampliação dos processos participativos porque provocam, também, grande impacto na vida cotidiana dos cidadãos, independente do entendimento de que integram assuntos macros do Estado (Schmidt, 2018).

No entanto, independentemente da forma como são classificadas, todas as políticas públicas compartilham o mesmo objetivo central, ou seja, atender à sociedade. Para isso, é essencial que as expectativas e necessidades da população sejam consideradas desde a identificação dos problemas até a avaliação final da política implementada.

#### **2.4 Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como "Constituição Cidadã", representa um marco na história política e social do Brasil, instaurando um novo paradigma de direitos e deveres. Um dos principais legados desse texto constitucional foi a institucionalização das políticas públicas como instrumento fundamental para a promoção do bem-estar social, a redução das desigualdades e a efetivação dos direitos fundamentais.

De acordo com Cavalcanti Filho (2017), a Constituição brasileira “é uma verdadeira matriz para as políticas públicas no ordenamento brasileiro, isso no sentido de que toda e qualquer política governamental que vise a efetivar direitos sociais terá que ser constitucionalmente embasada”. E conclui a sua linha de pensamento, afirmando que “políticas públicas e direitos sociais são dois lados de uma mesma moeda”, uma vez que aquelas são instrumentos que possibilitam a efetivação dos direitos sociais assegurados pelo texto constitucional vigente (Cavalcanti Filho, 2017, p. 33).

Muito embora sustente que “a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”, Bucci esclarece que “a aplicação dos princípios constitucionais, em especial aqueles

que tratam da legalidade e do respeito à dignidade humana, desempenha uma função relevante ao assegurar, juridicamente, os direitos fundamentais dispostos no texto constitucional”. Sendo assim, a submissão de uma política pública ao controle jurisdicional está embasada pela garantia ampla estampada no art. 5º da Constituição Federal, ou seja, “o judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas expressem direitos” (Bucci, 2002, p. 31).

Partindo-se dessa premissa, é possível afirmar que o disposto na Constituição Federal credencia o cidadão a exercer o controle e a efetivação dos direitos sociais disponibilizados por intermédio de políticas públicas, podendo, nesse caso, valer-se de diversas instituições e instrumentos, tais como os Conselhos de Políticas Públicas, o Mandado de Segurança, a Ação Popular, o Mandado de Injunção, a Denúncia Direta ao Tribunal de Contas da União (TCU), quanto a eventuais irregularidades que tenha conhecimento, a Ação de Inconstitucionalidade, dentre outros (Campos; Maciel, 1997).

Historicamente, a participação social nesse processo, no entanto, rotineiramente, costuma se concretizar dentro de contextos, sejam eles sociais, econômicos, políticos e culturais, de uma maneira mais ampla, envolvendo distintas forças sociais que determinam a forma e a intensidade da participação em dada realidade específica. Ou seja, a participação individual do cidadão no controle da efetivação das políticas públicas se efetiva de uma maneira bastante tímida, praticamente restrita a pequenas ações isoladas e de pouca, ou quase nenhuma repercussão (Campos; Maciel, 1997).

Nesse caso, é essencial que os cidadãos tomem consciência dos mecanismos oferecidos pela Constituição Federal, possibilitando uma efetiva implementação e fiscalização dos direitos sociais por meio das políticas públicas. Além disso, para que esse processo seja mais eficiente, é crucial que os representantes da sociedade civil organizada compreendam claramente o conceito de políticas públicas, bem como as prioridades e os recursos necessários para garantir esses direitos e atender às demandas e necessidades sociais.

Ainda de acordo com Edval Bernardino Campos e Carlos Alberto Batista Maciel:

[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto, agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo lócus de exercício político (1997, p. 151).

O advento da Constituição Federal de 1988, portanto, representou um marco importante para a agenda das políticas públicas brasileiras, estabelecendo diretrizes para a formulação, efetivação e fiscalização dessas ações, mesmo que o corporativismo nas políticas sociais tendeu a desviar a questão da universalidade dos direitos sociais, de modo que as políticas públicas passaram a assumir configurações e formatos de menor cobertura, fragmentando-as e com uma qualidade altamente questionável. Dessa maneira, a efetivação desses direitos pode contar com atalhos e desvios, por meio de aparatos institucionais de difícil acesso, tornando-os inexecutáveis; ou ainda pelo efeito conformador gerado aos usufrutuários, para que não percam o direito ao serviço ofertado (Araújo, 1998).

A execução das políticas públicas é tão importante para o bom funcionamento da sociedade que, no âmbito federal, no ano de 1989 foi sancionada a Lei nº 7.834<sup>2</sup> que “cria a carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental...”, com a missão de executar atividades de formulação, implementação e avaliação de resultados de políticas públicas (Brasil, 1989).

Embora persista no censo coletivo de parte da sociedade brasileira a visão deturpada em relação às políticas públicas, principalmente aquelas concernentes às políticas sociais, em muitos casos, vistas como uma espécie de ajuda, piedade ou ação voluntária, a adoção dessas políticas guarda estreita relação com a própria razão de ser do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a atual Constituição Federal brasileira traz os direitos fundamentais como baliza para a atuação do Estado nacional, e logo no início do seu texto,

---

<sup>2</sup> Lei nº 7.834/1989: Art. 1º É criada a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos respectivos de provimento efetivo, para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.

apresenta todo o desenvolvimento da organização da República Federativa do Brasil a partir desse mínimo que deve ser garantido aos cidadãos (Bonavides, 2010).

Com base no exposto, pode-se concluir que as políticas públicas, especialmente após o advento do Estado Social, passaram a desempenhar um papel estratégico na consolidação das relações de poder mantidas pelo Poder Público. No contexto brasileiro, essas políticas garantem aos cidadãos o acesso pleno à justiça, assegurando o atendimento judicial integral por meio da assistência jurídica gratuita à população economicamente vulnerável, conforme os preceitos estabelecidos na Constituição Federal.

## **2.5 O direito ao acesso à justiça**

Políticas públicas e o acesso à justiça, base estrutural do presente trabalho, são temas interligados que desempenham um papel crucial na promoção da equidade e na proteção dos direitos dos cidadãos. O acesso à justiça é um direito fundamental, relacionado à capacidade de todos os indivíduos buscar e obter uma solução para suas disputas legais, independentemente de sua condição socioeconômica.

Em relação ao tema em discussão, é relevante destacar a definição apresentada por Sandra Maria Fontes Salgado:

O Acesso à Justiça é um direito fundamental, que não se resume à possibilidade de demandar em juízo ou ter direito à Assistência Jurídica gratuita. Acesso à Justiça é essencial à concretização do Estado Democrático de Direito, ao exercício da cidadania e à própria dignidade da pessoa humana (2011, p. 14).

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 167), “o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica”.

Partindo das considerações apresentadas, é possível afirmar que o acesso à justiça, enquanto princípio constitucional previsto no artigo 5º, incisos XXXV e LXXIV da Constituição Federal de 1988, garante a todos os brasileiros, sejam natos ou naturalizados, a proteção de seus direitos. Tal princípio, no

entanto, não se restringe à mera possibilidade de ajuizamento de ações no âmbito do Poder Judiciário, pois, isoladamente, esse caminho não assegura, de maneira efetiva e equânime, a solução dos conflitos de interesse, como será abordado de forma mais detalhada ao longo deste estudo.

A garantia de acesso à justiça, independentemente da condição social ou econômica do indivíduo, configura-se como um direito fundamental que assegura a todos os cidadãos, de quaisquer classes sociais ou econômicas, a obtenção de uma prestação jurisdicional justa e eficiente. Nesse contexto, o acesso à justiça é a via legítima para a defesa de direitos individuais e coletivos, fundamentando-se no direito de ação e no princípio da inafastabilidade da jurisdição, que atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade exclusiva de assegurar a tutela jurisdicional com a força da coisa julgada (Souza, 2006).

Corroborando Câmara (2002) nesse sentido, ao expor que o acesso à justiça vai muito além de se conceder oportunidade aos necessitados, também importa, por exemplo, acompanhar o processo para que, ao final, a decisão venha ocorrer de maneira justa, satisfatória e, sobretudo, com tempestividade, considerando que a morosidade processual pode causar prejuízos às vezes irreparáveis àqueles desprovidos de uma melhor condição econômica.

Nesse sentido, o acesso à justiça, configurado como um direito garantido a todas as pessoas, assume o papel de elemento promotor de equilíbrio econômico e social entre as partes envolvidas em um conflito de interesses. Seu objetivo principal é proporcionar aos mais desfavorecidos a oportunidade de solucionar suas demandas em condições de igualdade em relação à parte adversa. Esse mecanismo visa beneficiar aqueles que dispõem de menos recursos, de modo a garantir a isonomia entre todos os cidadãos.

Assim, o pleno exercício da democracia encontra como pressuposto fundamental o acesso efetivo e transparente à justiça, uma vez que essa garantia constitui parte essencial do exercício da cidadania. Ao assegurar o acesso à justiça, o constituinte originário buscou instituir uma jurisdição que promovesse a equidade entre as partes, especialmente favorecendo os cidadãos em situação de vulnerabilidade, de maneira a assegurar o equilíbrio econômico e social nas relações jurídicas em conflito (Souza, 2006).

A Constituição Federal vigente estabelece de forma inequívoca que o acesso à justiça constitui uma garantia fundamental, pela qual o Estado se compromete a fornecer todos os meios necessários para facilitar o exercício desse direito, mesmo diante de possíveis obstáculos que possam dificultá-lo, como será discutido em maior profundidade ao longo deste trabalho.

Essa garantia constitucional, consagrada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, foi ampliada pela Carta Maior para abranger não apenas a "lesão" a direito, mas também a "ameaça" a direitos, reforçando o caráter preventivo da tutela jurisdicional e assegurando uma proteção mais abrangente aos cidadãos.

Boaventura de Sousa Santos, corroborando o acima exposto, esclarece que:

acrescenta-se agora ameaça a direito, o que não é sem consequência, pois possibilita o ingresso em juízo para assegurar direitos simplesmente ameaçados. Isso já se admitia, nas leis processuais, em alguns casos (1999, p. 432).

Cabe ao Estado, considerando o seu *status* de poder-dever, garantir a todos os cidadãos o direito a uma prestação jurisdicional justa de forma a alcançar a solução dos conflitos de interesse do qual sejam parte, garantindo a esses uma participação efetiva no exercício de seus direitos, através do pleno exercício da sua função apaziguadora e, quando for o caso, julgadora. Nesse sentido, a função pacificadora do Estado passa pelo acesso à justiça, o que permite aos cidadãos, de uma maneira indistinta, o pleno acesso ao Poder Judiciário, por tratar-se de um direito fundamental garantido pelo Estado Democrático de Direito (Colino, 2013).

O acesso à justiça, portanto, trata-se de um direito alienável de todo cidadão, conforme disposto no art. 5<sup>o</sup><sup>3</sup> da Constituição Federal, indispensável para a sociedade, apresentando-se como um instrumento que visa o bem de todos e oferecendo uma resposta de equidade pautada no fortalecimento da cidadania.

---

<sup>3</sup> Art. 5<sup>o</sup> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

### 2.5.1 Conceituação

O conceito de "acesso à justiça" passou por transformações ao longo do tempo, influenciado por mudanças ideológicas e pelos valores predominantes em diferentes contextos históricos. Essas variações tornam complexa a formulação de uma definição única e precisa que abarque de maneira concreta o significado completo do termo. Em decorrência dessa dificuldade, alguns autores têm apresentado definições simplificadas e inconclusivas, limitando-se a identificar o acesso à justiça como uma mera garantia da sociedade para a resolução de conflitos por meio da intervenção estatal (Ruiz, 2013).

Nesse sentido, consolidando o acima exposto, José Afonso da Silva adota essa particularidade, declarando, de maneira resumida, que a expressão acesso à justiça “significa o direito de buscar proteção judiciária, o que vale dizer: direito de recorrer ao poder judiciário em busca da solução de um conflito de interesse” (1999, p. 157).

Essa percepção quanto à dificuldade de conceituar o acesso à justiça é compartilhada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que assim se manifestam:

A expressão acesso à justiça é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo. Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo (1998, p. 8).

No entanto, de acordo com Kazuo Watanabe o acesso à justiça, sob qualquer hipótese, deve ser compreendido como sendo apenas, e tão somente, um mero acesso dos cidadãos aos tribunais judiciais:

O acesso à Justiça não se limita a possibilitar o acesso aos tribunais, mas de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, a saber: I - o direito à informação; II - o direito à adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; III - o direito ao acesso a uma justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo da realização da ordem jurídica justa; IV - o direito a pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos; V - o direito à remoção dos obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo a uma justiça que tenha tais características (1998, p.128).

O conceito de "Acesso à Justiça" transcende a mera possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário, abrangendo também o acesso à informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos e da coletividade. A simples existência de um aparato judiciário não é, por si só, suficiente para assegurar que todos os indivíduos tenham pleno acesso ao sistema de justiça.

Portanto, o acesso à justiça envolve a promoção de mecanismos de conscientização social, além da implementação de alternativas, que possibilitem a participação de indivíduos que, em razão de suas condições financeiras, não podem arcar com os custos de um processo judicial. Isso inclui a criação de políticas públicas voltadas à efetivação desse direito, garantindo igualdade de condições no acesso à tutela jurisdicional.

Conforme apontado por Maria Tereza Sadek, o acesso à justiça é essencial para a efetivação de todos os direitos, sejam eles individuais ou coletivos, senão vejamos:

para a materialização de todos os direitos, sejam eles individuais ou supraindividuais, o acesso à justiça é requisito fundamental. Em outras palavras, o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza. Assim, qualquer óbice ao direito de acesso à justiça tem condições de provocar limitações ou mesmo de impossibilitar a efetivação dos demais direitos e, portanto, a concretização da cidadania, a realização da igualdade (2013, p. 331).

Embora a concepção predominante inicial de acesso à justiça se refira a uma garantia da sociedade para a resolução de conflitos por meio da intervenção estatal, alguns autores, como Watanabe (1988), ampliam essa definição. De acordo com essa visão mais abrangente, o conceito de acesso à justiça não se limita ao acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas inclui também a possibilidade de assegurar o acesso a uma ordem justa. Essa ampliação implica que o sistema de justiça deve garantir não apenas o direito de recorrer ao Judiciário, mas também a obtenção de uma solução equitativa e efetiva para os conflitos apresentados. Em outras palavras, de acordo com Kazuo Watanabe:

O princípio de acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito

de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário (1988, p. 385).

O conceito inerente ao acesso à justiça, no entanto, foi evoluindo ao longo dos anos em razão da própria e inevitável transformação pelo qual passou o Estado e sua ideologia política. Dessa forma, conceituar o entendimento do que se compreenda seja considerado acesso à justiça implica, primordialmente, compreender qual o real objeto da justiça e o que ela representa para a sociedade (Pastore, 2004).

A evolução conceitual, portanto, guarda equivalência com a verificada pelos direitos e garantias fundamentais, principalmente durante o processo de ascensão da doutrina liberal, quando o individualismo prevalecia e o acesso à justiça era visto como acesso à proteção judicial, um direito formal da pessoa de propor ou contestar uma ação, uma vez que, dentro do conceito do liberalismo econômico, a justiça existia somente para quem poderia pagá-la, sendo assim, a igualdade era apenas uma mera formalidade (Cappelletti; Garth, 1998).

Assim, a principal característica do acesso à justiça não se limita a ser um direito concedido pelo Estado. Trata-se, sobretudo, de um dever estatal, que envolve a disponibilização de meios eficazes para a resolução de conflitos de interesses e para a promoção da pacificação social, consoante se manifesta José Roberto dos Santos Bedaque:

Acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo equo, correto, giusto (2003, p. 71).

De acordo com Mauro Cappelletti e Bryant Garth, corroborando o acima exposto, a expressão acesso à justiça, mesmo que, reconhecidamente, seja de difícil definição, determina duas finalidades básicas do sistema jurídico, “deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos” (1998, p. 8).

Amanda Marques Batista também contribui para essa conceituação ao afirmar que o acesso à justiça deve ser entendido como “um acesso amplo,

que envolve não apenas o direito de ação perante o Judiciário, mas, acima de tudo, uma assistência jurídica integral aos menos favorecidos” (2008, p. 41-42).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth destacam que uma das primeiras tendências voltadas para o acesso à justiça surgiu através da assistência judiciária e ocorreram em três ondas de movimentos: “a) movimento de acesso à justiça (propiciar serviços jurídicos aos pobres, por intermédio da Assistência Judiciária); b) questão da representação dos interesses difusos; c) mudanças que visam garantir um melhor acesso à Justiça aos necessitados” (1998, p. 31).

Com base nessas premissas, conclui-se que o acesso à justiça constitui um dos pilares fundamentais das sociedades democráticas contemporâneas, uma vez que está diretamente relacionado à inclusão social dos mais vulneráveis. Esse processo se concretiza por meio de políticas públicas voltadas à prestação de assistência jurídica, as quais serão detalhadamente abordadas no capítulo subsequente.

### 2.5.2 Evolução Histórica

Desde os primórdios da civilização, a preocupação em assegurar o acesso a instâncias e autoridades competentes para a resolução de conflitos de interesses tem sido uma constante na organização social humana. Dada essa longa trajetória histórica, é desafiador precisar o momento exato em que o conceito de acesso à justiça começou a ser formalmente delineado.

É possível identificar traços iniciais do conceito de acesso à justiça já entre os séculos XXI e XVII a.C., com o Código de Hamurabi, que estabelecia a possibilidade de os indivíduos serem ouvidos perante o soberano, responsável por proferir decisões. Esse modelo representava uma visão tradicional de acesso à justiça, centrada no acesso direto ao julgador.

Durante o período do Antigo Império Egípcio (até o século XXV a.C.), há registros de um sistema judicial mais estruturado, no qual funcionários administrativos atuavam como juízes de maneira ocasional, aplicando o Direito com base na inspiração divina. Contudo, esse acesso à justiça era restrito. Estrangeiros e escravos, quando tinham direito de serem ouvidos, enfrentavam

severas limitações, com esse direito sendo amplamente reservado aos habitantes que professavam a mesma religião do soberano.

Nesta ocasião, observa-se uma evolução na tentativa de garantir o acesso à justiça aos cidadãos, ainda que de forma limitada e restrita a determinados grupos sociais no Egito. Posteriormente, na Grécia Antiga, por volta do século VII a.C., surgiram as primeiras discussões filosóficas sobre o direito, o que contribuiu para o desenvolvimento da noção de acesso à justiça. Nesse contexto, a ideia de isonomia, que se refere à igualdade de todos perante a lei, começou a ganhar forma e exerceu grande influência no futuro, especialmente em relação aos direitos humanos.

No período medieval, o Cristianismo teve um papel predominante na conformação do direito, com a justiça do homem sendo medida por sua fé cristã. No entanto, a partir do declínio da era medieval no século XIII, importantes transformações ocorreram, especialmente na Inglaterra. Em 1215, com a assinatura da Magna Carta pelo Rei João, juntamente com os senhores feudais e membros do clero, foram garantidos certos direitos a todos os cidadãos de Londres, marcando um avanço significativo na ampliação dos direitos e do acesso à justiça.

Fernando Pagani Mattos destaca a relevância da Magna Carta para o período, ressaltando sua importância histórica:

[...] Entretanto, o que é efetivamente mais relevante é a criação de uma espécie de consciência sobre a existência de uma ordem comum a ser seguida, destinada a ser a representação das castas sociais que compunham a Inglaterra do século XIII. [...]. Dessa feita, a efetiva novidade característica do período reside no início de consciência de que a força coativa da qual dispõe o governante não provém de modo natural ou divino, mas surge da comunidade política de maneira integral, mediante a expressa manifestação de vontade em assembleia geral dos cidadãos (2011, p. 29).

No período medieval, já se observam os primeiros sinais da necessidade de delimitar de forma clara e eficiente as funções e responsabilidades dos governantes, com o objetivo de evitar abusos decorrentes da posição de autoridade que exerciam.

No período moderno, particularmente nos estados liberais "burgueses" dos séculos XVI e XVII, os mecanismos de resolução de litígios

entre cidadãos eram caracterizados por uma abordagem essencialmente individualista. O direito de acesso à justiça era, na época, entendido exclusivamente como o acesso ao Poder Judiciário ou como a oportunidade de contestar uma ação judicial.

Por outro lado, no período contemporâneo, houve forte influência de movimentos revolucionários, como a Revolução Francesa e a Revolução burguesa, que provocaram mudanças profundas nas estruturas políticas e sociais. Durante esse tempo, a população se rebelava contra o poder absoluto dos monarcas, e a burguesia lutava para limitar os poderes do Estado. Esse contexto deu origem à teoria da separação dos poderes e ao princípio da legalidade, ambos marcados por uma visão marcadamente individualista.

Ao longo dos anos, as ações e os relacionamentos sociais evoluíram de uma abordagem predominantemente individualista, característica dos séculos XVIII e XIX, para uma visão mais coletiva. Esse processo exigiu que o Estado abandonasse sua postura passiva, passando a reconhecer tanto os direitos quanto os deveres sociais em relação a todos os cidadãos. Isso se deve ao fato de que, até então, os estudiosos do direito e o próprio Judiciário estavam distantes das reais necessidades da maioria da população, uma vez que as reformas jurídicas eram baseadas na teoria processual, sem considerar as demandas efetivas da sociedade.

Nesse contexto, Mauro Cappelletti e Bryant Garth abordam a evolução histórica do acesso à justiça, destacando os marcos dessa transformação.

À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e a relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas “declarações de direitos”, típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-se no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1791, são, antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos, os direitos antes proclamados. Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos básicos. Não

é surpreendente, portanto, que o direito ao cesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do welfare state têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos [...] (1988, p. 10-11).

A partir de 1965, observou-se um crescente interesse em torno do acesso efetivo à justiça, especialmente no mundo ocidental. Esse movimento levou ao desenvolvimento de três abordagens fundamentais sobre o tema, que se sucederam em uma sequência cronológica, conforme apontado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras do acesso de modo mais articulado e compreensivo (1988, p. 31).

O "movimento de acesso à justiça" passou por três grandes "ondas" de transformação. A primeira onda tinha como objetivo principal fornecer serviços jurídicos aos mais pobres, por meio da Assistência Judiciária. Foi nesse contexto que surgiram diversos modelos de assistência judiciária, cujo propósito era superar os obstáculos econômicos, sociais e culturais, possibilitando à população maior conscientização de seus direitos e acesso ao sistema judiciário para a concretização de suas demandas.

A segunda onda do movimento abordou a questão da representação dos interesses difusos, que se referiam aos interesses coletivos e grupais, em contraste com o enfoque da primeira onda voltado aos pobres. O modelo tradicional do processo civil, que tratava o litígio como uma disputa entre duas partes individuais, não oferecia suporte para a proteção desses direitos coletivos. Isso resultava em dificuldades de acesso ao Judiciário por parte de grupos que detinham interesses difusos.

A proteção desses direitos exigiu mudanças significativas no direito processual civil e na atuação dos tribunais. As alterações incluíram a ampliação da legitimidade para propor ações, estendendo-a a grupos e associações, além

de expandir os efeitos da coisa julgada para abranger coletividades, e não apenas os litigantes envolvidos diretamente no processo.

A terceira onda, por sua vez, refere-se às mudanças ocorridas nos últimos vinte anos, tanto no âmbito jurídico quanto no Poder Judiciário. Essas transformações visam aprimorar o acesso à justiça, especialmente para os mais vulneráveis, promovendo a adoção de mecanismos alternativos e informais de resolução de conflitos, como forma de desafiar o monopólio estatal sobre a administração da justiça.

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p.67-71):

Essa “terceira onda” da reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mais vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. [...] esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, tanto como juizes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios [...]

A terceira onda do movimento de acesso à justiça abrange as anteriores ao reconhecer a influência dos litígios na definição de novos mecanismos procedimentais. O processo judicial adapta-se progressivamente aos novos conflitos e demandas sociais, com o objetivo de eliminar os obstáculos que dificultam o acesso à justiça e de implementar medidas eficazes para superá-los. Essa adaptação busca garantir uma resposta eficiente e adequada às necessidades da sociedade contemporânea.

Entre os direitos sociais emergentes, o acesso à justiça destaca-se como um dos mais fundamentais direitos humanos, pois tem como objetivo assegurar a todos o direito de participar de um sistema jurídico justo, moderno e igualitário.

No entanto, a busca por uma justiça ideal para todos é um processo contínuo e inacabado e, para que o acesso à justiça seja cada vez mais ampliado e garantido de forma universal, é essencial promover uma melhoria constante no funcionamento do Poder Judiciário, de modo a garantir que nenhum indivíduo seja excluído desse direito.

No Brasil, o acesso à justiça passou por um processo evolutivo lento e gradual. Durante o período imperial, o tema recebeu pouca atenção, em parte devido ao modelo político vigente. Naquele contexto, a classe dominante — composta principalmente por grandes proprietários de terra — exercia forte controle político, econômico e social, subjugando as camadas de baixa renda da população. Como resultado, não havia interesse por parte dessa elite em enfrentar ou resolver questões sociais que não lhes trouxessem benefícios diretos.

Somente com o advento do período republicano algumas conquistas sociais começaram a tomar forma, ainda que de maneira progressiva. Essas mudanças, apesar de iniciais, foram suficientes para que a legislação brasileira começasse a incorporar discussões sobre o direito de acesso à justiça. Isso ocorreu em resposta a um crescente clamor social, o que levou o Estado a finalmente se debruçar sobre a tal questão (Câmara, 2002).

Contudo, somente a partir da década de 80 do século passado é que foi reconhecida de fato a importância de garantir efetivamente o direito ao acesso à justiça. A partir dessa compreensão, portanto, começaram a surgir importantes produções teóricas e doutrinárias sobre o tema, sendo inseridos ao ordenamento jurídico alguns instrumentos legais com o objetivo de solucionar o problema do difícil acesso à justiça por parte da população mais desassistida (Câmara, 2002).

### 2.5.3 Dificuldades ao Acesso à Justiça

Embora a Constituição Federal assegure o direito ao acesso à justiça de forma indistinta para todos os cidadãos, sua efetivação ainda enfrenta obstáculos significativos. Esses desafios são especialmente evidentes em questões de menor complexidade, afetando principalmente pessoas físicas, com maior impacto sobre aqueles em situação de vulnerabilidade, que dependem em maior grau da atuação do Estado.

Em contrapartida, as vantagens do sistema judicial tendem a beneficiar de maneira desproporcional os litigantes organizacionais, que utilizam

o aparato judicial para promover seus próprios interesses, assim lecionam Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? A identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida (1998, p. 15).

Cappelletti e Garth (1998, p. 15) ressaltam de forma enfática que "as diferenças entre as partes nunca podem ser completamente eliminadas". No entanto, essa realidade não deve ser vista como justificativa para a desistência na busca pelos direitos garantidos. Fica evidente que muitos obstáculos ainda se impõem ao cidadão que tenta assegurar seu direito de acesso à justiça, o que demonstra a necessidade contínua de aprimorar os mecanismos de garantia desse acesso.

Os principais obstáculos apresentados entre os doutrinadores são classificados em econômico, cultural e organizacional.

#### 2.5.4 Obstáculo Econômico, Cultural e Organizacional

O obstáculo econômico ao acesso à justiça é um dos maiores desafios enfrentados por diversos sistemas judiciais ao redor do mundo, incluindo o Brasil. Apesar da previsão constitucional de que a jurisdição não pode ser afastada de nenhuma lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV da CF/88), na prática, esse princípio enfrenta limitações consideráveis quando se trata de indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica. O custo elevado de um processo judicial, que inclui taxas processuais, despesas com provas periciais, custas judiciais e honorários advocatícios, representa uma barreira quase intransponível para aqueles que não possuem recursos financeiros adequados.

Com relação ao obstáculo econômico, Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira esclarecem que o mesmo:

Diz respeito à carência de recursos financeiros que permitam à pessoa custear as despesas do processo judicial e os honorários advocatícios. Apesar de a CF/88 prever a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º XXXV), essa regra se torna letra morta quando se trata de pessoa necessitada, e por isso o filósofo Ovídeo sentenciava: “o tribunal está fechado para os pobres” (2013, p. 20).

O mesmo entendimento é defendido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, ao destacarem que:

Nesse caso, a menos que o litigante em potencial esteja certo de vencer – o que é de fato extremamente raro, dadas as normais incertezas do processo – ele deve enfrentar um risco ainda maior do que o verificado nos Estados Unidos. A penalidade para o vencido em países que adotam o princípio da sucumbência é aproximadamente duas vezes maior – ele pagará os custos de ambas as partes (1998, p.17).

Outro obstáculo econômico destacado por Cappelletti e Garth (1998) refere-se aos honorários advocatícios, que, segundo os autores, representam a despesa individual mais significativa para os litigantes. Eles argumentam que “qualquer tentativa realista de abordar os problemas de acesso à justiça deve começar por reconhecer essa situação: os advogados e seus serviços são muito caros” (1998, p. 18). Essa constatação evidencia que o custo elevado dos serviços advocatícios é um fator central que limita o pleno acesso ao sistema judiciário, especialmente para indivíduos com menos recursos financeiros.

O obstáculo cultural ao acesso à justiça representa um dos desafios mais complexos para garantir a efetivação dos direitos em sociedades plurais e diversificadas. Embora o direito ao acesso à justiça esteja formalmente assegurado na legislação de muitos países, incluindo o Brasil, fatores culturais podem dificultar ou impedir que determinados grupos ou indivíduos façam uso do sistema judiciário de maneira plena e eficaz. Esses obstáculos vão além das questões econômicas e processuais, pois envolvem barreiras relacionadas à compreensão do sistema legal, à confiança nas instituições judiciais e à própria percepção de direitos e deveres.

De acordo com Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira:

[...] por obstáculo cultural, a doutrina basicamente aponta o desconhecimento dos direitos como óbice ao acesso à justiça. A pessoa que desconhece seus direitos tem menos chances de fazê-los valer, afinal, ela sequer sabe que possui (2013, p. 20).

No contexto cultural, observa-se também uma tendência entre a população economicamente vulnerável de desconfiar dos advogados. Essa desconfiança pode ser atribuída, em parte, à necessidade de arcar com honorários advocatícios, os quais muitas vezes só podem ser pagos com grande sacrifício, como a venda de bens pessoais.

Este, inclusive, é o entendimento de Mauro Cappelletti e Bryant Garth ao destacarem que:

Além dessa declarada desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão pouco atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho (1998, p. 24).

Essa situação evidencia uma carência significativa de informação e educação jurídica nas camadas de menor renda da sociedade. Muitos indivíduos, em diversas ocasiões, optam por não buscar auxílio jurídico devido ao medo ou desconfiança em relação ao sistema e aos profissionais da área. Essa desconfiança é frequentemente alimentada pela falta de conhecimento sobre seus direitos e sobre o funcionamento do processo judicial, o que resulta em uma exclusão prática do acesso à justiça, mesmo quando formalmente garantido pela legislação. Tal cenário reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à educação em direitos, para que essas barreiras culturais possam ser superadas e o acesso à justiça seja efetivamente democratizado.

Por fim, o obstáculo organizacional ao acesso à justiça refere-se às barreiras estruturais e institucionais que dificultam ou inviabilizam o pleno exercício dos direitos pelos cidadãos, especialmente pelos mais vulneráveis. Embora o ordenamento jurídico preveja o acesso universal à justiça, na prática, a complexidade e a burocracia do sistema judicial, aliadas à desigualdade de recursos entre litigantes individuais e grandes organizações, criam um cenário em que o acesso à justiça é muitas vezes restrito.

Sobre o tema, Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira afirmam que:

como obstáculo organizacional costuma-se asseverar que a sociedade brasileira, em razão de sua formação histórica teria dificuldades de várias ordens para se organizar, e com isso, defender seus direitos de maneira coletiva-(2013, p.20).

Por outro lado, o obstáculo organizacional é abordado por Cappelletti e Garth como sendo, de acordo com a definição que deram, problemas especiais dos interesses difusos. Para os referidos autores “embora as pessoas na coletividade tenham razões bastantes para reivindicar um interesse difuso, as barreiras à sua organização podem, ainda assim, evitar que esse interesse seja unificado e expresso” (1998, p. 26).

Por fim, cumpre mencionar que, ainda que não houvesse problemas maiores, a falta de informação, cultura e mesmo a inexistência de órgãos reguladores, acarretam mais um problema organizacional, conforme explicitam Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

Outra barreira se relaciona precisamente com a questão da reunião. As várias partes interessadas, mesmo quando lhes seja possível organizar-se e demandar, podem estar dispersas, carecer da necessária informação ou simplesmente ser incapazes de combinar uma estratégia comum. Esse problema é mais exacerbado pelo assim chamado, “livre atirador” – uma pessoa que não contribui para a demanda, mas não pode ser excluída de seus benefícios (1998, p. 27).

A superação dos obstáculos ao acesso à justiça requer a implementação de uma série de medidas que abrangem desde a reorganização da estrutura judiciária até a revisão das normas processuais. Entre as ações necessárias, destaca-se a simplificação dos ritos processuais, a modernização das infraestruturas do sistema judiciário e a especialização dos órgãos, sobretudo aqueles de primeira instância, que são a porta de entrada para a maioria dos casos. A desburocratização do processo, aliada a uma melhor gestão dos recursos processuais, tem o potencial de reduzir a morosidade judicial e aumentar a eficácia das decisões.

Essas reformas são essenciais para modernizar o Poder Judiciário e promover um sistema mais eficiente, célere e acessível. Ao simplificar os procedimentos e melhorar a capacidade técnica e operacional das instituições, busca-se não apenas facilitar o acesso à justiça, mas também combater a lentidão dos processos e aumentar a efetividade das decisões judiciais, garantindo maior confiança da sociedade no sistema judiciário.

Conclui-se, portanto, que os indivíduos que enfrentam maiores impedimentos ao acesso efetivo à justiça são, em sua maioria, aqueles em situação de vulnerabilidade financeira e social. Tal constatação evidencia que a problemática do acesso à justiça não se trata de uma questão isolada ou de solução simples. Ao contrário, envolve múltiplos fatores estruturais e socioeconômicos. Embora haja esforços contínuos para superar esses obstáculos, as barreiras persistentes demonstram a complexidade inerente à promoção de um sistema judicial verdadeiramente inclusivo e acessível a todos.

#### 2.5.5 O acesso à justiça sob o aspecto da dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana, consagrada como princípio fundamental na Constituição Federal, configura-se como uma norma-princípio de caráter transversal, permeando todo o sistema jurídico e orientando a estrutura do Estado Democrático de Direito no Brasil. Esse princípio atua como um eixo central do ordenamento jurídico, conferindo unidade e coerência às demais normas que compõem o sistema normativo (Mello, 2003).

Nesse contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana desempenha um papel fundamental na tomada de decisões judiciais, integrando-se ao processo de interpretação e aplicação das normas jurídicas. Além disso, esse princípio possui a capacidade de excluir normas que se mostrem incompatíveis com os valores fundamentais do sistema, assim como de resolver conflitos entre normas, conforme destaca Ingo Wolfgang Sarlet:

Neste passo, impõe-se seja ressaltada a função instrumental integradora e hermenêutica do princípio, na medida em que este serve de parâmetro para aplicação, interpretação e integração não apenas dos direitos fundamentais e das demais normas constitucionais, mas de todo ordenamento jurídico. De modo todo especial, o princípio da dignidade da pessoa humana – como, de resto, os demais princípios fundamentais insculpidos em nosso Carta Magna – acaba por servir de referencial inarredável no âmbito da indispensável hierarquização axiológica inerente ao processo hermenêutico-sistemático, não esquecendo – e aqui adotamos a preciosa lição de Juarez Freitas – que toda a interpretação ou é sistemática ou não é interpretação (2011, p. 80).

Observa-se, portanto, que o princípio da dignidade da pessoa humana possui ampla abrangência e impõe ao Estado brasileiro a obrigação de sua efetivação, por meio de mecanismos que abrangem tanto a esfera individual

quanto a coletiva. Esse princípio orienta a atuação estatal na promoção e proteção dos direitos fundamentais, exigindo políticas e ações que assegurem sua concretização em diversos níveis. Nesse sentido, destaca Luís Roberto Barroso que:

A dignidade humana, então, é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema. Serve, assim, tanto como justificação moral quanto como fundamento normativo para os direitos fundamentais. Não é o caso de se aprofundar o debate acerca da distinção qualitativa entre princípios e regras. Adota-se aqui a elaboração teórica que se tornou dominante em diferentes países, inclusive no Brasil. Princípios são normas jurídicas que não se aplicam na modalidade tudo ou nada, como as regras, possuindo uma dimensão de peso ou importância, a ser determinada diante dos elementos do caso concreto. São eles mandados de otimização, devendo sua realização se dar na maior medida possível, levando-se em conta outros princípios, bem como a realidade fática subjacente. Vale dizer: princípios estão sujeitos à ponderação e à proporcionalidade, e sua pretensão normativa pode ceder, conforme as circunstâncias, a elementos contrapostos (2010, p. 15).

A dignidade da pessoa humana, portanto, está intrinsecamente vinculada ao reconhecimento dos direitos fundamentais, especialmente aqueles considerados essenciais à condição humana, como o direito à vida, à saúde e à liberdade. Esse princípio tornou-se um norteador para a estruturação do sistema normativo brasileiro, orientando tanto a criação de novos diplomas legais quanto o desenvolvimento de institutos jurídicos. O objetivo primordial dessa orientação é assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, promovendo a unidade e a coerência do ordenamento jurídico com base na concepção de dignidade da pessoa humana (Moraes, 2013).

Maria Celina Bodin Moraes esclarece que:

o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana parece ser o único princípio capaz, na atualidade, de conferir a unidade axiológica e a lógica sistemática, necessárias à recriação dos institutos jurídicos e das categorias do direito civil (2013, p. 118).

No entanto, de acordo com Luís Roberto Barroso (2010) a definição semântica do que vem a ser dignidade da pessoa humana:

[...] não é de ordem prática, visto que leva em consideração valores religiosos, filosóficos, políticos e jurídicos. No aspecto religioso, retira da bíblia a sua definição, qual seja, o homem feito à imagem e semelhança de Deus. Sob o aspecto filosófico, designa um valor ligado à ideia de bom, virtuoso e justo. No plano político, passa a integrar

documentos internacionais e constitucionais, tornando-se fundamento dos Estados democráticos. No plano jurídico, aproximando-se do Direito, a dignidade da pessoa humana assume um conceito deontológico – expressão de um dever-ser normativo. Assim, passa a ser não somente um valor, mas, sobretudo, um princípio norteador do ordenamento jurídico (2010, p. 09).

Corroborando o acima exposto, Ingo Wolfgang Sarlet (2011) esclarece que:

[...] não restam dúvidas de que todos os órgãos, funções e atividades estatais encontram-se vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-se lhes um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto no dever de protegê-la (a dignidade pessoal de todos os indivíduos) contra agressões oriundas de outros particulares, especialmente – mas não exclusivamente – dos assim denominados poderes sociais (ou poderes privados). Assim, percebe-se, desde logo, que o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de abstenção (respeito), mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade dos indivíduos. Nesta linha de raciocínio, sustenta-se, com razão, que a concretização do programa normativo do princípio da dignidade da pessoa humana incumbe aos órgãos estatais, especialmente, contudo, ao legislador, encarregado de edificar uma nova ordem jurídica, que atenda às exigências do princípio. Em outras palavras – aqui considerando a dignidade como tarefa –, o princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado, além do dever de respeito e proteção, a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam toda sorte de obstáculos que estejam a impedir as pessoas de viverem com dignidade (2011, p.110-111).

Sarlet (2011) ressalta que não se deve confundir o princípio da dignidade da pessoa humana com os direitos e garantias fundamentais, uma vez que aquele atua como um referencial para a implementação destes. Em outras palavras, a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, seja por meio de sua ampliação ou restrição, deve ter como objetivo a concretização da dignidade da pessoa humana.

Partindo da premissa de que a Constituição Federal elevou a dignidade da pessoa humana à condição de princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, conferindo-lhe o papel de orientar todas as ações estatais, é possível afirmar que o direito de todo cidadão ao acesso à justiça está intrinsecamente vinculado a esse princípio. Nesse sentido, a concepção de um "mínimo existencial" surge como um desdobramento essencial da dignidade da pessoa humana, assegurando as condições mínimas necessárias para uma

existência digna. Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana possui eficácia jurídica positiva, vinculando o Estado à proteção dos direitos dos indivíduos e, conseqüentemente, à garantia do acesso à justiça como instrumento indispensável para a concretização desse princípio (Sarlet, 2011).

Portanto, pode-se afirmar que a garantia do acesso à justiça constitui uma condição imprescindível para a defesa e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana. Este acesso assegura que os indivíduos possam reivindicar e proteger seus direitos, preservando assim os valores essenciais inerentes à sua dignidade.

#### 2.5.6 O direito fundamental ao acesso à justiça

O acesso à justiça, conforme já mencionado anteriormente, foi inserido no texto constitucional na categoria do direito fundamental, principalmente quanto à garantia de uma proteção eficaz e adequada em relação aos direitos dos cidadãos, em face da perspectiva da intervenção do Estado-juiz, como garantidor da aplicação judicial do direito, de acordo com a redação do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”) (Brasil, 1988).

A tutela jurisdicional estatal tem como função garantir a proteção dos direitos por meio da intervenção do Estado-juiz, assegurando que qualquer cidadão possa recorrer ao Poder Judiciário para a defesa de seus direitos. Essa proteção é estendida, inclusive, àqueles que não possuem condições financeiras, viabilizando o acesso à justiça por meio da assistência judiciária gratuita (Mancuso, 2011).

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, mais importante do que garantir a necessidade de uma intervenção estatal, o pleno acesso à justiça objetiva assegurar a concretização dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos e esclarecem, ainda, que:

[...] 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 não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica (1998, p. 26).

Todavia, segundo aponta Rodolfo de Camargo Mancuso (2011):

A rigor, o problema não está (ou ao menos não tanto) na singela questão do acesso à justiça (já que a instância estatal hoje é alcançável por diversas vias, valendo lembrar que o necessitado - não só ao ângulo econômico, mas até mesmo o carente organizacional - beneficia de "assistência jurídica integral e gratuita": CF/1988, art. 5º, LXXIV), e, sim, nos modos e meios pelos quais o Estado haverá que assegurar a finalidade última do processo, qual seja a composição justa e tempestiva do conflito disponibilizado, ou, se se quiser: o acesso à ordem jurídica justa (2011, p. 197).

O direito fundamental ao acesso à justiça constitui uma das bases para a ampliação da democratização do sistema judiciário. A consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais, acompanhada pela consolidação do Estado Democrático de Direito, eleva esse acesso à categoria de direito essencial. Isso implica que o acesso à justiça vai além de uma simples garantia instrumental para a proteção de outros direitos, sendo ele próprio um direito autônomo, indispensável para assegurar a dignidade da pessoa humana. Tal princípio se traduz na possibilidade de garantir a todos os cidadãos, sem distinção, o acesso efetivo ao sistema de justiça.

Ademais, é importante ressaltar que o direito fundamental ao acesso à justiça, juntamente com a assistência jurídica gratuita, é imprescindível para assegurar que todos os indivíduos, independentemente de sua condição socioeconômica, possam reivindicar e proteger seus direitos de forma plena e eficaz.

O capítulo seguinte dedicar-se-á ao estudo da assistência jurídica gratuita, abordando seus aspectos históricos, a distinção entre assistência jurídica e assessoria jurídica, o sistema público de assistência judiciária no Brasil e a atuação da Defensoria Pública, instituição permanente e essencial ao cumprimento da função jurisdicional do Estado.

### **3. ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA**

Neste capítulo serão discutidos os aspectos relacionados à assistência jurídica gratuita no Brasil, com especial enfoque na atuação da Defensoria Pública, em particular a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, dada sua relevância no contexto da pesquisa realizada.

#### **3.1 Assistência Jurídica Gratuita**

A Constituição Federal consagra, como uma de suas cláusulas pétreas, o direito de os cidadãos que, comprovadamente, não possuam recursos financeiros receberem do Estado assistência jurídica integral<sup>4</sup>, e determina, no seu art. 134<sup>5</sup>, qual o órgão público que deverá incumbir-se da prestação dos serviços de forma gratuita. Dessa forma, após a entrada em vigor da atual Carta Magna, o instituto da assistência judiciária gratuita passou a fazer parte de diversos dispositivos, sejam eles de direito material ou processual, espalhados pelo ordenamento jurídico nacional, determinando obrigações positivas por parte do Estado, conforme será detalhado mais adiante (Brasil, 1988).

Embora a Constituição Federal e, em conformidade com ela, as constituições estaduais estabeleçam o direito à assistência jurídica gratuita, a prestação desse serviço não tem atendido de maneira satisfatória às demandas da população contemplada pelo inciso do artigo 5º da Carta Magna. Observa-se que, na prática, o acesso efetivo à justiça pelos mais necessitados ainda é insuficiente, o que gera a necessidade de que a classe advocatícia, por meio do atendimento pro bono, e as entidades não governamentais desempenhem atividades assistenciais em conformidade com o preceito constitucional.

De acordo com Rocha (2005), tais atividades deveriam, idealmente, ser integralmente prestadas pelo órgão público previsto no artigo 134 da

---

<sup>4</sup> Art. 5º inciso LXXIV [...] - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

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

Constituição, mas, em virtude da limitação estrutural e operacional desse órgão, essas iniciativas tornam-se essenciais para suprir a demanda existente.

A assistência jurídica integral e gratuita está alicerçada no princípio da igualdade jurídica. Diante disso, é inconcebível a hipótese de que a prestação desse serviço não seja viabilizada em razão de limitações institucionais do Estado. A efetivação desse direito fundamental constitucional deve ser assegurada independentemente das dificuldades estruturais. Nesse contexto, torna-se imperativo que o Poder Judiciário absorva a demanda, garantindo a devida resolução dos conflitos e a proteção dos direitos dos indivíduos que dependem desse serviço (Canela Júnior, 2009).

A discussão sobre a necessidade de se oferecer assistência jurídica gratuita aos indivíduos menos favorecidos, entendendo-se tal prestação como uma obrigação do Estado, teve origem com o advento do Estado Social. Nesse contexto, foi reconhecida a importância da intervenção estatal nas relações sociais e econômicas, com o objetivo de mitigar as desigualdades e assegurar a concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana. No Brasil, contudo, esse tema só adquiriu maior relevância a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a prestação de assistência jurídica como um dever do Estado. Embora a Lei nº 1.060/1950 já previsse normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, foi a partir da Constituição de 1988 que essa prestação jurisdicional passou a ser tratada como uma obrigação estatal inalienável (Cappelletti; Garth, 1988).

Embora a assistência jurídica gratuita esteja prevista na Constituição Federal entre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, alguns doutrinadores defendem que essa prestação deveria ser compreendida como um direito social. Segundo esse entendimento, ela deveria estar inserida no artigo 6º e não no art. 5º. Esses autores argumentam que a Constituição de 1988 adota os direitos sociais como parte integrante dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas destinadas à concretização desses direitos.

Esse posicionamento é corroborado por Sarlet (2011), ao esclarecer que no Direito Constitucional brasileiro não há um regime jurídico distinto para

as diferentes classificações dos direitos fundamentais e a Constituição determina que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata<sup>6</sup>.

### 3.1.1 Aspectos históricos

Desde as civilizações mais antigas, já se reconhecia a relevância e a necessidade de prestar assistência aos cidadãos mais necessitados, de modo a garantir que pudessem participar de processos judiciais em condições que se aproximassem das de seus oponentes. Sem as condições mínimas para ingressar em juízo ou se defender adequadamente, esses indivíduos seriam incapazes de exercer seus direitos, resultando, assim, em uma justiça ineficaz e desigual (Bastos; Martins, 1989).

Os primeiros indícios, ainda que incipientes, de proteção aos indivíduos economicamente menos favorecidos podem ser identificados nas sociedades da Grécia Antiga e da Roma Imperial. De acordo com Moraes e Silva (1984), essas civilizações já demonstravam preocupação com a assistência a esses grupos, estabelecendo as bases para a proteção jurídica dos mais vulneráveis, como evidenciado no relato a seguir:

Em Atenas, e na Grécia antiga, podemos vislumbrar uma atuação mais concreta junto aos pobres. Nesta região eram designados atualmente dez advogados para defender esses menos favorecidos contra os poderosos diante dos tribunais civis e criminais. Em Roma, existiam diversos dispositivos legais que resguardavam os direitos dos necessitados, e era uma questão de honra para os governantes, observar se seus governados mantinham entre si uma certa igualdade perante a lei, cabendo a estes governantes sanar qualquer abuso. (1984, p. 200).

Ainda de acordo Alexandre de Moraes e José Afonso da Silva:

Almejada desde as épocas pré-cristãs do Estado, são fartos os vestígios da preocupação pelos carentes, já em legislação como o Código de Hamurabi, nas normas vigorantes em Atenas e em Roma. É atribuída a Constantino (288-337) a primeira iniciativa de ordem legal, ao depois incorporada na legislação de Justiniano (483-565). Consistia em dar advogado a quem não possuísse meios de fortuna para constituir patrono. (1984, p. 201).

---

<sup>6</sup> CRFB: Art 5º [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. [...]

A partir dos impactos resultantes da Revolução Francesa de 1789, que promoveu os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, os Estados nacionais começaram a se preocupar com a criação oficial de instituições voltadas à assistência jurídica aos mais necessitados. No entanto, apesar dos esforços, essas instituições inicialmente não foram capazes de prestar um atendimento eficaz (Moraes; Silva, 1984).

No contexto brasileiro, a assistência jurídica teve suas origens nas Ordenações Filipinas, especificamente no Livro III, Título 84, Parágrafo 10, que estabelecia: “em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o agravo, ser-lhe-á havido como que pagasse os novecentos reis, contando que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo” (Bastos; Martins, 1989).

Somente com a promulgação da Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, a assistência judiciária aos cidadãos menos favorecidos tornou-se efetiva no Brasil. Esse marco normativo isentou os pobres do pagamento de custas processuais e garantiu-lhes o direito à nomeação de advogados por autoridades judiciárias. Nesse período, o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) criou um conselho com o objetivo de fornecer melhor atendimento aos mais necessitados, oferecendo assistência jurídica tanto em ações cíveis quanto penais. No entanto, essa iniciativa não foi suficiente para atender à alta demanda por serviços jurídicos (Moraes; Silva, 1984).

Apesar desses esforços iniciais, tanto a Constituição de 1891, a primeira do período republicano, quanto a Carta do período imperial, omitiram-se em relação à prestação de assistência judiciária aos menos favorecidos. Foi somente com a Constituição de 1934 que o tema voltou a ser discutido, com o artigo 113 determinando que “a União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais, assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”. (Brasil, 1934). Observa-se, portanto, uma preocupação em institucionalizar um órgão especializado para o atendimento assistencial.

Entretanto, os efeitos da Constituição de 1934 tiveram curta duração. A Constituição de 1937, elaborada para dar suporte legal ao Estado Novo,

implementado pelo Presidente Getúlio Vargas, não abordou a questão da assistência judiciária, excluindo-a da proteção constitucional. Essa lacuna foi parcialmente corrigida com o Código de Processo Civil de 1939, que inseriu o tema nos artigos 68 e seguintes (Brasil, 1939).

Com o fim do Estado Novo em 1945 e a subsequente promulgação da Constituição de 1946, o tema voltou a ser contemplado. O artigo 141, parágrafo 35, estabelecia que “o Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados” (Brasil, 1946).

A consolidação efetiva da justiça gratuita e da assistência jurídica no Brasil, no entanto, ocorreu com a promulgação da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Essa lei, em seu artigo 1º, determinou que “os poderes públicos, federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei” (Brasil, 1950).

Conforme destacado por Alexandre de Moraes e José Afonso da Silva, a Lei nº 1.060/1950 desempenhou um papel fundamental ao garantir o acesso dos menos favorecidos à jurisdição. A referida norma é descrita como “o vetor pré-processual que assegura aos pobres o acesso à jurisdição, ao tornar o processo gratuito e dispensar o pagamento de honorários advocatícios e de peritos” (1984, p. 21).

No que diz respeito à Constituição de 1967, promulgada durante o regime militar, não houve grandes inovações sobre o tema da assistência judiciária. A Carta Magna apenas reiterou, em seu artigo 150, parágrafo 32, que “será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei”, delegando ao legislador ordinário a responsabilidade de regulamentar a prestação desse serviço (Brasil, 1967).

De acordo com José Carlos Araújo Lima:

Até 1988, as Constituições faziam referência expressamente à atividade (assistência judiciária), mas não ao órgão que deveria prestá-la, o que, numa palavra, acarretava a inoperância e a ineficiência do serviço.

Com efeito, ao invés da atribuição da assistência a órgãos inseridos na estrutura do Poder Executivo, o legislador de 1988 definiu que a assistência jurídica deveria ser prestada por uma instituição independente, especialmente incumbida deste mister, designada por um Defensor Público.

Agora, com a existência de uma instituição especificamente voltada para prestar assistência jurídica aos necessitados, o serviço público passa a ser realizado por um corpo especializado de agentes, que possuem estrutura própria e se dedicam exclusivamente a esta tarefa (2010, p. 22).

Pelo exposto, observa-se que os textos constitucionais anteriores à Constituição Federal de 1988 apenas mencionavam a assistência judiciária, sem especificar qual órgão seria responsável por sua execução. Foi com a promulgação da Constituição de 1988 que a Defensoria Pública foi formalmente introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, recebendo um status constitucional e, conseqüentemente, atribuições legalmente estabelecidas. Esse marco constitucional proporcionou maior solidez aos institutos da assistência jurídica e judiciária, ampliando os direitos dos cidadãos economicamente desfavorecidos e assegurando-lhes maior acesso à justiça (Brasil, 1988).

### 3.1.2 Distinção entre Assistência Judiciária, Assistência Jurídica e Assessoria Jurídica

Conforme destacado por João Marcanini, a doutrina majoritária faz uma distinção clara entre os institutos da assistência judiciária e da assistência jurídica. Essa diferenciação é fundamental para compreender as especificidades e abrangências de cada instituto dentro do ordenamento jurídico. Senão vejamos:

Nossa constituição atual promete uma assistência jurídica integral e gratuita, o que vai além da mera gratuidade processual ou da assistência judiciária, regidas na Lei nº 1.060/50. Esta lei confunde os conceitos de justiça gratuita e assistência judiciária e, não raro, os intérpretes do Direito não distinguem destes dois primeiros o conceito contido na Constituição. Em especial, muito se discute se o art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição, ao falar e comprovação da insuficiência de recursos, teria revogado a Lei nº 1.060/50, no que tange a suficiência da mera declaração de pobreza, para obtenção do benefício (2003, p. 396).

De acordo com Marcanini (2003), a diferenciação entre os conceitos de assistência judiciária e assistência jurídica pode ser observada no teor do inciso II do artigo 18 da Lei Complementar nº 80/94, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios. Esse dispositivo deixa claro que uma das atribuições dos defensores públicos é a prestação de

assistência judiciária, o que envolve a atuação perante o Poder Judiciário em favor dos necessitados.

A assistência judiciária, portanto, refere-se à prestação de um serviço público que visa ao patrocínio gratuito da causa, incluindo a gratuidade processual, permitindo que pessoas sem recursos financeiros possam ingressar em juízo. Em contrapartida, a assistência jurídica é um conceito mais abrangente, associado à "terceira onda do acesso à justiça", conforme os ensinamentos de Cappelletti e Garth (1998). Para Dinamarco (1988), essa assistência integra uma das "ondas renovatórias", compreendendo o que Salvador da Costa denomina "binômio do acesso ao direito", constituído pela informação e proteção jurídica. Dessa forma, a assistência judiciária é uma noção mais restrita, limitada à atividade forense e litigiosa, sendo englobada pela assistência jurídica, que envolve não apenas a atuação em processos judiciais, mas também consultoria e orientação jurídica em questões não litigiosas (Marcanini, 2003).

Historicamente, as primeiras legislações brasileiras que abordaram o tema utilizaram a expressão "assistência judiciária", inclusive na primeira Constituição do Brasil, termo que foi repetido em constituições e leis subsequentes. Contudo, os constituintes de 1988 optaram por aplicar a expressão "assistência jurídica" no texto constitucional, ampliando o alcance do instituto além da atuação gratuita de advogados em juízo. Dessa forma, é incorreto confundir os dois institutos, pois enquanto a assistência judiciária se refere exclusivamente ao direito de patrocínio gratuito em juízo, a assistência jurídica abrange a prestação de informações e consultas jurídicas mais amplas (Moraes, 1999).

Dessa maneira, depreende-se que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, introduz um novo conceito ao referir-se à "assistência jurídica", ampliando a noção além da assistência judiciária ou justiça gratuita. Esse conceito engloba tanto a assistência jurídica integral, que envolve serviços extrajudiciais, como orientações e esclarecimentos jurídicos, quanto a assistência judiciária propriamente dita, relacionada ao patrocínio da causa em juízo.

Sobre o tema, ainda é necessário entender que a justiça gratuita se refere especificamente à isenção de custas e despesas processuais, sejam judiciais ou extrajudiciais, necessárias ao desenvolvimento do processo, enquanto a assistência judiciária envolve o patrocínio gratuito da causa por um advogado, configurando-se como uma função pública destinada à defesa do assistido em juízo. Tal serviço é prestado pelo Estado, mas pode ser realizado por entidades não estatais mediante convênios.

A assessoria jurídica, por sua vez, desempenha um papel central na proteção e promoção dos direitos, tanto de indivíduos quanto de organizações, além de oferecer suporte na tomada de decisões estratégicas. Suas funções abrangem não apenas a defesa em processos judiciais, mas também a atuação preventiva, por meio de orientações e estratégias que buscam evitar futuros conflitos. Vários autores têm analisado a relevância desse serviço no contexto da advocacia contemporânea, destacando sua contribuição para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Segundo José Afonso da Silva (1999), a assessoria jurídica é essencial para o exercício pleno da cidadania, ao facilitar o acesso à informação e à orientação jurídica. Ao auxiliar indivíduos na compreensão de seus direitos e deveres, essa assessoria promove a justiça social, principalmente em um cenário no qual o conhecimento jurídico tende a ser mais acessível àqueles com maior poder econômico. Silva argumenta que a assessoria jurídica permite que cidadãos estejam mais bem preparados para atuar em conformidade com a legislação vigente, fortalecendo assim o Estado de Direito.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2003) também enaltece o papel da assessoria jurídica, apontando que, além de atender aos interesses privados, ela contribui significativamente para o bom funcionamento do sistema jurídico. Ao fornecer informações e aconselhamentos sobre a interpretação das normas, a assessoria desempenha uma função preventiva, evitando o surgimento de litígios desnecessários e o congestionamento do judiciário. Dessa forma, Bandeira de Mello destaca sua contribuição para uma justiça mais ágil e eficiente.

Na perspectiva de Fábio Konder Comparato (1997), a assessoria jurídica é, ainda, uma ferramenta essencial para a defesa dos direitos fundamentais. Ele argumenta que a disponibilização desse serviço, especialmente para os mais vulneráveis, garante que o direito seja não apenas uma abstração teórica, mas uma prática acessível e efetiva. Comparato sublinha que a proteção contra abusos e injustiças é uma dimensão fundamental do papel desempenhado pela assessoria jurídica.

Rogério Greco (2014), por sua vez, aborda a relevância da assessoria jurídica no setor público. Ele discute a importância desse serviço na consultoria a órgãos governamentais, contribuindo para a elaboração de pareceres que respeitem o ordenamento jurídico e promovam uma administração pública transparente e responsável. Greco afirma que a assessoria jurídica no setor público é indispensável para garantir a legalidade dos atos administrativos e para a formulação de políticas coerentes com o direito.

Diante dessas perspectivas, conclui-se que a assessoria jurídica é uma ferramenta essencial para a promoção da justiça e da segurança jurídica. Ao oferecer uma orientação especializada e preventiva, ela não apenas beneficia diretamente aqueles que recebem o serviço, mas também contribui para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Seja no atendimento a indivíduos, no apoio a empresas ou na consultoria ao setor público, a assessoria jurídica se revela uma atividade multifacetada e indispensável, com grande impacto na construção de uma justiça mais equitativa e acessível.

### 3.1.3 Modalidades de Assistência Jurídica

Na doutrina, conforme elucidado por José Carlos Esteves e Maria Alves Silva (2014), são identificadas quatro principais modalidades de sistemas de assistência jurídica. O primeiro é o sistema *judicare*, em que o beneficiário tem o direito de escolher um advogado particular, sendo este remunerado pelo Estado. O segundo é o sistema de advogado remunerado pelos cofres públicos, no qual o advogado é contratado diretamente pelo Estado para prestar o serviço de assistência jurídica. O terceiro é o sistema público, em que a assistência é oferecida por instituições estatais especializadas, como a Defensoria Pública.

Por fim, o sistema misto combina características dos três sistemas anteriores, permitindo a atuação tanto de advogados particulares quanto de defensores públicos, conforme a demanda e as particularidades do caso. Nesse sentido, se manifestam José Carlos Esteves e Maria Alves Silva:

- a) Sistema *judicare*: por este sistema os advogados são pagos pelo Estado para prestarem assistência judiciária aos desfavorecidos. Muito embora se trate de um sistema eficaz para as causas individuais, o mesmo não contribui para a efetivação dos direitos coletivos;
- b) Sistema com advogado remunerado pelos cofres públicos: Assim como no sistema anterior, advogados são remunerados pelo Estado, mas, neste sistema, busca-se aproximá-los da população, com a instalação de escritórios em localidades mais carentes com o objetivo de maximizar o acesso aos direitos coletivos. O principal óbice na consecução desta modalidade de sistema reside no quantitativo insuficiente de advogados para garantir os direitos individuais de todos, provocando uma tendência à defesa, prioritária, dos direitos coletivos;
- c) Sistema público: Por esse modelo, os profissionais do direito atuam exclusivamente na assistência jurídica e, dessa forma, os mesmos são remunerados como servidores públicos.
- d) Sistema misto: Trata-se de uma união dos três sistemas apresentados anteriormente com o objetivo de prestar assistência jurídica, ainda que um prepondere sobre os outros (2014, p. 85).

Nenhum dos sistemas apresentados acima, porém, pode ser qualificado como o ideal, o que melhor atende a população mais necessitada, dessa forma, os atuais estudos a respeito da assistência jurídica preferem abandonar a busca utópica pelo modelo perfeito, procurando, de maneira realística, adequar a relação custo-benefício. No caso do Brasil, a intenção do constituinte originário foi o de optar por um sistema que atendesse, da melhor maneira possível, aos interesses das pessoas mais necessitadas (Esteves; Silva, 2014).

### **3.2 Sistema Público de Assistência Jurídica no Brasil**

O sistema de assistência jurídica adotado pelo legislador brasileiro é o Sistema Público, no qual os serviços de assistência jurídica são prestados, de forma exclusiva, pela Defensoria Pública. Nesse sentido, lecionam José Carlos Esteves e Maria Alves Silva, ao explicarem que:

Embora custeada por recursos públicos, a Defensoria Pública encontra-se desvinculada dos Poderes Estatais, podendo livremente exercer os serviços de assistência jurídica gratuita aos necessitados, “inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público” (art. 4º, § 2º, da LC nº 80/1994). Com isso, resta assegurada a independência funcional do Defensor Público na tomada de decisões polêmicas e

protegida a Instituição de ataques políticos nos casos mais controversos. Além disso, o art. 4º, VII, VIII, X e XI, da LC nº 80/1994, e o art. 5º, II, da Lei nº 7.347/1985 permitem que a Defensoria Pública exerça a mais ampla defesa dos interesses das pessoas necessitadas enquanto classe, estando a Instituição legitimada a propor ações coletivas, na sua mais ampla concepção (Ação Civil Pública e Ação Coletiva, 2014, p. 110).

Embora o legislador tenha demonstrado preferência pelo Sistema Público de assistência jurídica, a prestação desse tipo de serviço ainda ocorre no Brasil por meio de outros sistemas, de maneira subsidiária. Isso se deve ao fato de que o Sistema Público, conforme previsto, ainda não está plenamente estruturado e implementado em todas as regiões do país. Tal situação ocorre apesar do que estabelece o artigo 4º, parágrafo 5º, da Lei Complementar nº 80/1994, que determina que a assistência jurídica deve ser prestada exclusivamente pela Defensoria Pública, sob pena de violação da Constituição (Esteves; Silva, 2014).

Disposição nesse sentido, inclusive, é encontrada em manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme julgamento da ADI nº 4.163/SP, *in verbis*:

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

### **3.3 Defensoria Pública**

Após delinear as distinções mais significativas entre assistência judiciária e assistência jurídica, sendo esta última mais abrangente, é oportuno avançar para a análise dos aspectos mais relevantes relacionados à Defensoria Pública. O surgimento dessa instituição, como será detalhado posteriormente, decorre da necessidade de aproximar os cidadãos economicamente vulneráveis ao Poder Judiciário, promovendo, assim, o tão almejado acesso à justiça social.

Nesse contexto, o Estado brasileiro reconheceu que a garantia de assistência jurídica aos cidadãos menos favorecidos é um pressuposto fundamental para a universalização do acesso à justiça. Dessa forma, o Estado assumiu a responsabilidade de patrocinar, tanto judicial quanto

extrajudicialmente, os interesses das pessoas em situação de vulnerabilidade (Esteves; Silva, 2014).

O modelo constitucional adotado pelo Brasil, como já mencionado, foi o de instituir um órgão de caráter permanente e essencial, a Defensoria Pública, com a atribuição privativa de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. A criação da Defensoria Pública ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alçando-a à condição de instituição com função jurisdicional do Estado e incorporando a assistência jurídica integral ao rol dos direitos e garantias individuais (Esteves; Silva, 2014).

John Rawls (2008, p. 27), ao afirmar que "a justiça é a primeira virtude das instituições sociais", ressalta a relação intrínseca entre a Defensoria Pública e a promoção da justiça social, uma vez que essa instituição desempenha um papel fundamental na redução das desigualdades entre os diferentes membros da sociedade.

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery afirmam que:

A Defensoria Pública é o serviço público institucionalmente destinado a prestar aos necessitados a assistência jurídica capaz de permitir acesso de todos à justiça e de resguardar e garantir o direito fundamental de todos à ampla defesa, com o objetivo que se viabilize o direito fundamental de todos quantos não tiverem recursos à assistência jurídica integral e gratuita (2013, p. 124).

Nessa mesma linha de pensamento, Aury Lopes Júnior destaca a importância da atuação estatal na criação de uma Defensoria Pública devidamente estruturada:

(...) impõem ao Estado a obrigação de criar e manter uma estrutura capaz de proporcionar o mesmo grau de representação processual às pessoas que não têm condições de suportar os elevados honorários de um bom profissional. Somente assim se poderá falar de processo acusatório com um nível de eficácia que possibilite a obtenção da justiça.

Frente ao inconveniente de ter que suportar uma atividade incompleta das partes (preço a ser pago pelo sistema acusatório), o que se deve fazer é fortalecer a estrutura dialética e não destruí-la, com a atribuição de poderes instrutórios ao juiz. O Estado já possui um serviço público de acusação (Ministério Público), devendo agora ocupar-se de criar e manter um serviço público de defesa, tão bem estruturado como o é o Ministério Público. É um dever correlato do Estado para assim assegurar um mínimo de paridade de armas e dialeticidade (...) (2013, p. 110).

Pelo acima exposto, o autor Lopes enfatiza a necessidade de uma atuação estatal eficaz na criação e manutenção de uma Defensoria Pública bem estruturada, como forma de garantir igualdade de condições entre as partes em um processo judicial. Portanto, o Estado tem a obrigação de oferecer uma estrutura que assegure às pessoas sem recursos financeiros a mesma qualidade de representação processual que seria acessível a quem pode arcar com os altos custos de advogados privados. Somente por meio dessa estruturação será possível alcançar um processo acusatório com a eficácia necessária para se obter justiça.

Lopes Júnior também argumenta que, diante das limitações impostas pelo sistema acusatório, que exige a atuação plena das partes, a solução não está em conceder poderes instrutórios ao juiz, mas sim em fortalecer a estrutura dialética do processo. Assim como o Estado já mantém um serviço público de acusação, representado pelo Ministério Público, ele também deve se comprometer a criar e manter um serviço público de defesa igualmente estruturado, garantindo a paridade de armas e a dialeticidade essencial para o funcionamento justo do sistema processual.

### 3.3.1 A Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988

Os constituintes responsáveis pela elaboração da Constituição Federal de 1988, ao tratar do tema da assistência jurídica gratuita integral destinada aos cidadãos mais necessitados, instituíram a Defensoria Pública com um conjunto amplo de funções. Entre essas funções, destaca-se a promoção do acesso à justiça, garantindo a efetivação dos direitos e garantias fundamentais proclamados no texto constitucional. Esses direitos são especialmente voltados para a garantia da cidadania plena, a dignidade da pessoa humana e a proteção dos direitos humanos (Ceará, 2003).

O inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal estabelece que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos", reforçando o compromisso estatal com a inclusão social por meio da justiça. Já o artigo 134 da mesma Carta define a Defensoria Pública como uma "função essencial à Justiça", com o papel de assegurar a

defesa dos necessitados em todos os graus de jurisdição. O parágrafo primeiro desse artigo prevê que sua organização administrativa será regulada por Lei Complementar (Brasil, 1988).

Flávia Piovesan de Barros, ao analisar o disposto no artigo 134 da Constituição Federal, destaca que o texto constitucional atribui à Defensoria Pública características fundamentais:

A redação do dispositivo constitucional traz importantes características acerca da Instituição. Primeiro, trata-se de instituição essencial à função jurisdicional, o que significa que sua criação e manutenção não são meras faculdades ou opções políticas dos governantes, que poderiam criar ou extinguir a Defensoria Pública, por conveniência e oportunidade. Pelo contrário, a criação da Defensoria Pública é dever, imposição constitucional, de modo que o chefe do Executivo que não cria, nem a equipa adequadamente, está violando a Constituição da República (2010, p. 20).

Em conformidade com o disposto no parágrafo primeiro do artigo 134 da Constituição Federal, foi promulgada a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, além de estabelecer normas gerais para sua organização nos Estados. As funções institucionais estabelecidas por essa Lei Complementar refletem princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, tais como a promoção do acesso à justiça, a defesa dos direitos fundamentais, a garantia do contraditório e da ampla defesa, o devido processo legal, a prevalência dos direitos humanos e a promoção da igualdade material. Além disso, a Defensoria Pública se encarrega da defesa de grupos socialmente vulneráveis e juridicamente subrepresentados, assegurando a proteção da dignidade da pessoa humana, a plena cidadania, a solução extrajudicial de conflitos e a promoção da paz social (Brasil, 1994).

O art. 1º da Lei Complementar nº 80/1994, com nova redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009, define a Defensoria Pública como uma:

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 1994).

O constituinte teve a preocupação de atribuir total independência à Defensoria Pública, desvinculando-a de qualquer órgão do Poder Judiciário ou do Poder Executivo, destacando-a no texto constitucional em seção própria, no capítulo “DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA”.

De acordo com José Carlos Esteves e Maria Alves Silva:

Foi por essa razão que o legislador constituinte incluiu as funções essenciais à justiça em capítulo próprio (Capítulo IV), junto ao título dedicado aos Poderes do Estado. Se pretendesse vincular as *funções essenciais à justiça* a algum dos Poderes Estatais, o legislador constituinte as teria incluído em seção inserida dentro do capítulo destinado ao Poder Legislativo (Capítulo I), ao Poder Executivo (Capítulo II), ou ao Poder Judiciário (Capítulo III), e não em capítulo autônomo ao lado das funções executiva, legislativa e judiciária (2014, p. 40).

É inegável, portanto, que a Defensoria Pública exerce um papel essencial na garantia dos direitos fundamentais das populações em situação de vulnerabilidade, especialmente no que se refere à prestação de assistência jurídica gratuita. Ao atuar como um canal de acesso à Justiça, a Defensoria Pública assegura que indivíduos carentes tenham a possibilidade de exercer plenamente seus direitos, promovendo, assim, a equidade e a justiça social.

Nesse contexto, destaca-se a perspectiva de Tiago Fensterseifer:

A Defensoria Pública, haja vista a sua identidade e papel constitucional, enquanto instituição promotora da cidadania, está visceralmente vinculada à defesa e promoção dos direitos das pessoas em condições de carência socioeconômica. A condição de vulnerabilidade, em linhas gerais, é resultado da falta de acesso de tais indivíduos e grupos sociais a *condições mínimas de bem-estar* (inclusive sob a perspectiva do *direito-garantia ao mínimo existencial*), ou seja, de acesso aos seus direitos sociais mais básicos, como saúde, educação, moradia, água e saneamento básico, alimentação, previdência, assistência social, transporte público, acesso à justiça, entre outros. O cenário descrito de “carências materiais” e de indignidade humana, infelizmente, é recorrente e está presente de forma significativa no contexto social brasileiro, no qual uma massa expressiva da população carente encontra-se sem acesso aos seus direitos sociais básicos, e, por consequência, a uma vida digna. Essa abordagem, considerando a desigual realidade brasileira, coloca para a Defensoria Pública, além da defesa judicial dos direitos sociais de tais pessoas – muitas vezes em demandas em face do próprio Estado, dada omissão dos poderes públicos em assegurar o desfrute de tais direitos –, um leque de possibilidades de atuação também no âmbito extrajudicial, como, por exemplo, por meio da fiscalização e da participação na gestão de políticas públicas, além de práticas de educação em direitos. Soma-se a isso tudo a matriz democrático-participativa que deve nortear a atuação da Defensoria Pública, de modo a manter permanente canal de diálogo com a sociedade civil e os movimentos sociais e legitimar a sua atuação a partir das demandas

em matéria de direitos sociais que lhes são trazidas por tais entidades e mesmo por indivíduos isoladamente (2017, p. 99-100).

Verifica-se, portanto, que a única forma eficaz de garantir que os cidadãos em situação de vulnerabilidade, desprovidos de conhecimento jurídico, tenham seus direitos protegidos é por meio da atuação da Defensoria Pública, uma instituição cuja missão é assegurar o acesso à justiça. Assim, em conjunto com os demais órgãos que desempenham funções essenciais à justiça, a Defensoria Pública desempenha um papel fundamental na promoção da democratização do acesso à justiça, garantindo que nenhum indivíduo seja privado de assistência jurídica em razão de limitações econômicas ou sociais.

### 3.3.2 Autonomia da Defensoria Pública

As constituições anteriores limitavam-se a mencionar a função prestacional da assistência jurídica, sem especificar qual instituição seria responsável por desempenhá-la. Com o advento da Constituição atual, foi estabelecido que essa assistência seria provida por profissionais com dedicação exclusiva. Além disso, a Defensoria Pública foi estruturada com autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de elaborar sua própria proposta orçamentária. Essas disposições garantem aos seus membros plena independência e segurança no desempenho de suas atribuições, fortalecendo a prestação de assistência jurídica de forma mais eficaz e abrangente.

O texto original da Constituição Federal, no entanto, não explicitava a autonomia das Defensorias Públicas da União, necessitando-se, portanto, da edição das Emendas Constitucionais 45/2004<sup>7</sup>, 69/2012<sup>8</sup> e 74/2013<sup>9</sup>, para definir

---

<sup>7</sup> EC 45/2004: Art. 1º: Os 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 passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 134 (...) § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º." (NR)

<sup>8</sup> EC 69/2012: Art. 2º Sem prejuízo dos preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, aplicam-se à Defensoria Pública do Distrito Federal os mesmos princípios e regras que, nos termos da Constituição Federal, regem as Defensorias Públicas dos Estados.

<sup>9</sup> EC 74/2013: EC 74: Art. 1º O art. 134 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: "Art. 134 § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal."

o alcance dessa autonomia no plano nacional, consoante explica Frederico Viana de Lima:

Com a edição das Emendas Constitucionais 45/2004, 69/2012 e 74/2013, estabeleceu-se autonomia funcional, administrativa e orçamentária, respectivamente, da Defensoria Pública dos Estados, da Defensoria Pública do Distrito Federal e da Defensoria Pública da União. Trata-se de medida que as desvincula do Poder Executivo, conferindo-lhes liberdade e, conseqüentemente, maior reforço para sua consolidação (2014, p. 24)

Em relação a este tema, José Carlos Esteves e Maria Alves Silva (2014) destacam que:

Inicialmente, portanto, a Emenda Constitucional nº 45/2004 formalizou a previsão da autonomia funcional e administrativa apenas em relação às Defensorias Públicas dos Estados, razão pela qual a doutrina tradicional vinha afastando essas características em relação à Defensoria Pública da União e à Defensoria Pública do Distrito Federal. No entanto, realizando a análise sistemática da Carta Magna, se revelava incompreensível a exclusão operada pelo constituinte reformador, não havendo qualquer razão jurídica que fundamentasse a quebra da isonomia institucional entre os diversos ramos da Defensoria Pública. Afinal, o único fator que separa as diversas ramificações estruturais da Defensoria Pública é a distribuição constitucional de atribuições, não havendo qualquer elemento distintivo adicional (2014, p. 53).

Diante do acima exposto e à luz das Emendas Constitucionais acima referenciadas, a Defensoria Pública passou a ser dotada de autonomia funcional, administrativa e orçamentária ou financeira, essencial para assegurar que seu principal objetivo de proteger os indivíduos em situação de vulnerabilidade não seja comprometido por possíveis interesses governamentais ou influências externas, preservando assim sua missão de prestar assistência jurídica de forma imparcial e eficaz.

- Autonomia Funcional

A autonomia funcional da Defensoria Pública é um princípio fundamental que garante a independência de seus membros no exercício de suas atribuições, sendo uma das principais características que assegura a eficiência e a imparcialidade dessa instituição. Essa autonomia, prevista na Constituição Federal de 1988, reconhece a Defensoria Pública como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com a responsabilidade de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

De acordo com Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira, “a autonomia funcional é conferida à instituição, e não se confunde com a independência funcional, que é prerrogativa de seus membros” (2013, p. 40).

- Autonomia Administrativa

A Defensoria Pública dispõe de autonomia administrativa para estruturar-se de maneira independente, cabendo ao Defensor Público Geral a responsabilidade de definir as prioridades financeiras e coordenar o funcionamento das unidades. Essas decisões, no entanto, devem ser tomadas em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo limite orçamentário, assegurando uma gestão eficiente dos recursos disponíveis e a otimização dos serviços prestados à população vulnerável.

Esclarecem Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira que “caberá ao defensor público-geral decidir sobre os investimentos prioritários, capacidade de funcionamento de cada unidade e mesmo sobre a nomeação e posse de novos servidores e regulação de todos os procedimentos internos da carreira” (2013, p. 41).

- Autonomia Orçamentária ou Financeira

A autonomia financeira da Defensoria Pública abrange a capacidade de decidir sobre a alocação dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas atividades, o que inclui a contratação de pessoal, a criação de novas unidades, o investimento em infraestrutura e tecnologia, e a implementação de projetos voltados à melhoria do acesso à justiça. Esse controle sobre suas finanças é crucial para que a Defensoria possa responder de maneira ágil e eficiente às demandas crescentes por assistência jurídica, especialmente em regiões com alta vulnerabilidade social.

De acordo com Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira, a Defensoria Pública é responsável por elaborar “sua própria proposta orçamentária, permitindo assim o planejamento das ações vindouras e, também, a justificação direta das despesas ao Poder Legislativo, foro adequado para melhor repercussão da vontade popular” (2013, p. 41).

### 3.3.3 Princípios Constitucionais

Os princípios institucionais que regem a Defensoria Pública estão expressamente dispostos no artigo 3º da Lei Complementar n.º 80/1994, desempenhando um papel crucial na interpretação e aplicação da lei orgânica da instituição. Esses princípios servem como diretrizes fundamentais que orientam as atividades diárias da Defensoria, garantindo que suas intenções e objetivos essenciais sejam respeitados e aplicados de forma consistente. Os principais princípios institucionais são: a) o princípio da unidade; b) o princípio da indivisibilidade; e c) o princípio da independência funcional. Cada um desses preceitos contribui para o funcionamento coeso e eficiente da Defensoria Pública, assegurando a proteção dos direitos dos cidadãos e a promoção do acesso à justiça<sup>10</sup>.

- Princípio da Unidade

O princípio da unidade estabelece que a Defensoria Pública é uma instituição única, composta por um corpo coeso de membros que atuam de forma integrada. Esse princípio engloba três elementos principais: a unidade hierárquico-administrativa, a unidade funcional e a unidade normativa, que juntos estruturam o funcionamento da instituição no contexto institucional.

No que diz respeito à unidade funcional, esta se manifesta por meio das funções e finalidades da Defensoria Pública em todo o território nacional, promovendo uma atuação coordenada entre as diferentes Defensorias Públicas estabelecidas no país. Já a unidade normativa refere-se à harmonização das legislações orgânicas que regem a instituição, assegurando que as normas e procedimentos aplicáveis à Defensoria estejam alinhados e coerentes em todas as suas esferas de atuação.

Dessa forma, o princípio da unidade assegura não apenas a integração administrativa e funcional da Defensoria Pública, mas também a uniformidade normativa, garantindo uma atuação coesa e eficiente na defesa

---

<sup>10</sup> LC Nº 80/1994: Art. 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

dos direitos dos cidadãos, conforme observado por Diogo Esteves e Franklyn Roger (2018).

- **Princípio da Indivisibilidade**

O princípio da indivisibilidade é uma consequência direta do princípio da unidade, reforçando a coesão e a integridade da Defensoria Pública. Segundo Caio Paiva (2016, p. 33), a indivisibilidade "completa um ciclo de proteção institucional da Defensoria Pública, evitando tanto rupturas externas quanto internas". Esse princípio assegura que, independentemente de quem atue em determinado caso, a Defensoria Pública funcione como uma entidade única, garantindo a continuidade e a uniformidade na defesa dos assistidos.

Por outro lado, o princípio da independência funcional constitui uma garantia essencial para os membros da Defensoria, resguardando sua liberdade de atuação e preservando sua convicção jurídica. Essa independência significa que os defensores públicos devem pautar sua atuação exclusivamente pela observância da lei, sem qualquer subordinação hierárquica que comprometa sua autonomia. Dessa forma, o princípio evita interferências externas e assegura que os defensores públicos possam atuar com plena imparcialidade e compromisso com a justiça.

Nesse sentido Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira esclarecem que:

A indivisibilidade se aplica de modo intrainstitucional (no âmbito da respectiva Defensoria Pública), e não de forma interinstitucional (entre diversas Defensorias Públicas). Assim, v.g., a Defensoria Pública da União não atua (como se a substituísse) em processo da órbita da Defensoria Pública estadual e vice-versa (2013, p. 55).

- **Princípio da Independência Funcional**

O princípio da independência funcional configura uma garantia essencial para os membros da Defensoria Pública, assegurando a preservação de suas convicções jurídicas. Esse princípio estabelece que os defensores públicos devem atuar com autonomia, orientados exclusivamente pela observância da lei, sem subordinação hierárquica que comprometa sua liberdade de decisão. A independência funcional é fundamental para evitar

influências externas e interferências que possam desvirtuar a imparcialidade e a integridade da atuação dos defensores.

No entanto, Diogo Esteves e Franklyn Roger (2018) apresentam importantes reflexões sobre a relatividade desse princípio, destacando que, embora a independência seja uma garantia indispensável, ela pode estar sujeita a determinadas limitações ou condicionamentos, conforme discutido a seguir:

Importante observar, no entanto, que a independência funcional do Defensor Público não é absoluta, pois se mostra inadmissível a existência de poderes absolutos no atual Estado Democrático de Direito. Ao contrário do indivíduo, que tem permissão para fazer tudo aquilo que a ordem jurídica não tenha proibido, aquele que exerce funções públicas apenas se encontra autorizado a fazer o que a ordem jurídica permite. Com isso, a atuação do Defensor Público, assim como a de todo e qualquer agente político, deve estar obrigatoriamente baseada em autorização conferida por norma válida. Nesse ponto, a legalidade deve atuar como autêntica lanterna, iluminando o caminho a ser percorrido pelo Defensor Público no exercício de suas funções; tudo aquilo que permanecer nas sombras deverá ser repellido na atuação do membro da Defensoria Pública, por ser contrário à lei ou à Constituição (2018, p. 746-747).

### 3.3.4 Objetivos da Defensoria Pública

Os objetivos institucionais da Defensoria Pública estão delineados no artigo 3º-A da Lei Complementar n.º 80/1994, introduzido pela Lei Complementar n.º 132/2009. Esses objetivos incluem: I) a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II) a afirmação do Estado Democrático de Direito; III) a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV) a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (Brasil, 1994).

- Primazia da dignidade da pessoa humana e redução das desigualdades sociais

O artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Esse princípio indica que, pelo simples fato de existir, todo cidadão deve ser protegido como sujeito de direitos, sendo amparado em suas dimensões física, moral e psicológica (Esteves; Silva, 2018).

Nesse contexto, José Carlos de Araújo Lima afirma que "se a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais constituem finalidades da Instituição, qualquer orientação jurídica deve necessariamente passar por esses filtros" (2014, p. 316).

Segundo Esteves e Silva (2018), a Defensoria Pública deve garantir o respeito recíproco à dignidade humana, assegurando que tanto o Poder Público quanto a sociedade protejam essa dignidade. Esse respeito inclui a tutela do mínimo existencial, que abrange os bens e serviços essenciais à subsistência digna e ao exercício pleno dos direitos. Assim, a redução das desigualdades sociais se apresenta como um dos objetivos centrais da Defensoria Pública, conforme reafirmado pelo artigo 3º-A, I da Lei Complementar n.º 80/1994, e está alinhada com o artigo 3º, III da Constituição Federal, qualificando a instituição como instrumento de implementação desse objetivo fundamental da República.

- Dignidade da pessoa humana

De acordo com Alexandre de Moraes, a dignidade da pessoa humana "expressa valor físico, moral e psíquico, a ser assegurado a todas as pessoas simplesmente pelo fato de existirem no mundo, constituindo um mínimo invulnerável do indivíduo" (2014, p. 280). Além disso, Esteves e Silva (2018) reiteram que a Defensoria Pública deve garantir o respeito à dignidade humana, tanto por parte do Poder Público quanto da sociedade em geral, assegurando a proteção necessária à manutenção de uma subsistência digna.

- Redução das desigualdades sociais

A Defensoria Pública desempenha um papel crucial na implementação de políticas que visem à redução das desigualdades sociais, conforme previsto na Constituição Federal. Reis, Zveibil e Junqueira (2013) ressaltam que, para cumprir essa função, a Defensoria Pública precisa de uma estrutura de excelência, com profissionais capacitados e recursos adequados. Segundo os autores, é necessário que o serviço prestado seja de alta qualidade, para compensar as desvantagens dos mais vulneráveis e possibilitar que eles defendam seus direitos de maneira equitativa perante os demais.

- Afirmação do Estado Democrático de Direito

A Defensoria Pública tem o dever irrenunciável de garantir a perpetuação da democracia e a continuidade da ordem jurídica, conforme afirmam Esteves e Silva (2018). Segundo os mesmos autores, a instituição também desempenha um papel de fiscalização do processo eleitoral e de controle sobre a legalidade, legitimidade e moralidade das ações dos representantes eleitos. Dessa forma, a Defensoria Pública assegura a participação popular na administração do Estado e na formulação das leis, além de viabilizar o acesso à justiça para os necessitados.

Além disso, Esteves e Silva (2018) explicam que, embora existam variações sobre o conceito de Estado Democrático de Direito, ele implica tanto o poder originário do povo, exercido diretamente ou por meio de representantes, quanto o primado da lei e a obrigatoriedade de observância da legalidade pelas autoridades públicas. Nesse sentido, a Defensoria Pública garante o funcionamento adequado do sistema democrático, atuando como uma ferramenta de equilíbrio contra possíveis excessos autoritários e na promoção da justiça.

- Prevalência e efetividade dos direitos humanos

A Defensoria Pública também é responsável por promover a conscientização e difusão dos direitos humanos, conforme previsto no artigo 4º, incisos III e VI, da Lei Complementar n.º 80/1994. Além disso, a instituição pode atuar junto aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos quando necessário (Brasil, 1994). Segundo Reis, Zveibil e Junqueira (2013), a prevalência dos direitos humanos reforça os limites do poder estatal e da maioria, e as prerrogativas da Defensoria Pública devem ser interpretadas de forma a garantir que os direitos humanos prevaleçam, mesmo diante de pressões externas.

- Garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório

A ampla defesa e o contraditório garantem o direito de informação, a manifestação e a consideração dos argumentos apresentados no processo judicial. Nesse contexto, a atuação da Defensoria Pública funciona como um instrumento de equilíbrio no processo, assegurando que as pessoas em situação de vulnerabilidade tenham a mesma oportunidade de influenciar a decisão

judicial que as demais partes. Segundo Esteves e Silva (2018), a Defensoria Pública, ao cumprir seu objetivo institucional, preserva e promove a realização do princípio da isonomia dentro do processo judicial.

### **3.4 Defensoria Pública do Estado do Ceará**

A presente pesquisa dará especial destaque à atuação da Defensoria Pública do Estado do Ceará, em particular no que tange à possível sobreposição de atividades com o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, órgão vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que será objeto de análise no capítulo subsequente. Conforme exposto anteriormente, cabe à Defensoria Pública a responsabilidade de prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, de forma gratuita e integral aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, abrangendo a orientação, postulação e defesa de seus direitos e interesses em todas as instâncias e graus de jurisdição. Essa atribuição está prevista no inciso LXXIV, do art. 5º da Constituição Federal, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994 (Ceará, 2013).

A Defensoria Pública do Estado do Ceará, dotada de autonomia funcional e administrativa, foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 06, de 28 de abril de 1997, com a função de desempenhar um papel essencial na função jurisdicional do Estado (Ceará, 1997). Em 2012, a Lei Complementar Estadual nº 117, de 27 de dezembro, promoveu a reformulação e modernização de sua estrutura organizacional, conferindo-lhe um organograma mais adequado às suas demandas operacionais e instituindo um novo Regimento Interno, formalizado por meio da Resolução nº 72, de 18 de janeiro de 2013 (Ceará, 2012).

Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 171, de 29 de dezembro de 2016, introduziu alterações em dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 06/1997, com destaque para as modificações nos artigos 1º, 6º, 10, 10-A e 65, bem como o acréscimo dos artigos 8º-C, 66-A, 66-B e 66-C (Ceará, 2016). Essas mudanças reforçam a constante adaptação e modernização da

Defensoria Pública do Estado do Ceará, em busca de uma atuação mais eficiente e em consonância com as demandas sociais.

A Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, ao se definir como uma instituição de fundamental importância para o acesso à justiça, apresenta claramente sua missão, visão e valores, os quais orientam suas ações e reforçam seu compromisso com a sociedade:

- a) Missão: promover a assistência jurídica integral e gratuita a todos os necessitados, prestando serviço público eficiente e eficaz.
- b) Visão: consolidar-se como Instituição de excelência, reconhecida e valorizada por toda a sociedade como essencial ao sistema de justiça.
- c) Valores: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, eficácia, transparência, publicidade, cooperação, ética, responsabilidade socioambiental, inovação e modernização (Ceará, 2013).

A Defensoria Pública do Estado do Ceará é composta por órgãos permanentes que desempenham funções específicas, de acordo com suas respectivas competências. Esses órgãos incluem: a) o Conselho Superior; b) a Defensoria Pública-Geral do Estado; c) a Subdefensoria Pública-Geral do Estado; d) a Corregedoria Geral; e) a Ouvidoria Geral. Cada um desses órgãos é responsável por atuar dentro de suas áreas de competência, assegurando o funcionamento eficiente da instituição.

O Conselho Superior é o órgão máximo da Defensoria Pública Estadual, composto pelo Defensor Público Geral, o Subdefensor Público Geral, o Corregedor Geral, o Ouvidor Geral e quatro representantes eleitos pela categoria, escolhidos entre os membros estáveis que não estejam afastados de suas funções. Ao Conselho Superior são atribuídas funções consultivas e normativas, além de responsabilidades como a promoção dos membros da carreira, a aprovação da lista de antiguidade, a decisão sobre a avaliação do estágio probatório e a elaboração de normas reguladoras do processo eleitoral para a escolha do Defensor Público Geral, Corregedor Geral e Ouvidor Geral (Ceará, 2013).

O Defensor Público Geral, como principal gestor da instituição, é responsável por dirigir, supervisionar e coordenar as atividades administrativas, além de representar a Defensoria Pública Estadual tanto judicial quanto extrajudicialmente. O Subdefensor Público Geral atua como auxiliar do Defensor

Público Geral, substituindo-o em suas ausências e cumprindo as funções que lhe forem delegadas (Ceará, 2013).

A Corregedoria Geral tem como função principal a fiscalização e orientação da conduta e das atividades funcionais dos membros e servidores da Defensoria Pública. A fiscalização realizada pela Corregedoria visa garantir a regularidade dos serviços prestados, bem como avaliar a eficiência e pontualidade dos profissionais que atuam na instituição (Ceará, 2013).

Uma das inovações importantes da Defensoria Pública do Ceará é o Centro de Assistência de Estudos Jurídicos e Aperfeiçoamento Funcional (CEJ), cuja principal missão é promover a capacitação e o aperfeiçoamento dos membros da Defensoria, estagiários e defensores. O CEJ organiza cursos, conferências, seminários e outras atividades científicas voltadas ao aprimoramento técnico. Além disso, o órgão é responsável por manter intercâmbios e convênios com instituições de ensino, órgãos públicos e entidades afins, promover a publicação de revistas e boletins periódicos com conteúdo multidisciplinar, e organizar atualizações legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais. Também é sua responsabilidade organizar o curso de preparação para a carreira de defensor público, contribuindo para a qualificação contínua dos profissionais da Defensoria (Ceará, 2013).

Essa estrutura organizacional e funcional da Defensoria Pública do Ceará permite à instituição cumprir sua missão de forma eficiente, garantindo um atendimento jurídico de qualidade e promovendo a capacitação contínua de seus membros, em consonância com os princípios constitucionais e institucionais que orientam sua atuação.

#### 3.4.1 Atividades finalísticas

As atividades finalísticas da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará são diversas e abrangem múltiplos núcleos e áreas de atuação que visam assegurar o acesso à justiça e a defesa dos direitos fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade. A seguir, são descritas as principais estruturas e suas respectivas funções:

- Defensoria Pública de Segundo Grau

Composta por membros da mais alta classe da carreira, a Defensoria Pública de Segundo Grau atua no acompanhamento de processos em fase recursal ou de competência originária do Tribunal de Justiça, tanto na esfera cível quanto criminal. Suas atribuições incluem a apresentação de defesas escritas e orais, interposição de recursos aos Tribunais Superiores e realização de sustentações orais em cortes de convergência. A Defensoria de Segundo Grau também realiza atendimento e orientação jurídica aos assistidos, no que diz respeito a processos em tramitação nas instâncias recursais (Ceará, 2013).

- Núcleo Central de Atendimento

O Núcleo Central de Atendimento é o principal órgão de acolhimento ao cidadão, responsável pela assistência jurídica preliminar. Entre suas funções estão: atendimento ao público, orientação jurídica, ajuizamento de ações, celebração de acordos extrajudiciais, utilizando técnicas de mediação e conciliação, e defesa em processos administrativos. O Núcleo Central também coordena a Defensoria Itinerante, prestando serviços jurídicos em comunidades mais afastadas por meio de Unidades Móveis (Ceará, 2013).

- Núcleos Descentralizados

Localizados em bairros estratégicos de Fortaleza, definidos por critérios socioeconômicos, os Núcleos Descentralizados proporcionam atendimento jurídico inicial semelhante ao do Núcleo Central de Atendimento, permitindo o acesso facilitado dos cidadãos aos serviços da Defensoria Pública (Ceará, 2013).

- Núcleos Especializados

Os Núcleos Especializados são voltados à prestação de serviços jurídicos em áreas que demandam alta especialização técnica. Nesses núcleos, além do atendimento ao público e peticionamento, são desenvolvidas atividades extrajudiciais, como promoção de audiências públicas, ações coletivas, educação em direitos, articulação de políticas públicas, vistorias e inspeções,

visando a promoção da cidadania e a defesa dos direitos fundamentais de grupos socialmente vulneráveis. Atualmente, a Defensoria conta com núcleos especializados em áreas como saúde, defesa do consumidor, direitos humanos, habitação, infância e juventude, execuções penais, entre outros (Ceará, 2013).

- Defensorias Forenses

As Defensorias Forenses têm como foco o acompanhamento processual de ações ajuizadas, participação em audiências e sustentações orais, além de prestar orientação jurídica e interpor recursos. Essas defensorias estão concentradas principalmente no Fórum Clóvis Beviláqua, em Fortaleza, com atuação em áreas diversas como família, sucessões, cível, crime, e infância e juventude (Ceará, 2013).

- Núcleos de Práticas Jurídicas

Firmando parcerias com Instituições de Ensino Superior, a Defensoria Pública Geral do Ceará promove atividades nos Núcleos de Práticas Jurídicas (NPJs), instalados nas próprias instituições conveniadas. Nessas unidades, acadêmicos de Direito, sob a supervisão de defensores públicos e professores-orientadores, realizam atendimento jurídico ao público. Esse projeto contribui para a formação prática dos futuros profissionais do Direito e amplia o alcance dos serviços prestados pela Defensoria (Ceará, 2013).

- Defensorias Junto aos Juizados Especiais de Fortaleza

A Defensoria Pública atua também junto aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais de Fortaleza, prestando assistência jurídica em processos de menor complexidade ou baixo valor econômico, com destaque para questões de direito do consumidor e infrações penais de menor potencial ofensivo (Ceará, 2013).

- Defensoria Pública no Interior

A Defensoria Pública do Estado do Ceará tem uma presença importante em várias cidades do interior, garantindo que a população mais vulnerável tenha acesso à assistência jurídica gratuita. Essa presença é

fundamental para assegurar que os cidadãos dessas regiões possam contar com o apoio jurídico necessário para defender seus direitos. Entre as cidades do interior que possuem unidades da Defensoria Pública estão: Acaraú, Acopiara, Aquiraz, Aracati, Aracoiaba, Barbalha, Baturité, Beberibe, Boa Viagem, Brejo Santo, Camocim, Canindé, Cascavel, Caucaia, Chaval, Coreaú, Crateús, Crato, Eusébio, Granja, Horizonte, Icó, Iguatu, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Morada Nova, Nova Russas, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Quixadá, Quixeramobim, Russas, Santa Quitéria, São Gonçalo do Amarante, Sobral, Tabuleiro do Norte, Tauá, Tianguá, Trairi, Viçosa do Ceará.

#### 3.4.2 Atuação da Defensoria Pública do Estado do Ceará

A Defensoria Pública do Estado do Ceará adota uma compreensão ampla do termo "necessitado", que não se limita ao conceito de hipossuficiência econômica. Essa definição abrange todos os cidadãos em situação de vulnerabilidade social, que, no contexto desta dissertação, são classificados como cidadãos menos favorecidos. A hipossuficiência econômica é apenas um dos aspectos da vulnerabilidade, e o termo "necessitado" inclui todas as formas de deficiência que possam representar obstáculos ao pleno acesso à justiça.

Apesar das limitações, especialmente no que se refere à quantidade de profissionais disponíveis, a Defensoria Pública cumpre sua missão constitucional por meio de suas diversas funções e formas de atuação. Além disso, a instituição faz uso de instrumentos que não estão expressamente previstos no artigo 4º da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, como destacado anteriormente, para garantir a efetivação dos direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade (Ceará, 2013).

Essa atuação ampla e adaptada permite que a Defensoria atenda a um público mais abrangente, considerando as múltiplas formas de exclusão e barreiras ao acesso à justiça que esses cidadãos enfrentam.

Em conclusão, a Defensoria Pública desempenha um papel imprescindível na garantia do acesso à justiça, especialmente para as

populações mais vulneráveis, muitas vezes excluídas do sistema jurídico por razões socioeconômicas. Através da assistência jurídica integral e gratuita, a instituição promove a defesa de direitos em todas as esferas judiciais e extrajudiciais, assegurando que indivíduos em situação de vulnerabilidade possam ter suas demandas atendidas e seus direitos protegidos.

Além disso, a Defensoria Pública vai além da atuação tradicional, assumindo também a função de educadora de direitos, promovendo a conscientização e empoderamento das comunidades atendidas. Ao incluir em seu escopo atividades de mediação de conflitos e ações coletivas, a instituição contribui para a democratização da justiça, oferecendo soluções rápidas e eficazes, mesmo fora do âmbito judicial.

Portanto, a Defensoria Pública não só cumpre sua missão constitucional de garantir o acesso à justiça para os menos favorecidos, mas também atua como um pilar fundamental na promoção de igualdade, cidadania e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Suas atividades representam uma resposta eficaz às necessidades daqueles que mais dependem de um sistema jurídico acessível e equitativo, consolidando-se como um agente de transformação social.

O próximo capítulo abordará a atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar e da Defensoria Pública, uma vez que ambos desempenham papéis essenciais na proteção e promoção dos direitos fundamentais, utilizando estratégias que vão além da simples defesa judicial, englobando ações educativas, extrajudiciais e comunitárias.

## **4 O PODER LEGISLATIVO E A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A separação dos poderes é um pilar central do Estado Democrático de Direito, essencial para a organização estatal. Desde sua formulação clássica por Montesquieu no século XVIII, o modelo de tripartição – Legislativo, Executivo e Judiciário – passou por adaptações em resposta às mudanças históricas e sociais. No Estado Social, a separação adquire novos contornos, orientando-se tanto à liberdade individual quanto à promoção da igualdade material e dos direitos sociais.

As funções típicas (legislar, executar e julgar) e atípicas de cada poder são cruciais para entender a dinâmica institucional contemporânea. As funções atípicas surgem como resposta às demandas de eficiência e integração no Estado Social, desafiando o modelo clássico e reforçando a necessidade de equilíbrio funcional entre os poderes, preservando sua harmonia e independência.

Nesse contexto, o papel dos poderes é ampliado: o Legislativo, além de formular normas, atua na execução de políticas públicas ao estabelecer diretrizes e fiscalizar sua implementação; o Executivo, tradicionalmente responsável pela execução, regula e administra direitos sociais; e o Judiciário, além de julgar, desempenha um papel ativo na execução de políticas públicas ao determinar medidas concretas para a efetivação de direitos fundamentais e suprir lacunas de ação dos demais poderes. Assim, os três poderes, cada um em sua esfera, contribuem diretamente para a formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, reforçando os arranjos institucionais necessários ao fortalecimento da cidadania e à realização dos objetivos fundamentais do Estado.

### **4.1 Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**

A limitação do poder constitui um princípio central no Estado Moderno, sendo objeto de inúmeros estudos ao longo da história, com o objetivo de preservar a liberdade e evitar a tirania (Bonavides, 2018, p. 274). Desde a Antiguidade, já se discutia o exercício das funções do poder, e diversas teorias

foram desenvolvidas, culminando na formulação da teoria da separação de poderes, que continua a ser aperfeiçoada até os dias atuais. Segundo Fachin e Sampar (2018), o filósofo grego Aristóteles, em sua obra *A Política*, já mencionava a existência de três funções essenciais de governo: a função deliberativa, as magistraturas governamentais e a judicante. No entanto, essa contribuição aristotélica não teve grande impacto imediato sobre a prática política, sendo apenas a partir das revoluções do Estado Moderno que a contenção do poder começou a ser implementada de forma mais estruturada.

Durante a Idade Média, pensadores como Marsílio de Pádua já refletiam sobre a distinção entre as funções do Estado. Posteriormente, autores como Grotius, Wolf e Puffendorf avançaram nessa discussão, aproximando-se da ideia de separação de poderes que Montesquieu consolidaria mais tarde (Bonavides, 2018). Contudo, foi no período iluminista que a teoria da separação dos poderes encontrou o ambiente propício para seu desenvolvimento, como uma reação aos abusos das monarquias absolutistas e à defesa dos privilégios da nobreza (Fachin; Sampar, 2018).

O filósofo inglês John Locke foi um dos principais teóricos a contribuir para a consolidação dessa ideia, ao identificar a existência de três poderes estatais: Legislativo, Executivo e Judiciário. Para Locke, o Legislativo era o poder mais importante, e os demais poderes deveriam estar subordinados ao Parlamento (Fachin; Sampar, 2018). De acordo com Loewenstein (1983), Locke foi responsável por dividir o poder estatal, rompendo com o absolutismo e promovendo uma importante evolução na teoria da separação de poderes. Montesquieu, por sua vez, desenvolveu o conceito de freios e contrapesos, no qual um poder atua como limite ao outro, evitando a concentração de poder e garantindo maior proteção à liberdade individual (Fachin; Sampar, 2018).

Montesquieu sustentava que a liberdade individual deveria ser garantida pela lei e que o poder do Estado necessitava de regulamentação rigorosa. Ele expressava essa ideia na célebre frase: "para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder" (Bonavides, 2018). Embora Montesquieu não tenha utilizado explicitamente o termo "divisão de poderes", sua teoria influenciou

profundamente a formação dos regimes liberais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Fachin; Sampar, 2018).

A teoria da separação de poderes foi decisiva para moldar as declarações de direitos das constituições norte-americana e francesa, consolidando-se como um dogma do constitucionalismo liberal-democrático (Soares, 2001). No Brasil, a aplicação desse princípio variou conforme o contexto histórico e político, adaptando-se aos diferentes textos constitucionais e regimes de governo. A Constituição Imperial de 1824, por exemplo, instituiu o Poder Moderador, concentrando vastos poderes na figura do imperador (Brasil, 1824). Conforme apontado por Canotilho (2004), esse modelo também foi adotado em Portugal, estabelecendo um sistema bicameral e legitimando a existência de um poder neutro, representado pelo monarca.

Assim, a evolução da teoria da separação de poderes apresenta um percurso de avanços e retrocessos, influenciada pelos diferentes contextos sociais, políticos e culturais de cada época. No Brasil, a implementação dessa teoria foi ajustada de acordo com as demandas políticas de cada período, resultando em arranjos institucionais variados entre os poderes do Estado. Com a Proclamação da República em 1889, o país adotou o sistema presidencialista, rompendo com o modelo monárquico e avançando na descentralização do poder estatal.

A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) consagra o princípio da separação dos poderes ao afirmar no artigo 2º, que "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário." Essa disposição reflete a ausência de subordinação funcional entre os poderes, estabelecendo, ao invés disso, um sistema de controle mútuo, conforme observado por Martins (2017, p. 151), que destaca que "não existe uma separação absoluta dos poderes, mas relativa, pois os poderes são independentes, mas harmônicos entre si."

O constituinte de 1988 conferiu ao princípio da separação dos poderes um status elevado, ao inseri-lo entre as cláusulas pétreas da Constituição, conforme disposto no § 4º do artigo 60, junto com a forma

federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, e os direitos e garantias fundamentais. Dessa forma, qualquer proposta de emenda que busque suprimir esse princípio está vedada, o que reforça sua centralidade no ordenamento constitucional brasileiro.

Embora os poderes sejam independentes, a Constituição prevê diversas hipóteses de interação entre eles, estabelecendo um sistema de interferências controladas para garantir a harmonia e o equilíbrio no exercício de suas funções. Qualquer tentativa de ampliação dessas hipóteses fora do que foi previsto no texto constitucional seria inconstitucional. Boldrini (2017, p. 91) ressalta que "o princípio da separação dos Poderes assume, em nossa Constituição, seu caráter de garantia aos direitos", sublinhando que esse princípio visa promover o bem comum, ao assegurar que o poder seja exercido de forma equilibrada.

A separação dos poderes no Brasil, longe de significar uma atuação isolada de cada poder, prevê a interdependência entre eles, que se manifesta tanto no exercício de suas funções típicas quanto atípicas. O Legislativo, por exemplo, além de legislar e fiscalizar os outros poderes, desempenha funções atípicas, como a organização interna e o julgamento de crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 52, I, CRFB/1988). Já o Executivo, além de exercer atos de chefia de Estado e de governo, edita Medidas Provisórias e Leis Delegadas, e também exerce funções jurisdicionais ao apreciar defesas e recursos administrativos. O Judiciário, além de resolver conflitos e interpretar a lei no caso concreto, atua legislativamente ao aprovar seus regimentos internos (art. 96, I, "a", CRFB/1988) e executivamente na condução de licitações e concursos públicos.

É importante destacar que o Estado, enquanto instituição em constante desenvolvimento, também reflete esse dinamismo no princípio da separação dos poderes. Boldrini (2017, p. 255) observa que "a garantia de direitos inspirada na nova separação dos Poderes não corresponderá apenas à contenção de um Poder por outro, mas também à intervenção ou cooperação entre os Poderes, a fim de garantir a igualdade material e os direitos sociais." Nesse sentido, Freire Júnior (2005) argumenta que a separação dos poderes

deve ser vista como um meio para garantir a efetividade dos direitos constitucionais conquistados, e não como um fim em si mesma.

Josué Mastrodi leciona que “o princípio da separação dos poderes, entendido como um critério de organização do Estado, não pode ser motivo para justificar a não-aplicação dos direitos fundamentais” (2008, p. 114).

Nesse sentido, a articulação entre os diferentes poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – torna-se essencial para assegurar a implementação e proteção desses direitos, dado que a sua concretização depende de ações conjuntas e coordenadas, envolvendo a criação de normas, a alocação de recursos e a supervisão judicial para garantir que os direitos sociais sejam respeitados e promovidos.

Portanto, a separação dos poderes, na concepção moderna, deve ser entendida como um instrumento que visa promover o equilíbrio entre os poderes, assegurando a realização das políticas públicas e dos direitos sociais. A interação entre Legislativo, Executivo e Judiciário é fundamental para que o Estado atinja seus objetivos e cumpra sua função de promover o bem-estar da sociedade, justificando sua existência e fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

#### **4.2 Atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar como executor de políticas públicas**

De acordo com as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, compete ao Poder Legislativo, dentre outras funções, a elaboração de leis e a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Executivo, por meio dos órgãos que integram o Congresso Nacional, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Nos Estados-Membros da Federação, o Poder Legislativo é composto pelas Assembleias Legislativas e pelos Tribunais de Contas Estaduais (Brasil, 1988).

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) tem suas atribuições definidas na Seção II – Das Atribuições da Assembleia Legislativa, da Constituição Estadual, especificamente nos artigos 49 e 50, que tratam de suas competências e funções. A Alece conta com o apoio de 20 (vinte)

Comissões Técnicas Permanentes, que desempenham um papel essencial na análise de projetos de lei e mensagens enviadas ao Legislativo. Além disso, essas comissões são responsáveis por realizar audiências públicas, com o objetivo de debater com a sociedade civil o conteúdo e a abrangência das matérias de interesse público (Ceará 2013).

Além de seguir as diretrizes constitucionais estaduais, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará também desenvolve diversas políticas públicas voltadas para atender aos diversos setores da sociedade cearense, através de órgãos especializados, tais como:

- a) Centro Inclusivo para Atendimento e Desenvolvimento Infantil (CIADI), que visa oferecer atendimento a crianças de 2 a 12 anos e adolescentes de até 16 anos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), bem como a crianças de 2 a 7 anos com Síndrome de Down, dependentes dos servidores da Assembleia e membros da comunidade do entorno;
- b) Comitê de Responsabilidade Social, cujo objetivo é sistematizar, otimizar e gerenciar as ações de responsabilidade social promovidas pelo Poder Legislativo estadual;
- c) Programa de Orientação, Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), que visa orientar o consumidor cearense sobre seus direitos, mediar conflitos nas relações de consumo, promover audiências de conciliação e, se necessário, fornecer as orientações cabíveis para recorrer à via judicial;
- d) Instituto de Estudos e Pesquisas Sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP), que atua como órgão de pesquisa, educação e memória, propondo ações inovadoras e articulando diretrizes e conhecimento voltados ao desenvolvimento do Estado do Ceará;
- e) Casa do Cidadão, que, por meio de uma parceria com a Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), oferece serviços como a emissão de Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF) e certidões de Antecedentes Criminais à população cearense;

- f) Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, que é objeto de estudo na presente pesquisa, destacando-se como um importante órgão voltado à proteção dos direitos humanos e à promoção da justiça social (Ceará, 2013).

#### 4.2.1 O surgimento das Assessorias Jurídicas Populares no Ceará

O surgimento das Assessorias Jurídicas Populares no Ceará destaca-se como um tema de grande relevância, refletindo a crescente demanda por acesso à justiça por parte das populações mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que promove o fortalecimento de mecanismos de defesa de direitos e garantias fundamentais.

No início da década de 1980, durante o processo de redemocratização no Brasil, estudantes de Direito de diversas Instituições de Ensino Superior, influenciados pelo ambiente político da época e por artigos de renomados doutrinadores, começaram a organizar núcleos de assistência jurídica. O objetivo principal desses núcleos era prestar atendimento jurídico a comunidades e movimentos sociais que enfrentavam dificuldades para acessar o sistema de justiça de maneira plena e efetiva. Esses movimentos estudantis, com foco na inclusão social e na promoção de direitos, formaram a base para o que mais tarde se consolidaria como as Assessorias Jurídicas Populares (Luz, 2007).

De acordo com Vladimir de Carvalho Luz

As primeiras experiências de apoio jurídico popular, no Brasil e na América Latina, surgiram a partir do trabalho de alguns intelectuais de formação crítica, de cunho marxista. Essas primeiras experiências foram fundamentais, no sentido de serem o início de um campo importante de mediação, de resposta concreta dos operadores jurídicos críticos naquele contexto (2007, p 126).

Nesse contexto, como estratégia voltada ao apoio jurídico aos movimentos populares, surgiram diversas entidades ligadas às universidades federais que implantaram e adotaram o conceito de Assessoria Jurídica Popular, e passaram a prestar serviços jurídicos gratuitos às camadas sociais de menor poder aquisitivo, uma vez que, à época, a sociedade civil ainda não contava com

os serviços legais nos moldes dos que atualmente são praticados pelas Defensorias Públicas (Luz, 2007).

Segundo Luz, um dos espaços de maior relevância para o apoio jurídico popular no Brasil surgiu no contexto universitário, por meio de serviços prestados por grupos organizados de estudantes de Direito. Esses núcleos de apoio jurídico popular, que se desenvolveram ao longo do período estudado, foram fundamentais para garantir o acesso à justiça para setores da população historicamente marginalizados. A atuação desses estudantes não apenas proporcionou assistência jurídica àqueles que mais necessitavam, mas também fomentou a criação de novas formas de atendimento voltado para as demandas populares, criando um importante canal de comunicação entre a academia e a sociedade civil.

Além disso, Luz (2007) destaca que essas entidades estudantis se constituíram como verdadeiros laboratórios de experiências emancipatórias, sendo essenciais tanto para a formação de lideranças estudantis quanto para o desenvolvimento de uma relação mais direta e articulada entre as universidades e as comunidades locais. Nesse sentido, as Assessorias Jurídicas Populares surgiram em resposta às demandas trazidas pela sociedade de massas, oferecendo meios extrajudiciais de resolução de conflitos, além de promoverem a efetivação dos direitos humanos e a ampliação do acesso à justiça.

Uma das primeiras experiências relacionadas às atividades da assessoria jurídica popular no Estado do Ceará, como promotora de políticas públicas voltadas ao atendimento dos cidadãos mais necessitados, concretizou-se por intermédio do Escritório de Defesa dos Direitos Humanos (EDDH), criado em 1992, através de um convênio firmado entre a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Fortaleza, a Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Ceará) e a Universidade Federal do Ceará (UFC) com o objetivo de atender casos de violações aos direitos individuais e coletivos cometidos contra pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, idosos, pessoas negras e aqueles que sofriam violências institucionais.

Por meio desse convênio, a Câmara Municipal de Fortaleza ficou responsável por fornecer a infraestrutura necessária para o funcionamento do

Escritório de Defesa dos Direitos Humanos (EDDH), enquanto a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Seção Ceará, disponibilizou advogados dativos sem remuneração, e a Universidade Federal do Ceará (UFC) concedeu bolsas de extensão para estagiários (Moreira Júnior 2010). No entanto, o EDDH concentrava-se majoritariamente em causas individuais e, ocasionalmente, em ações junto aos movimentos urbanos, contando com o apoio de Dom Aloísio Lorscheider, arcebispo de Fortaleza e defensor dos direitos humanos. Em 1997, com a troca de liderança na presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal, o Escritório de Defesa dos Direitos Humanos (EDDH) encerrou suas atividades (Moreira Júnior, 2010).

A experiência bem-sucedida realizada pela Câmara Municipal de Fortaleza serviu como precursora do Escritório de Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), instituído pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Apesar dessa relação de origem, há distinções significativas entre a atuação dos dois órgãos. Enquanto o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL) concentrava-se principalmente no atendimento a casos de violações de direitos individuais e coletivos, envolvendo pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, idosos, pessoas negras e vítimas de violências institucionais, o EFTA adota um enfoque predominante em causas de caráter coletivo.

Embora o EFTA atue ocasionalmente em casos individuais, essa intervenção ocorre principalmente quando há uma repercussão coletiva, como no caso de intolerância religiosa. O foco atual do escritório está voltado para a defesa do direito à cidade, sendo a maior parte de suas atividades relacionada a questões de moradia e à assistência jurídica prestada a comunidades (Moreira Júnior, 2010).

#### 4.2.2 Legislação Pertinente

O Escritório de Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) foi instituído em 2000, por meio de um convênio firmado entre a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALCE), o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará

(OAB-CE) e a Universidade Federal do Ceará (UFC). Na estrutura orgânica da Assembleia Legislativa, o EFTA ficou vinculado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC), reafirmando seu compromisso com a promoção dos direitos humanos e o acesso à justiça.

No preâmbulo do convênio evidencia-se a preocupação em garantir o acesso à justiça para os cidadãos mais vulneráveis, ressaltando "a carência das comunidades mais pobres de Fortaleza, no que respeita a uma assessoria jurídica que, a um só tempo, lhes esclareça os direitos e deveres inerentes ao exercício da cidadania e lhes propicie a busca da prestação jurisdicional na defesa de seus direitos" (Convênio). Além disso, o documento enfatiza os princípios norteadores do EFTA, que visam "aperfeiçoar o cidadão como verdadeiro agente de transformação social, desenvolvendo uma consciência de cidadania, fundada na concretização dos Direitos Humanos e no entendimento do direito como instrumento de emancipação" (Ceará, 2001).

Cada uma das instituições signatárias do Convênio assumiu responsabilidades específicas, conforme disposto na cláusula quarta, intitulada "Das Obrigações". A distribuição dessas obrigações foi definida da seguinte forma:

**I) Ao Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE):** a) Conceder, dentro do Convênio firmado com a UFC, 20 (vinte) bolsas ao Escritório Frei Tito de Alencar, a fim de apoiar o desenvolvimento dos projetos de extensão do Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU e do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC da Faculdade de Direito.

**II) À Universidade Federal do Ceará (UFC):** b) Nomear representantes para integrar a Coordenação do Escritório, sendo um de cada projeto de extensão, Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU e Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC da Faculdade de Direito da UFC; b) Reconhecer o estágio para efeitos do currículo do Curso de Direito da UFC; II.3) Emitir certificados de Extensão para os bolsistas do Escritório.

**III) À Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE):** a) Fornecer infra-estrutura necessária ao funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar, compreendendo a cessão de uma sala na Assembleia Legislativa/CE, devidamente equipada com material de escritório necessário; b) Fornecer um(a) funcionário(a) para trabalhar na secretaria do Escritório, nos turnos da manhã e tarde, totalizando quarenta horas semanais; c) Nomear um(a) representante, indicado pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALECE, para integrar a coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar.

**IV) À Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Ceará):** a) Disponibilizar 02 (dois) Advogados para orientar as atividades e atuar em juízo em nome do Escritório Frei Tito de Alencar; b) Fornecer um

automóvel, com a devida manutenção, para as atividades externas do Escritório; c) Nomear um representante para integrar a Coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar; IV.4) Reconhecer o estágio no Escritório e emitir as carteiras de estagiários(as), nos termos da lei (Convênio).

Com relação ao objetivo do EFTA, a cláusula primeira do acima citado convênio dispunha que:

O Escritório Frei Tito de Alencar tem por objetivo prestar assessoria jurídica a comunidades marginalizadas do Ceará, atuando em juízo na defesa de demandas coletivas e individuais (que, devido à sua relevância, tenham repercussão coletiva), diretamente, através de seus advogados, mediante representação do Ministério Público ou, ainda, acompanhando subsidiariamente processos em curso, buscando também efetivar, junto às comunidades, uma educação jurídica popular e um treinamento para legal capaz de habilitar a comunidade para a autodefesa dos seus direitos, não somente perante o Poder Judiciário, mas também junto ao Executivo e do Legislativo, criando uma nova mentalidade, ao invés do simples assistencialismo do Estado, buscando uma sociedade civil bem mais consciente e participativa (Convênio).

Posteriormente, por meio de um aditivo ao convênio que criou o Escritório de Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), conforme previsto na Cláusula Sexta do documento, a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) foi incluída como uma das partes. Com isso, foi estabelecido o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), que assumiu as mesmas responsabilidades anteriormente atribuídas à Universidade Federal do Ceará (Moreira 2020).

O convênio original previa, em sua Cláusula Oitava, uma vigência de 24 meses, com a possibilidade de renovação por períodos iguais, conforme estabelecido pela legislação pertinente. No entanto, o EFTA enfrentou diversas dificuldades para atingir plenamente os objetivos para os quais havia sido criado. Entre os desafios, destacou-se a falta de uma renovação sistemática do convênio, além do fato de que alguns dos signatários não cumpriram integralmente com suas obrigações (Moreira Júnior 2010).

Após várias renovações, em 2007, o convênio não foi mais renovado, deixando as atividades do EFTA sob a responsabilidade exclusiva da Assembleia Legislativa. No início de 2011, as atividades do Escritório foram descontinuadas, sendo apresentadas diversas justificativas para esse encerramento. Entre as razões apontadas, estavam o suposto conflito de

atribuições entre o EFTA e a Defensoria Pública, e a exoneração de advogados e estagiários, alegadamente como parte de um processo de reestruturação para melhorar as condições de trabalho do Escritório. Também foi sugerido que questões políticas, relacionadas à atuação do Escritório em defesa de movimentos sociais que criticavam o governo da época, influenciaram a decisão de encerrar suas atividades (Moreira Júnior, 2010).

Posteriormente, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa apresentou um Projeto de Lei, que foi aprovado por unanimidade, propondo a incorporação do EFTA à estrutura organizacional do Parlamento. Com essa mudança, as atividades anteriormente realizadas pelo Escritório passariam a ser desempenhadas de forma permanente, com recursos próprios da Assembleia, independentemente de convênios firmados com Instituições de Ensino Superior (Ceará).

Em 24 de maio de 2011<sup>11</sup>, o Poder Executivo estadual sancionou a Lei nº 14.922<sup>12</sup>, que formalizou a criação do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar. O principal objetivo dessa instituição, conforme o artigo 1º da referida lei, é atuar por meio da Assessoria Jurídica Popular, alinhada com os propósitos da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa. Para tanto, são utilizadas metodologias objetivas e transparentes, sempre respeitando as atribuições constitucionais estabelecidas para a Defensoria Pública (Ceará, 2011).

Observa-se, na disposição contida no texto do artigo primeiro da Lei, acima mencionada, a preocupação quanto a obediência a ser respeitada em relação às atribuições constitucionais da Defensoria Pública, ficando evidente,

---

<sup>11</sup> LEI Nº 14.922, DE 24.05.11 (DO DE 02.06.11): Dispõe sobre a Institucionalização do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. O GOVERNADO DO ESTADO DO CEARÁ: FAÇO SABER QUE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DECRETOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art. 1º Fica institucionalizado o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA, (...).

<sup>12</sup> LEI Nº 14.922, DE 24.05.11 (DO DE 02.06.11): Dispõe sobre a Institucionalização do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. O GOVERNADO DO ESTADO DO CEARÁ: FAÇO SABER QUE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DECRETOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art. 1º Fica institucionalizado o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA, (...).

nesse caso, que seria vedada a realização de qualquer atividade concorrente em relação às atribuições da Defensoria Pública.

A referida lei estabelece como objetivos do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA):

- I** - realizar atendimentos, prestando consultoria jurídica e assistência extrajudicial às comunidades marginalizadas e excluídas de direitos;
- II** - contribuir, de forma efetiva, para o acesso a justiça e para a inclusão social;
- III** - orientar juridicamente a população, disponibilizando meios alternativos de resolução de conflitos;
- IV** - representar aos órgãos competentes, para fins de adoção das medidas cabíveis;
- V** - solicitar à Polícia Judiciária a instauração de inquérito policial para a investigação de delitos relacionados aos direitos humanos;
- VI** - desenvolver outras atividades compatíveis com a defesa da família, da mulher, do idoso, do portador de necessidades especiais e das minorias étnicas e sociais;
- VII** - orientar os assessorados através da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais (Ceará, 2011).

Ao institucionalizar o EFTA com o propósito de atuar, por meio da práxis da Assessoria Jurídica Popular, a Lei Estadual nº 14.922, no seu art. 2º, conceitua a Assessoria Jurídica Popular como “uma práxis jurídica de assessoria a movimentos organizados; comunidades e minorias étnicas, raciais e sociais; de atuação em questões coletivas ou de repercussão coletiva de Direitos Humanos e Fundamentais dessas populações”, fundamentando-a nos seguintes termos:

- I** - busca de meios de construção e viabilização de um Pluralismo Jurídico-comunitário-participativo;
- II** - compreensão dos movimentos, grupo e comunidades assessoradas como sujeitos coletivos de Direitos Humanos;
- III** - utilização da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais junto aos assessorados e na relação com os assessorados;
- IV** - construção de práticas jurídicas calcadas na percepção do Direito como via de transformação e emancipação.

No artigo 3º da Lei nº 14.922/2011, fica estabelecido que o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar será subordinado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC), estando vinculado à Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. A gestão desse escritório será realizada por meio da Assessoria Jurídica e de Relações

Institucionais da Presidência, sendo sua coordenação indicada pelo Presidente da CDHC.

A partir da sanção dessa lei, o Escritório Frei Tito de Alencar foi institucionalizado como um órgão permanente no âmbito da Assembleia Legislativa, com a missão de atuar na assessoria jurídica popular, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial. Isso evidencia o seu papel como um importante instrumento de promoção e defesa dos direitos humanos, com atuação voltada ao acompanhamento de comunidades, grupos, coletivos, movimentos sociais e indivíduos na defesa e efetivação de direitos, bem como no enfrentamento de violações de direitos humanos no Estado do Ceará e em todo o Brasil (Ceará, 2011).

O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Ceará, estabelece-se como um modelo inovador de prática pública de assessoria jurídica popular no contexto parlamentar. Sua criação reflete o compromisso do legislativo estadual com a promoção e defesa dos direitos humanos, oferecendo um canal institucional de assistência jurídica tanto judicial quanto extrajudicial, especialmente voltado para atender as demandas de grupos vulneráveis e socialmente marginalizados. Dessa forma, o EFTA contribui para fortalecer a articulação entre o Parlamento e a sociedade civil na proteção e efetivação de direitos.

Através da Resolução nº 698, de 31 de outubro de 2019, publicada no Diário Oficial do Estado em 8 de novembro de 2019, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará instituiu o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) como um órgão permanente, conforme disposto no artigo 15:

Art. 15. O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, órgão permanente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, tem como objetivo prestar assessoria jurídica popular, judicial e extrajudicial, às comunidades vulnerabilizadas, aos grupos, coletivos, movimentos e indivíduos em casos emblemáticos de violações de direitos humanos.

[...]

O EFTA, portanto, foi criado com o objetivo de oferecer assessoria jurídica popular, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial, especialmente voltada para atender comunidades vulnerabilizadas, além de grupos, coletivos, movimentos sociais e indivíduos que enfrentam violações emblemáticas de direitos humanos. Dessa forma, a resolução formaliza o papel do EFTA na defesa e promoção dos direitos humanos, reforçando seu compromisso com a proteção de segmentos sociais historicamente marginalizados.

Neste contexto, torna-se evidente que as atribuições do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, são distintas das funções exercidas pela Defensoria Pública do Estado do Ceará. Embora ambos compartilhem o compromisso com a promoção do acesso à justiça, suas atuações se diferenciam quanto ao escopo e à natureza das intervenções. A Defensoria Pública, por sua vez, tem como função essencial a prestação de assistência jurídica integral e gratuita a pessoas economicamente vulneráveis, atuando em defesa de seus direitos individuais e coletivos, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, em conformidade com suas atribuições constitucionais.

Por outro lado, o EFTA, como órgão do Legislativo, opera com foco na assessoria jurídica popular, promovendo o acompanhamento e defesa de direitos humanos em situações emblemáticas de violação, especialmente envolvendo comunidades vulneráveis, movimentos sociais e coletivos. Sua atuação transcende o âmbito estritamente jurídico, sendo pautada por uma práxis jurídica comunitária e participativa, que visa fortalecer a luta por direitos de grupos historicamente marginalizados, em uma perspectiva mais ampla de promoção de cidadania. Portanto, as atribuições de ambas as instituições, embora complementares em alguns aspectos, não se confundem, já que a Defensoria Pública prioriza a assistência jurídica tradicional, enquanto o EFTA enfatiza a defesa de direitos humanos sob uma ótica mais abrangente e estratégica.

No que tange à execução de políticas públicas pelo Poder Legislativo do Estado do Ceará, através do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria

Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, observa-se uma clara manifestação do exercício de funções atípicas. Tradicionalmente, o Poder Legislativo exerce funções típicas de legislar e fiscalizar o Poder Executivo. No entanto, ao instituir e operar o EFTA, o Legislativo cearense assume uma função atípica, voltada para a execução de políticas públicas no campo da promoção e defesa dos direitos humanos.

As atribuições do EFTA, dispostas no artigo 16 da Resolução nº 698/2019, evidenciam essa atuação atípica, pois envolvem a prestação de assessoria jurídica popular, o acompanhamento de casos emblemáticos de violações de direitos humanos e o apoio a comunidades vulneráveis, coletivos e movimentos sociais. Tais atividades, embora associadas ao campo da assistência e defesa jurídica, revelam um engajamento direto do Legislativo em práticas de efetivação de direitos, o que normalmente seria esperado de outros entes ou órgãos da administração pública.

Dessa forma, o Escritório de Direitos Humanos e a Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar configura-se como uma manifestação concreta da capacidade do Poder Legislativo de contribuir diretamente para a implementação de políticas públicas, especialmente no que se refere à promoção da justiça social e dos direitos humanos. Essa atuação, embora atípica no escopo legislativo tradicional, demonstra a flexibilidade institucional do Parlamento estadual em se adequar às demandas sociais emergentes, utilizando mecanismos inovadores para a proteção e efetivação de direitos fundamentais.

Embora a atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) não esteja originalmente inserida nas atribuições típicas do Poder Legislativo, a Resolução nº 698/2019 não fere o princípio constitucional da separação de poderes. Isso se deve à interpretação moderna dessa divisão, que admite a realização de funções atípicas por cada um dos poderes, desde que sejam respeitados os princípios de equilíbrio e cooperação.

No caso específico do EFTA, observa-se que o Poder Legislativo, ao instituí-lo, assume uma atribuição atípica, que tradicionalmente seria executada

por órgãos como a Defensoria Pública ou o Executivo. Contudo, essa atribuição atípica, que envolve a prestação de assessoria jurídica popular e a promoção de direitos humanos, está alinhada com a necessidade de promover políticas públicas voltadas para a justiça social.

A concepção moderna da separação de poderes permite que os poderes do Estado se envolvam em atividades que, embora não sejam típicas de sua função primária, visam garantir a efetivação dos direitos sociais e o cumprimento de políticas públicas fundamentais. Assim, o Legislativo, por meio do EFTA, desempenha um papel relevante e legítimo na implementação de ações voltadas à proteção de direitos humanos, o que reforça sua função atípica sem violar o princípio da separação dos poderes.

Portanto, a Resolução nº 698/2019, ao atribuir ao Poder Legislativo funções atípicas através da criação do EFTA, está em consonância com a concepção contemporânea de equilíbrio e cooperação entre os poderes, assegurando a efetivação de políticas públicas que promovam os direitos fundamentais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas e o acesso à justiça são elementos fundamentais na promoção da equidade e na proteção dos direitos dos cidadãos. O acesso à justiça, assegurado como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, garante a todos os indivíduos, independentemente de sua condição socioeconômica, a possibilidade de buscar e obter soluções para conflitos legais. Esse direito não só é essencial para a defesa de outros direitos fundamentais, mas também para a promoção da justiça social, sendo um componente vital para a efetivação plena da cidadania.

O presente estudo examinou, de forma central, a execução de políticas públicas pelo Poder Legislativo do Estado do Ceará, por meio do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA). Nesse sentido, foram analisados o conceito de políticas públicas e sua conexão com o acesso à justiça, além de se abordar a importância da assistência jurídica gratuita como um desdobramento desse direito.

Ao analisar o acesso à justiça e a importância da assistência jurídica gratuita, tornou-se necessário compreender a distinção entre assistência judiciária, assistência jurídica e assessoria jurídica, uma vez que o foco do presente trabalho se direciona, especificamente, para a assessoria jurídica prestada pelo Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar.

Nesse cenário, entende-se que a assistência judiciária consiste na prestação de um serviço público destinado a garantir o patrocínio gratuito de causas judiciais, incluindo a dispensa de custos processuais, limitando-se, portanto, ao apoio jurídico em processos no âmbito judicial. Em contraste, a assistência jurídica possui um escopo mais amplo, abrangendo não apenas a atuação em litígios judiciais, mas também a consultoria e orientação em questões extrajudiciais, promovendo um suporte jurídico mais completo. Já a assessoria jurídica desempenha um papel central no exercício pleno da cidadania, uma vez que facilita o acesso à informação e à orientação jurídica, contribuindo para a eficiência e celeridade da justiça e é indispensável para a

proteção e defesa dos direitos sociais. Constitui, assim, uma ferramenta essencial para a promoção da justiça e da segurança jurídica. Ao oferecer orientação especializada e preventiva, beneficia não apenas os indivíduos diretamente atendidos, mas também fortalece o Estado Democrático de Direito como um todo.

A Defensoria Pública, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, foi analisada em virtude de seu papel fundamental na efetivação do acesso à justiça, pois sua missão principal é prover assistência jurídica integral e gratuita aos cidadãos em situação de vulnerabilidade. Por meio dessa assistência, a Defensoria Pública assegura a defesa de direitos em todas as esferas, tanto judiciais quanto extrajudiciais, garantindo que indivíduos em condições de hipossuficiência econômica e social possam ter suas demandas atendidas e seus direitos devidamente protegidos.

A investigação incluiu uma análise aprofundada das funções típicas e atípicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse contexto, o estudo revelou que, ao instituir o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, o Poder Legislativo do Ceará exerce uma função atípica, geralmente atribuída a órgãos como a Defensoria Pública ou ao próprio Poder Executivo. A criação do EFTA, com o propósito de prestar assessoria jurídica popular e promover a defesa dos direitos humanos, evidencia uma atuação proativa do Legislativo cearense na implementação de políticas públicas voltadas para a justiça social. Essa iniciativa se configura como uma ação de grande relevância, voltada para o atendimento de comunidades vulneráveis e para a proteção de direitos fundamentais.

A pesquisa evidenciou que as atribuições do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar distinguem-se das funções desempenhadas pela Defensoria Pública do Estado do Ceará. Embora ambas as instituições compartilhem o compromisso com a promoção do acesso à justiça, suas atuações diferem em termos de escopo e natureza das intervenções. A Defensoria Pública tem como função essencial a prestação de assistência jurídica integral e gratuita a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, atuando na defesa de seus direitos individuais e coletivos, tanto na

esfera judicial quanto extrajudicial, em conformidade com suas atribuições constitucionais. Em contrapartida, o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar dedica-se ao acompanhamento e à defesa de direitos humanos em situações emblemáticas de violação, com foco especial em comunidades vulneráveis, movimentos sociais e coletivos. Sua atuação ultrapassa o âmbito estritamente jurídico, adotando uma práxis jurídica comunitária e participativa, visando fortalecer a luta por direitos de grupos historicamente marginalizados, promovendo a cidadania em uma perspectiva mais ampla.

Por fim, ao analisar as normas que regulamentam o EFTA, como a Lei nº 14.922, de 24 de maio de 2011, a Resolução nº 698, de 31 de outubro de 2019, e a Resolução nº 689, de 20 de maio de 2021, conclui-se que o Poder Legislativo do Ceará, ao institucionalizar o EFTA, legitima o exercício de uma função atípica na execução de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos e ao fortalecimento do acesso à justiça. Essa função atípica exercida pelo Legislativo é compatível com a moderna concepção de separação de poderes, a qual admite uma interação mais flexível e cooperativa entre os poderes para a efetivação dos direitos sociais e a implementação de políticas públicas fundamentais.

Desse modo, a Resolução nº 698/2019, que delega ao Legislativo a criação do EFTA, alinha-se aos princípios da moderna separação de poderes. A atuação do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar não apenas reforça o papel do Legislativo na proteção dos direitos humanos, mas também demonstra a capacidade desse poder de, através de funções atípicas, contribuir de forma significativa para a promoção dos direitos fundamentais e para a garantia do acesso à justiça, consolidando-se como um mecanismo eficaz na implementação de políticas públicas voltadas à cidadania e à justiça social.

## REFERÊNCIAS

AITH, F. **Políticas públicas de Estado e de governo**: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMABILE, T.O. **Políticas públicas e a participação da sociedade civil**. In: CASTRO, Antônio; GONTIJO, Claudia (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2012.

ARAÚJO, J.P de. **Manual dos Direitos Sociais da População**. Belo Horizonte: Gráfica O Lutador, 1998.

ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, jun. 2007, p. 147-151.

BATISTA, A. M. **A Defensoria Pública e o Acesso Coletivo à Justiça**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: [http://tede2.unicap.br:8080/bitstream/tede/414/1/dissertacao\\_amanda\\_marques.PDF](http://tede2.unicap.br:8080/bitstream/tede/414/1/dissertacao_amanda_marques.PDF)> Acesso em 20 set. 2024.

BARCELOS, A.P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 248 e 305.

BARROS, F. P de. **Direitos Humanos e Defensoria Pública**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, C.R; MARTINS, I.G da S. **Comentários à Constituição do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BEDAQUE, J. R dos S. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Tradução Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLDRINI, R. P da C. **Garantia dos direitos e separação dos poderes**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOSI, E. **O tempo vivo da memória**: ensaios de psicologia social. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

BOULLOSA, R de F. **Avaliação e sistemas de apoio à decisão**: reflexões de conteúdo. Salvador: CIAGS/UFBA, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). **Diário Oficial da União**, 16 de julho de 1934.

BRASIL. Código de Processo Civil (1939). **Diário Oficial da União**, 1 de janeiro de 1939.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Diário Oficial da União**, 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Dispõe sobre a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União**, 6 de fevereiro de 1950.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial da União**, 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. **Política Pública e Constituição**: aspectos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. **O Estado e as políticas públicas no cenário da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CÂMARA, A. F. **Lições de Direito Processual Civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAMPOS, E. B; MACIEL, C. A. B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social & Sociedade**, n. 55, nov. 1997.

CANELA JÚNIOR, P. **Assistência Jurídica Gratuita**: A Efetividade do Acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed., Coimbra: Almedina, 2004.

CAPPELLETTI, M & GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

CAVALCANTE FILHO, J.T. **A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas**. In: PAIVA, Paulo; MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

CEARÁ. [Constituição (1989)] **Constituição do Estado do Ceará**, 1989: [livro eletrônico]: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 117 de 09.11.2022. – Fortaleza: INESP, 2022.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 171 de 29 de dezembro de 2016. Altera dispositivos na Lei Complementar Estadual nº 06, de 28 de abril de 1997**. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/5682-lei-complementar-n-171-de-29-12-16-d-o-13-01-17>. Acesso em: 15 set. 2021.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 117 de 27 de dezembro de 2002**. Altera a estrutura organizacional da Defensoria Pública Geral do Ceará. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/2356-lei-complementar-n-117-de-27-12-12-d-o-28-12-12>. Acesso em: 15 set. 2021.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 06 de 28 de abril e 1997**. Cria a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, define sua competência e dá outras providências. Disponível em: [www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao](http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao). Acesso em: 15 set. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 14.922 de 24 de maio de 2011**. Dispõe sobre a institucionalização do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Frei Tito de Alencar na Assembleia Legislativa do estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao>. Acesso em: 15 set. 2021.

CEARÁ. **Resolução nº 698 de 31 de outubro de 2019**. Disponível em: [//imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20191108/do20191108p03.pdf#page=186](http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20191108/do20191108p03.pdf#page=186). Acesso em: 15 set. 2021.

COLINO, I. B da S. O acesso à Justiça das pessoas com deficiência. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, janeiro de 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 15 set. 2021.

COMPARTO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1997.

DALLARI, D de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

D'ANGELIS, W. R. **A cidadania ao alcance de todos**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado/SEJU, 1992.

DWORKIN, R. **Levando os Direitos a Sério**. Trad. Nelson Boeira. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESTEVES, D; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 3. ed. [S.l.]: Editora Forense, 2018.

ESTEVES, J.C; SILVA, M. A. **Sistemas de Assistência Jurídica: uma análise comparativa**. São Paulo: Editora Jurídica, 2014.

FACHIN, Z; SAMPAR, R. **Teoria do Estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lunen Juris, 2018.

FENSTERSEIFER, T. **Defensoria pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FENSTERSEIFER, T. **Assistência jurídica aos necessitados integra direito ao mínimo existencial**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017>. Acesso em: 15 set. 2021.

FIGUEIREDO, M. F; SARLET, I. W. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs). **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 11-53.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Trad.: Sandra Netz. 2 ed. Porto Alegre: Bookmon, 2004.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad.: Sandra Netz. 3 ed. São Paulo: ARTMED, 2009.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1994.

FREIRE JÚNIOR, A. B. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GRECO, R. **Direito Penal: Parte Geral**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2014.

GUNTHER, H. (Orgs.). **Métodos de pesquisa nos estudos pessoa-ambiente**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

LESSA, R. A constituição brasileira de 1988 como experimento de uma filosofia pública: um ensaio. In OLIVEN, R. G; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M (Orgs.). **A constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008.

LIMA, F. V de. **Defensoria Pública**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

LIMA, J. C de A. **Assistência Jurídica e a Defensoria Pública no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1983.

LOPES JÚNIOR, A. **Direito Processual Penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LUZ, V de C. **Assessoria jurídica popular no Brasil: paradigmas, formação histórica e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MANCUSO, R de C. **Tutela jurisdicional e acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARCANINI, J. **Assistência Judiciária e Jurídica: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Editora Jurídica, 2003.

MARTINS, F. A. N. J. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MASTRODI, J. **Direitos sociais fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

- MATTOS, F. P. **Acesso à justiça**: um princípio em busca de efetivação. Curitiba: Juruá, 2011.
- MATTOS, R. A de. Caminhos para análise das políticas de saúde. In: MATTOS, R. A de; BAPTISTA, T. W de F. (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: IMS, 2011. Disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps). Acesso em 15 set. 2021.
- MELLO, C. A.B de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MINAYO, M. C de S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- MORAES, A de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MORAES, A de; SILVA, J. A da. **História do Direito e do Pensamento Jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.
- MORAES, A de; SILVA, J. A da. **Constituição e Assistência Jurídica**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- MORAES, M. C. B de. **Dignidade da pessoa humana no direito contemporâneo: conteúdo jurídico e eficácia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.
- MOREIRA JÚNIOR, J. I. L; FERREIRA, M. L. V; GOMES, P. O. (Org.) **Práxis em Assessoria Jurídica Popular e Direitos Humanos no Ceará**: experiências do escritório Frei Tito de Alencar. Fortaleza: INESP, 2010.
- NERY JÚNIOR, N; ANDRADE NERY, R. M de. Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante. 12. ed. São Paulo: **Rev. dos Tribunais**, 2013. p. 124.
- PAIVA, C. **Prática Penal para a Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- PASTORE, S. V. N. O direito de Acesso à Justiça. **Rev. de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 49, p. 154-190, outubro-dezembro 2004.
- PINHEIRO, P. S. Transição política e não-Estado de Direito no Brasil. In: PINHEIRO, P. S.; SACHS, I; WILHEIM, J. (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

- REIS, G. A. S. dos R.; ZVEIBIL, D.G. **Comentários à lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- RESURREIÇÃO, L. M. L da. **A defensoria pública na concretização dos direitos sociais pela via do ativismo judicial**. 2 ed. São Paulo: Baraúna, 2015, p. 105.
- ROCHA, J. L. **História da defensoria pública e da associação dos defensores públicos do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- RUIZ, João. **Acesso à justiça**: uma abordagem crítica. 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2013.
- SADEK, M. T. **Acesso à justiça**. In: PIOVESAN, F. (Org.). *Temas de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SALGADO, S. M. F. **Acesso à Justiça e seus princípios estruturantes**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade Vale do Itajaí, Itajaí, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/vinculos/pdf/Sandra%20Maria%20Fontes%20Salgado.pdf>. Acesso em 30 set. 2024.
- SANTOS, B de S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 1999.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (Orgs). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.
- SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 56, p. 119-149, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em 13 set. 2024.
- SECCHI, L; COELHO, F; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3.ed. São Paulo: Cengage, 2019.
- SILVA, C. A. **Acesso à Justiça**: uma leitura dos direitos e da cidadania no Brasil contemporâneo. São Paulo: IFCH/Unicamp, 2002.
- SILVA, J. A da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SMANIO, G. P. **Direito administrativo contemporâneo**: uma análise crítica. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, M.Q. **Teoria do Estado**: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, v. 18, n. 16, jul./dez., 2006.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, A. P; DINAMARCO, C. R; WATANABE, K. (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 1988.

**ANEXO A - CONVÊNIO 2001**

CONVÊNIO QUE ENTRE SE  
CELEBRAM A UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ, A  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO CEARÁ, O TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA DO CEARÁ E A  
ORDEM DOS ADVOGADOS DO  
BRASIL – SECCIONAL DO CEARÁ,  
NA FORMA ABAIXO:

CONSIDERANDO a carência das comunidades mais pobres de Fortaleza, no que respeita a uma assessoria jurídica que, a um só tempo, lhes esclareça dos direitos e deveres inerentes ao exercício da cidadania e lhes propicie a busca da prestação jurisdicional na defesa de seus direitos;

CONSIDERANDO a necessidade dos estudantes dos cursos de Direito de uma prática forense, não apenas concernente aos atos formais da advocacia, mas também ao desenvolvimento de uma consciência humanista do papel social que o advogado pode assumir em nossa sociedade;

CONSIDERANDO o dever dos poderes públicos, através de seus órgãos, de propiciar às comunidades marginalizadas a possibilidade de serem assistidas e assessoradas juridicamente e que a Universidade tem de suplementar o estágio profissional dos acadêmicos de Direito;

A Universidade Federal do Ceará, doravante denominada UFC, neste ato representado pelo seu Magnífico Reitor, Roberto Cláudio Frota Bezerra, a Assembléia Legislativa do Ceará, doravante denominada ALECE, neste ato representada pelo seu presidente, Deputado Wellington Landim, o Tribunal de Justiça do Ceará, doravante denominado TJCE, neste ato representado pela sua Desembargadora Áquedra Passos Rodrigues Martins, e a Ordem dos Advogados do 95 Brasil – Secção do Ceará, doravante denominada OAB – CE, neste ato representada pelo seu presidente, Dr. Paulo Napoleão Gonçalves Quezado,

firmam o presente convênio para a criação e manutenção do Escritório de Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, a funcionar na Assembléia Legislativa/CE. Orientando-se pelos princípios da Assessoria Jurídica Popular para aperfeiçoar o cidadão como verdadeiro operador dos processos de mudança social, para, a partir da compreensão do direito como meio de emancipação do homem, desenvolver-se uma consciência de cidadania fundada na concretização dos Direitos Humanos.

Cláusula Primeira – Do Objetivo
---------------------------------

O Escritório Frei Tito de Alencar tem por objetivo prestar assessoria jurídica a comunidades marginalizadas do Ceará, atuando em juízo na defesa de demandas coletivas e individuais (que, devido à sua relevância, tenham repercussão coletiva), diretamente, através de seus advogados, mediante representação do Ministério Público ou, ainda, acompanhando subsidiariamente processos em curso, buscando também efetivar, junto às comunidades, uma educação jurídica popular e um treinamento para legal capaz de habilitar a comunidade para a autodefesa dos seus direitos, não somente perante o Poder Judiciário, mas também junto ao Executivo e do Legislativo, criando uma nova mentalidade, ao invés do simples assistencialismo do Estado, buscando uma sociedade civil bem mais consciente e participativa.

O presente Convênio assenta-se nas seguintes razões:

a) Carência de uma eficiente, eficaz e efetiva assessoria jurídica à comunidade carente da cidade de Fortaleza – Ce;

b) Ausência de “laboratórios” que permitam aos estudantes de Direito a aplicação prática dos ensinamentos conceituais absorvidos nas Universidades;

c) Criação e manutenção do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, habilitado a prestar, com apoio de estagiários universitários, assessoria jurídica às camadas marginalizadas do Estado do Ceará, atuando em juízo na defesa das demandas coletivas e individuais (que devido à sua relevância, tenham repercussão coletiva).

### Cláusula Segunda – Da Fundamentação Legal

Fundamenta-se o presente Instrumento nas disposições contidas no art. 116 da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei n.º 9.648, de 27 de maio de 1998, e na Instrução Normativa n.º 01 da Secretaria do Tesouro Nacional.

### Cláusula Terceira – Do Objetivo

O Escritório Frei Tito de Alencar tem por objetivo prestar assessoria jurídica a comunidades marginalizadas do Ceará, atuando em juízo na defesa de demandas coletivas e individuais (que, devido à sua relevância, tenham repercussão coletiva), diretamente, através de seus advogados, mediante representação do Ministério Público ou, ainda, acompanhando subsidiariamente processos em curso, buscando também efetivar, junto às comunidades, uma educação jurídica popular e um treinamento para legal capaz de habilitar a comunidade para a autodefesa dos seus direitos, não somente perante o Poder Judiciário, mas também junto ao Executivo e do Legislativo, criando uma nova mentalidade, ao invés do simples assistencialismo do Estado, buscando uma sociedade civil bem mais consciente e participativa.

### Cláusula Quarta – Das Obrigações

#### I) Do Tribunal de Justiça do Ceará:

I.1) Conceder, dentro do Convênio firmado com a UFC, 20 (vinte) bolsas ao Escritório Frei Tito de Alencar, a fim de apoiar o desenvolvimento dos projetos de extensão do Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU e do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC da Faculdade de Direito.

#### II) Da Universidade Federal do Ceará – UFC:

II) Da Universidade Federal do Ceará – UFC: II.1) Nomear representantes para integrar a Coordenação do Escritório, sendo um de cada projeto de extensão, Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU e Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC da Faculdade de Direito da UFC;

II.2) Reconhecer o estágio para efeitos do currículo do Curso de Direito da UFC;

II.3) Emitir certificados de Extensão para os bolsistas do Escritório.

III) Da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará – ALECE:

III.1) Fornecer infra-estrutura necessária ao funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar, compreendendo a cessão de uma sala na Assembléia Legislativa/CE, devidamente equipada com material de escritório necessário;

III.2) Fornecer um(a) funcionário(a) para trabalhar na secretaria do Escritório, nos turnos da manhã e tarde, totalizando quarenta horas semanais;

III.3) Nomear um(a) representante, indicado pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALECE, para integrar a coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar.

IV) Da Ordem dos Advogados do Brasil/ Secção do Ceará – OAB:

IV.1) Disponibilizar 02 (dois) Advogados para orientar as atividades e atuar em juízo em nome do Escritório Frei Tito de Alencar;

IV.2) Fornecer um automóvel, com a devida manutenção, para as atividades externas do Escritório;

IV.3) Nomear um representante para integrar a Coordenação do Escritório Frei Tito de Alencar;

IV.4) Reconhecer o estágio no Escritório e emitir as carteiras de estagiários(as), nos termos da lei.

Cláusula Quinta – Do projeto de Seleção dos Bolsistas
---

Os 20 (vinte) bolsistas serão selecionados pelo Escritório Frei Tito de Alencar, dentre os integrantes dos Projetos de Extensão CAJU e NAJUC,

através de avaliação escrita e oral percebendo, os mesmos, remunerações equivalentes às bolsas estipuladas no Convênio celebrado pelo DCE com a UFC.

Cláusula Sexta – Da Adesão ao Convênio

O presente convênio admitirá adesões de entidades governamentais ou não-governamentais para o funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar mediante termo aditivo e com a concordância de todos os convenentes.

Cláusula Sétima – Das Parcerias

O Escritório Frei Tito de Alencar poderá firmar parcerias com entidades governamentais e não-governamentais para a execução de projetos específicos, sendo, porém, necessária a aprovação pela Coordenação do Escritório.

Cláusula Oitava – Da Vigência

Este Convênio terá a duração de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser renovado, por iguais períodos, até o limite assegurado pela legislação pertinente. Por conveniência dos convenentes, poderá, entretanto, ser denunciado por quaisquer das partes com antecedência de 60 (sessenta) dias.

Cláusula Nona – Do Foro

Fica eleito o Foro da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, para dirimir quaisquer dúvidas suscitadas na execução deste Instrumento.

E, por estarem assim juntas e acordadas, firmam o presente Convênio, em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, para que surta seus efeitos jurídicos e legais, devendo seu extrato ser publicado no Diário da Justiça.

Fortaleza, \_\_\_\_ de Agosto de 2001.

DES. FRANCISCO HAROLDO RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

Presidente do Tribunal de Justiça do Ceará

ROBERTO CLÁUDIO FROTA BEZERRA

Reitor da Universidade Federal do Ceará

WELLINGTON LANDIM

Presidente da Assembléia Legislativa do Ceará

PAULO NAPOLEÃO GONÇALVES QUEZADO Presidente da Ordem dos

Advogados do Brasil (OAB) – Secção do Ceará

#### **TESTEMUNHAS**

MARCOS ANTÔNIO DE PAIVA COLARES

Prof. Orientador do Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU

DEODATO JOSÉ RAMALHO JÚNIOR

Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB – CE

DEP. JOÃO ALFREDO Presidente da Comissão de Direitos Humanos da  
Assembléia Legislativa do Ceará

**ANEXO B - LEI N° 14.922, DE 24.05.11 (DO DE 02.06.11)****Dispõe sobre a Institucionalização do Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências.**

O GOVERNADO DO ESTADO DO CEARÁ:

FAÇO SABER QUE A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DECRETOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica institucionalizado o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA, com propósito de atuar, por meio da práxis da Assessoria Jurídica Popular, em consonância com os objetivos da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa, com base em metodologias objetivas e transparentes, respeitadas as atribuições constitucionais da Defensoria Pública, com objetivos, dentre outros de:

- I - realizar atendimentos, prestando consultoria jurídica e assistência extrajudicial às comunidades marginalizadas e excluídas de direitos;
- II - contribuir, de forma efetiva, para o acesso a justiça e para a inclusão social;
- III - orientar juridicamente a população, disponibilizando meios alternativos de resolução de conflitos;
- IV - representar aos órgãos competentes, para fins de adoção das medidas cabíveis;
- V - solicitar à Polícia Judiciária a instauração de inquérito policial para a investigação de delitos relacionados aos direitos humanos;
- VI - desenvolver outras atividades compatíveis com a defesa da família, da mulher, do idoso, do portador de necessidades especiais e das minorias étnicas e sociais;
- VII - orientar os assessorados através da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais.

Art. 2º A Assessoria Jurídica Popular constitui-se em uma práxis jurídica de assessoria a movimentos organizados; comunidades e minorias étnicas, raciais e sociais; de atuação em questões coletivas ou de repercussão coletiva de Direitos Humanos e Fundamentais dessas populações; e que se fundamenta no seguinte:

I - busca de meios de construção e viabilização de um Pluralismo Jurídico-comunitário-participativo;

II - compreensão dos movimentos, grupo e comunidades assessoradas como sujeitos coletivos de Direitos Humanos;

III - utilização da metodologia da Educação Popular como abordagem pedagógica na educação em Direitos Humanos e Fundamentais junto aos assessorados e na relação com os assessorados;

IV - construção de práticas jurídicas calcadas na percepção do Direito como via de transformação e emancipação.

Art. 3º O Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar – EFTA, será subordinado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania - CDHC, e vinculado à Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, através da Assessoria Jurídica e de Relações Institucionais da Presidência, cuja Coordenação será indicada pelo Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania.

Art. 4º Os processos judiciais e extrajudiciais em curso, que estão sob a responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania, serão acompanhados pelos advogados do Escritório Frei Tito de Alencar.

Art. 5º A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará fica autorizada a adotar as providências e expedir os atos necessários à execução desta Lei, mediante observância da legislação federal e estadual, dando cumprimento a todos os trâmites legais necessários para o funcionamento do Escritório Frei Tito de Alencar.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 24 de maio de 2011.

Cid Ferreira Gomes

**ANEXO C - Resolução nº 698/2019**

**[https://drive.google.com/file/d/1\\_XvE9u0bQiY1-38t93u12ICgwAFzQ4dG/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1_XvE9u0bQiY1-38t93u12ICgwAFzQ4dG/view?usp=drive_link)**