

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Igor Nielson Medeiros Schirmer**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA  
PÚBLICA NO BRASIL: POLÍTICA, IDEOLOGIA E GRUPOS DE  
PRESSÃO (1954-2014).**

**Santa Maria, RS  
2017**



**Igor Nielson Medeiros Schirmer**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA  
NO BRASIL: POLÍTICA, IDEOLOGIA E GRUPOS DE PRESSÃO (1954-2014).**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez

Santa Maria, RS  
2017

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Schirmer, Igor Nielson Medeiros

O processo de construção institucional da Defensoria Pública no Brasil: política, ideologia e grupos de pressão (1954-2014). / Igor Nielson Medeiros Schirmer.- 2017.

174 p.; 30 cm

Orientador: Reginaldo Teixeira Perez

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2017

1. Defensoria Pública 2. Carreiras jurídicas de Estado  
3. Instituições políticas brasileiras 4. Construção institucional 5. Voluntarismo político I. Perez, Reginaldo Teixeira II. Título.

**Igor Nielson Medeiros Schirmer**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA  
NO BRASIL: POLÍTICA, IDEOLOGIA E GRUPOS DE PRESSÃO (1954-2014).**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais.**

**Aprovado em 23 de fevereiro de 2017:**

---

**Reginaldo Teixeira Perez, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

---

**Eduardo Lopes Cabral Maia, Dr. (UFSM)**

---

**Fabiano Engelmann, Dr. (UFRGS)**

Santa Maria, RS  
2017



## DEDICATÓRIA

*À minha mãe, Nair, e ao meu irmão, Simão.*



## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças às numerosas contribuições de pessoas e instituições que, em muitos momentos, me forneceram, generosamente, todo o tipo de suporte necessário para persistir nos enfrentamentos da vida acadêmica e da pesquisa empírica. Gostaria de externar a minha gratidão especialmente:

- ao meu orientador, Reginaldo Teixeira Perez, que, desde o período da graduação em Ciências Sociais, na UFSM, orientou-me com a sabedoria e humildade que marcam os melhores educadores;

- aos professores-membros da Banca Examinadora, Fabiano Engelmann (UFRGS) e Eduardo Lopes Cabral Maia (UFSM), pelas valorosas contribuições fornecidas no Exame de Qualificação, indispensáveis para o aprimoramento deste trabalho;

- à minha querida mãe, Nair Roselis Medeiros Borges, professora e jurista, que, além do seu amor incondicional, também me concedeu, por diversas vezes, elucidações jurídicas que facilitaram a prática investigativa;

- à minha companheira, Dienifer Canabarro Scolari, pelo amor terno, atenção, carinhos e cuidados especiais sem os quais seria difícil dar conta das longas jornadas de trabalho demandadas por esta investigação;

- aos professores, colegas e funcionários do Departamento de Ciências Sociais (DCS) da UFSM, pela formação e convívio inesquecíveis e imprescindíveis;

- ao Defensor Público-Geral do Rio Grande do Sul, Cristiano Vieira Heerd, pela gentileza em me receber pessoalmente em seu gabinete para prestar sua importante colaboração para a confecção desta dissertação;

- ao Defensor Público e colega de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Andrey Mello, por colaborar em diversos momentos desta pesquisa, concedendo-me entrevista e também abrindo caminho para que eu dispusesse de um acesso mais facilitado aos membros da Defensoria Pública;

- à Defensora Pública Patrícia Kettermann, ex-presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), pela agradável recepção e pelo importante depoimento concedido, além de, gentilmente, fornecer-me acesso a outros materiais que foram incorporados à bibliografia deste trabalho;

- ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por disponibilizar parte significativa dos depoimentos que foram utilizados como subsídio para análise nesta investigação;

- à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por subsidiar esta investigação concedendo-me bolsa de pesquisa;

- Ao fraterno amigo e sociólogo da Defensoria Pública da União, em Santa Maria/RS, Leonardo do Amaral Pedrete, com quem tive a oportunidade de estagiar no ano de 2014, introduzindo-me nos estudos sobre a Defensoria Pública e me possibilitando conhecer de perto a rotina da instituição;

- Aos amigos e colegas de moradia, Ciro Oliveira, Charles Maffra e Mario Raposo, com quem convivi durante estes dois anos em que cursei o mestrado, e que por diversas vezes opinaram sobre os tópicos abordados nesta pesquisa;

- Aos colegas William Nunes, Diéssica Gaije, Ráisa Camfield, Letícia Estivalet e Daniel Faber, que sempre estavam à disposição para me atender.

*O passado vive em nós, latente, obscuro nas células do nosso subconsciente. Ele é que nos dirige ainda hoje com sua influência invisível, mas inelutável e fatal.*

(Oliveira Vianna)



## RESUMO

### O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL: POLÍTICA, IDEOLOGIA E GRUPOS DE PRESSÃO (1954-2014).

AUTOR: Igor Nielson Medeiros Schirmer

ORIENTADOR: Reginaldo Teixeira Perez

O presente trabalho apresenta uma análise sobre o processo de construção institucional da Defensoria Pública no Brasil. A pesquisa foi realizada através de um estudo de caso focado no processo legislativo referente a esta instituição, no período de 1954 a 2014. Buscando estabelecer um diálogo com o estudo de caso sobre o processo de reconstrução institucional do Ministério Público, realizado por Rogério Arantes (2002), esta investigação pretende descrever, compreender e explicar como a Defensoria Pública passou por uma substancial transformação no seu perfil institucional, tendo como *ponto de inflexão* o período situado entre os anos de 2004 e 2014. Dessa maneira, na primeira parte do trabalho, são discutidos os fundamentos teóricos, metodológicos e conceituais que nortearam a confecção desta dissertação. Na segunda parte, empreende-se uma revisão histórica sobre a trajetória da Assistência Judiciária fluminense, através da descrição e análise de alguns dos momentos mais significativos no curso da evolução dessa instituição, entre os anos de 1954 e 1988, quando a Assistência Judiciária cede lugar à Defensoria Pública. São examinados, portanto, os principais impasses sofridos pela instituição no seu período embrionário, bem como os principais *pontos de inflexão* que impactaram no seu processo de construção institucional. Esse capítulo se encerra com uma análise sobre o debate realizado pelos legisladores constituintes, no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário, e do Ministério Público, durante a Assembleia Nacional Constituinte, sendo analisado o tratamento conferido à Defensoria Pública na Carta Política de 1988 e os seus desdobramentos para a instituição, no decorrer da década de 1990. Na terceira parte é discutida a guinada institucional alcançada através da produção legislativa afeita aos interesses da Defensoria Pública, que possibilitou, no período da última década, uma reorientação do perfil desse órgão de Estado. Nesse sentido, se procurou examinar cada uma das novas definições legais que ampliaram o escopo e as atribuições da Defensoria Pública, bem como as estratégias empregadas pelos membros da instituição, no sentido de promover e pressionar para que fossem empreendidas essas respectivas mudanças legislativas. Também são discutidas algumas das repercussões que essas mudanças causaram, além da forma como os dirigentes da instituição se posicionaram diante desses impasses. Na quarta parte são examinados, mais detidamente, os termos que passaram a compor a construção ideológica que conferiu maior coesão doutrinária aos grupos de pressão de defensores públicos, fornecendo subsídios para que fossem elaboradas as *justificativas* que passaram a fundamentar a legitimidade arrogada à Defensoria Pública, para atuar de acordo com as suas novas funções institucionais. Em suma, nesse capítulo buscou-se identificar alguns dos elementos e valores que foram incorporados ao *universo ideológico* dos defensores públicos, de maneira a orientar a ação concreta desses agentes em relação ao seu ativismo corporativo.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. Carreiras jurídicas de Estado. Instituições políticas brasileiras. Construção institucional. Voluntarismo político.



## ABSTRACT

### THE PROCESS OF INSTITUTIONAL CONSTRUCTION OF THE BRAZILIAN PUBLIC DEFENDER OFFICE: POLITICS, IDEOLOGY AND PRESSURE GROUPS (1954-2014)

AUTHOR: Igor Nielson Medeiros Schirmer

ADVISER: Reginaldo Teixeira Perez

The following paper presents an analysis on the process of institutional construction of the Brazilian Public Defender Office. The research was performed through a case study focused on the legislative process referenced to this institution, on the period of 1954 to 2014. *This investigation intend to describe, comprehend and explain how the Public Defender Office had been through a substantial transformation on its institutional profile, having the period of 2004 to 2014 as an inflection point.* Thus, trying to stablish a dialog with the case study about the institutional reconstruction process of the *Brazilian Government Agency for Law Enforcement, made by Rogério Arantes (2002)*. That being, on the first part of the paper is discussed the theoretical, methodological and conceptual fundamentals that gave a north to the construction of this thesis. On the second part, it is made an historical revision about the trajectory of the *Fluminense Legal Assistance*, through a description and analysis of a few moments apparently with more significance on the evolution of this institution, between the years of 1954 and 1988, when the Legal Assistance gave way to the Public Defender Office. Therefore, the main standoffs of the institution on its embryonic phase are examined, as well as the main inflexion points that had impact on its process of institutional construction. This chapter ends with an analysis about the debate performed by constituent legislators on the scope of the Judicial Power's Subcommittee and the Public Defender Office during the National Constituent Assembly, analyzing the treatment conferred to the Public Defense on the Political Charter of 1988 and its developments to the institution throughout the 1990's decade. On the third part it is deliberated the institutional yaw reached by the legislative production used with the interests of the Public Defender Office, that enabled and reorientation of the State entity's profile on the period of a decade. In that manner, It has been examined each of the new legal definitions that widened the scope and attributions of the Public Defender Office, as well as the strategies applied by the members of the institutions to promote and pressure for the respective legislative changes. It is also discussed some of the repercussions that those changes caused, in addition on how the managers of the institution positioned themselves before those impasses. On the fourth part, it is examined, at length, the terms that have composed the ideological construction that has given wider doctrinal cohesion to pressure groups of public defenders, providing subsidy to elaborate justifications that started to underpin the legitimacy arrogated to the Public Defender Office to act accordingly with its new institutional functions. In conclusion, on this chapter it has been searched to identify some of the values and elements incorporated to the *ideological universe* of the public defenders, so that their concrete actions are guided with regard to their corporative activism.

**Keyword:** Public Defender Office; State Juridical Careers; Brazilian Political Institutions; Institutional Construction; Political Voluntarism.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAERJ	Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.
ADPERJ	Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro.
AIDEF	Asociación Interamericana de Defensorías Públicas.
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
APMP	Associação Paulista do Ministério Público
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMARJ	Caixa de Assistência aos Membros da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CONDEGE	Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
FENADEP	Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LODP	Lei Orgânica da Defensoria Pública
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS</b> .....	25
2.1	ESTADO E DIREITO NA TEORIA POLÍTICA .....	26
2.2	DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: MUDANÇA DE PARADIGMA E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS JURISTAS NOS REGIMES CONSTITUCIONAIS EUROPEUS DO SÉCULO XX .....	29
2.3	JURISTAS E ESTRATÉGIAS DE ASCENSÃO: POLÍTICA, IDEOLOGIA E ASSOCIATIVISMO NO BRASIL PÓS-REGIME MILITAR .....	35
2.3.1	<b>O engajamento político dos juristas: grupos de interesse, grupos de pressão ou lobby?</b> .....	42
2.4	PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO .....	46
<b>3</b>	<b>BREVE HISTÓRICO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL (1954-1988)</b> .....	49
3.1	A ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA FLUMINENSE (1954-1987).....	50
3.1.1	<b>Assistência Judiciária e Regime Militar</b> .....	54
3.1.2	<b>Os “primeiros passos” da Assistência Judiciária</b> .....	56
3.1.3	<b>A fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara e seus impactos na Assistência Judiciária</b> .....	59
3.1.4	<b>Governo Chagas Freitas: a “greve” dos promotores, dissidências na AAERJ e fundação da Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ)</b> .....	62
3.1.5	<b>Governo Leonel Brizola: o engajamento político da ADPERJ, a articulação nacional dos defensores públicos e os preparativos para a Assembleia Nacional Constituinte</b> .....	66
3.2	O ENGAJAMENTO POLÍTICO DOS DEFENSORES PÚBLICOS NO PROCESSO CONSTITUINTE E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CARTA MAGNA DE 1988 .....	70
3.2.1	<b>O governo Moreira Franco e a autonomia da Assistência Judiciária fluminense</b> .....	70
3.2.2	<b>O grupo de pressão dos defensores públicos na Assembleia Nacional Constituinte</b> .....	72
3.2.3	<b>O debate sobre a Defensoria Pública na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público</b> .....	79
3.2.3.1	<i>Discussão do Anteprojeto, apresentação de Emendas e Redação Final</i> .....	86
3.2.4	<b>As reformulações no modelo institucional da Defensoria Pública, durante o processo constituinte e a sua institucionalização, através da Constituição de 1988</b> .....	93
3.3	UM BALANÇO SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA DURANTE A DÉCADA DE 1990 .....	95
3.3.1	<b>A Lei Complementar nº 80 de 1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública)</b> .....	96
3.3.2	<b>As dificuldades de implantação da Defensoria Pública da União e a Lei Complementar nº 98 de 1999</b> .....	98
<b>4</b>	<b>O PROCESSO DE RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA: INCORPORAÇÃO DE FUNÇÕES E ATIVISMO CORPORATIVO (2000-2014)</b> .....	103

4.1	ENCONTROS DE CLASSE E ARTICULAÇÕES DE DEFENSORES PÚBLICOS NO INÍCIO DOS ANOS 2000 .....	105
4.1.1	<b>Em busca de <i>reconhecimento</i>: o projeto de internacionalização da Defensoria Pública e as mobilizações em prol da autonomia institucional</b> .....	107
4.2	A PEC DA “REFORMA DO JUDICIÁRIO” E A AUTONOMIA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004).....	109
4.3	A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 2903/2005 E A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	112
4.4	A ATUALIZAÇÃO DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A NOVA LEI ORGÂNICA DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA .....	115
4.4.1	<b>A atualização lei da Ação Civil Pública (Lei Federal 11.448/2007)</b> .....	115
4.4.2	<b>A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 132/2009)</b> .....	118
4.4.3	<b>Contenda entre instituições: a disputa pela legitimidade no ajuizamento de Ação Civil Pública</b> .....	122
4.4.3.1	<i>A reação da ANADEP</i> .....	127
4.5	O NOVO PERFIL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA.....	129
4.5.1	<b>A atuação da AIDEF na Organização dos Estados Americanos (OEA) pela aprovação de resoluções favoráveis à Defensoria Pública</b> .....	130
4.5.2	<b>A criação de linha de financiamento da Defensoria Pública junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)</b> . .....	131
4.5.3	<b>A desvinculação da Defensoria Pública do Distrito Federal da Defensoria Pública da União (Emenda Constitucional nº 69/2012)</b> .....	132
4.5.4	<b>A fundação do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE)</b> .....	133
4.5.5	<b>A criação da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina e o STF (ADI 4270/2012)</b> .....	135
4.5.6	<b>A constitucionalização da autonomia da Defensoria Pública da União (Emenda Constitucional nº 74/2013)</b> .....	137
4.5.7	<b>O reposicionamento da Defensoria Pública no arranjo institucional brasileiro (emenda constitucional nº 80/2014)</b> .....	140
5	<b>DEFENSORIA PÚBLICA: IDEOLOGIA E POLÍTICA</b> .....	149
5.1	<b>O VOLUNTARISMO POLÍTICO DOS DEFENSORES PÚBLICOS</b> .....	153
5.1.1	<b>Análise</b> .....	154
6	<b>CONCLUSÃO</b> .....	163
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	167

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende se somar a um conjunto de esforços, cada vez mais adensado no campo das ciências sociais brasileiras, que tem se voltado ao estudo acadêmico das carreiras jurídicas de Estado e da *nova dinâmica* de funcionamento das instituições estatais e das arenas políticas decisórias, verificada no país a partir da inauguração do novo arranjo institucional de poder, pactuado através da Carta Política de 1988.

Desta forma, uma das questões teóricas às quais se pretende contribuir através do desenvolvimento desta pesquisa, diz respeito ao modo *como* essas transformações ocasionadas na estrutura institucional do Estado brasileiro, nas últimas décadas, repercutiram no comportamento político dos grupos organizados de agentes da sociedade civil e, particularmente, da burocracia estatal. Em outras palavras, pretende-se compreender de que forma as mudanças de padrão nas variáveis, associadas ao ambiente institucional e político, vigente no bojo do Estado nacional, influenciaram na conduta e nas estratégias de ação dos grupos de agentes em constante disputa pela distribuição de posições diferenciais de poder no plano estatal. Mais especificamente, como as corporações ligadas às carreiras jurídicas de Estado foram influenciadas e reagiram diante desse processo? E, ainda, como as respectivas formas de atuação desses grupos, no desencadeamento desse processo, contribuíram para estimular ou inibir a nova dinâmica de funcionamento corporificada por essa nova modalidade de arranjo institucional?

Para tanto, tendo como ímpeto a compreensão desse fenômeno moderno, de natureza essencialmente *política*, escolheu-se como objeto de análise, nesta dissertação, o *processo de construção institucional da Defensoria Pública no Brasil*. Por conseguinte, importa que sejam tecidas algumas considerações preliminares sobre a perspectiva adotada, visando o desenvolvimento desta investigação: o fenômeno político da *institucionalidade*, em sentido puramente abstrato, consiste no debate predominante no campo da ciência política, desde antes que este viesse a se constituir enquanto um campo de estudos realmente autônomo e institucionalizado, no âmbito das ciências sociais.

De maneira geral, é possível constatar que os ramos de estudos das ciências sociais mais inclinados à análise dos fenômenos políticos sempre empenharam parte significativa de seus esforços objetivando compreender e explicar, em profundidade, os distintos *processos* sociais e políticos que incidiram no forjamento dos mais variados *tipos* de arranjos institucionais registrados pela história humana.

No interior de cada uma dessas organizações sociais é altamente improvável que não se constate a existência de uma distribuição desigual nas relações de poder entre os grupos que nelas coexistem ou coexistiram. À medida que se racionalizam e se tornam mais complexas, essas relações de poder social tendem a se traduzir, muitas vezes, em uma relação sistemática de *comando* e *obediência*. Isso consiste em um fenômeno da vida social que o politólogo e jurista Norberto Bobbio (2010) denominou como *poder estabilizado*, um arranjo abstrato de relações sociais convencionado entre agentes que, conforme passa a ser reproduzido de forma repetida e continuada, durante um lapso temporal determinado, *tende* a se cristalizar na forma de uma modalidade de arranjo que o autor italiano denominou como *poder institucionalizado*, ou, ainda, *poder político*.

Historicamente, na medida em que as minorias organizadas passaram a consolidar uma consciência comum, segundo a qual o poder político não pode prescindir do monopólio do uso legítimo da violência, se pode verificar que começam a surgir iniciativas diversas no sentido de se formular intelectualmente os *fundamentos* que justificariam a vigência de um determinado tipo de arranjo de dominação e de se formalizar os tipos de *procedimentos* através dos quais este novo padrão de institucionalidade passará a operar – o que se manifesta nas obras dos autores *contratualistas*.

Nessa linha de raciocínio, o fenômeno político do Estado, na sua roupagem moderna, encontrou-se, já nas suas origens, acompanhado por um debate inexaurível em relação aos *processos de construção* que possibilitaram o advento de determinados tipos de formatos de institucionalidade. A questão central desse debate então consistirá em descrever e explicar *como* um determinado fenômeno (de origem política ou social) aconteceu? Fenômenos de natureza política e social sempre são o resultado de *processos* (BECKER, 2007), isto é, de uma série de cadeias de eventos social e historicamente condicionados, que se conjugam de forma a produzir um resultado com uma significação culturalmente singular para uma determinada comunidade moral (WEBER, 2001).

No presente trabalho se optou pela realização de um estudo de caso sobre o processo de construção institucional da Defensoria Pública brasileira. Nesse sentido, foram eleitos dois objetivos principais: (1) contribuir para a compreensão acerca do processo de construção institucional da Defensoria Pública no país; (2) analisar, a partir desse estudo de caso, as características da nova dinâmica de engajamento político dos operadores do direito vinculados às carreiras jurídicas de Estado no Brasil, a partir da conjuntura de redemocratização que se configurou no país, a partir da década de 1980.

Desse modo, a expectativa é que, a partir da análise das ações concretas praticadas pelos grupos de pressão dos defensores públicos, bem como dos resultados que tais iniciativas vieram a surtir para a categoria, durante o processo de construção institucional recente da Defensoria Pública, possa ser possível se apreender nuances sobre a forma como efetivamente “funcionam” alguns dos mecanismos políticos, institucionais e sociais que passaram a conformar a nova dinâmica das instituições políticas e jurídicas do Estado brasileiro, desde a Carta Política de 1988, permitindo a identificação de *regularidades* que possam eventualmente ser aplicadas também na análise de processos que envolvam outras carreiras jurídicas de Estado.

Nesse sentido, o presente trabalho examina, de maneira mais profunda, as transformações que ocorreram no desenho constitucional da Defensoria Pública, mediante a intensificação de produção legislativa durante o período situado entre os anos de 2004, quando teve início a chamada “Reforma do Judiciário”, e 2014, quando a Defensoria Pública brasileira alcançou a conquista historicamente mais significativa, no que se refere às metas perseguidas pelos defensores públicos, no decorrer do processo de construção da instituição.

Conforme foi possível se constatar por meio desta pesquisa, foi ao longo desses dez anos (2004-2014) de *luta* por afirmação institucional, que os defensores públicos obtiveram êxito em conseguir legitimar, mediante constantes alterações nas definições constitucionais da Defensoria Pública, uma parcela expressiva de uma série de demandas que há décadas vinham sendo pleiteadas pelos membros da instituição. Com efeito, tais agentes lograram modificar de forma substancial as definições legais, até então em vigor, no que diz respeito ao “papel político” a ser exercido pela instituição, delineando-a de acordo com uma nova identidade, no contexto da institucionalidade estatal brasileira.

Em razão desses ajustes, a Defensoria Pública encontrou respaldo *justificativo* para dar curso a um processo de incorporação de funções, isto é, de ampliação do seu rol de atribuições, tendo em vista consolidar as transformações provocadas no seu perfil institucional. Por conta dessas circunstâncias, os defensores públicos passaram a contar com uma série de garantias corporativas, o que, por consequência, promoveu uma significativa “ascensão” desses agentes no interior do campo jurídico brasileiro, situando-os, portanto, em uma posição de “maior prestígio” no âmbito das carreiras jurídicas de Estado no país. Este processo também conferiu maior robustez institucional e legitimidade à Defensoria Pública, na medida em que um maior número de garantias institucionais foram-lhe atribuídas.

Não obstante, antes de se debruçar na análise acerca do processo legislativo ocorrido nesse período específico, que, como será demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, foi

crucial para se chegar ao modelo de Defensoria Pública atualmente em vigor no país, serão analisadas as condições antecedentes que caracterizaram os primórdios dessa instituição, desde o surgimento do órgão que a precedeu historicamente, isto é, a Assistência Judiciária fluminense.

Conforme será demonstrado, tendo sido concebida no antigo estado do Rio de Janeiro, o modelo desse órgão de Estado viria a servir, posteriormente, como base para o formato institucional de Defensoria Pública que seria incorporado pela Constituição Federal de 1988, fomentando as mobilizações de classe, a criação de entidades associativas de representação e de grupos de pressão, por parte dos defensores públicos, no âmbito do Congresso Nacional, a partir da conjuntura de deflagração da Assembleia Nacional Constituinte.

Da mesma forma como procedeu Rogério Arantes (2002) em investigação sobre o processo de reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro, na presente pesquisa o processo de construção institucional da Defensoria Pública será abordado, analogamente, a partir de duas vertentes principais: uma vertente *institucional*, relacionada à análise da produção legislativa, em nível estadual – no caso do Rio de Janeiro, anteriormente a 1988 – e federal, cujo efeito tenha influenciado na redefinição das funções, prerrogativas e garantias institucionais atribuídas à Defensoria Pública; uma vertente *substantiva*, pela qual se pretende analisar a constituição da ideologia particular que animou o ativismo e o engajamento corporativo de defensores públicos, em prol da expansão da instituição, de maneira mais acentuada, no decorrer da última década.

Por outro lado, o presente trabalho não se detém em analisar as questões atinentes aos padrões de recrutamento relativos aos defensores públicos, como também não apresenta uma discussão aprofundada sobre as estratégias de reconversão de capitais, usos e apropriações do direito, praticadas por esses agentes no decorrer do processo recente de expansão da instituição. Além disso, neste estudo de caso sobre a Defensoria Pública, as questões mais aprofundadas referentes à temática do “acesso à Justiça” ou sobre os modelos de políticas públicas relacionados à assistência judiciária são tratadas apenas de forma lateral, sem que seja realizado um exame detalhado acerca desses temas.

Por certo, tais enfoques podem oportunizar perspectivas de análise capazes de oferecer contribuições valorosas no sentido de se alcançar uma compreensão mais completa sobre o processo de formação da institucionalidade da Defensoria Pública, e, por extensão, para se compreender a nova dinâmica de funcionamento do sistema de justiça brasileiro atual, porém, a incorporação de tais abordagens distanciaria o curso deste trabalho do seu propósito original.

Formalmente, o presente estudo encontra-se dividido em quatro partes:

Na primeira parte são discutidos os fundamentos teóricos e conceituais que nortearam a realização desta pesquisa, partindo dos conceitos mais abstratos das ciências sociais a respeito do fenômeno da institucionalidade, até se chegar a conceitos mais específicos para a análise do fenômeno em tela. Nessa parte, também são apresentados os procedimentos de investigação empregados ao longo da operacionalização do presente trabalho.

Na segunda parte, empreende-se uma revisão histórica sobre a trajetória da Assistência Judiciária fluminense, através da descrição e análise de alguns dos momentos aparentemente mais significativos no curso da evolução dessa instituição, entre os anos de 1954 e 1988, quando a Assistência Judiciária cede lugar à Defensoria Pública. São examinados, portanto, os principais impasses sofridos pela instituição no seu período *embrionário*, bem como os principais pontos de inflexão que impactaram no seu processo de construção institucional. Esse capítulo se encerra com uma análise sobre o debate realizado pelos legisladores constituintes no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, durante a Assembleia Nacional Constituinte, sendo analisado o tratamento conferido à Defensoria Pública na Carta Política de 1988 e os seus desdobramentos para a instituição no decorrer da década de 1990.

Na terceira parte é discutida a guinada institucional alcançada através da produção legislativa afeita aos interesses da Defensoria Pública, que possibilitou, no período da última década, uma reorientação do perfil desse órgão de Estado. Nesse sentido, se procurou examinar cada uma das novas definições legais que ampliaram o escopo e as atribuições da Defensoria Pública, bem como as estratégias empregadas pelos membros da instituição no sentido de promover e pressionar para que fossem empreendidas essas respectivas mudanças legislativas. Também são discutidas algumas das repercussões que essas mudanças causaram, além da forma como os dirigentes da instituição se posicionaram diante desses impasses.

Na quarta parte são examinados, mais detidamente, os termos que passaram a compor a construção ideológica que conferiu maior coesão doutrinária aos grupos de pressão de defensores públicos, fornecendo subsídios para que fossem elaboradas as *justificações* que passaram a fundamentar a legitimidade arrogada à Defensoria Pública para atuar de acordo com as suas novas funções institucionais. Em suma, nesse capítulo buscou-se identificar alguns dos elementos e valores que foram incorporados ao *universo ideológico* dos defensores públicos, de maneira a orientar a ação concreta desses agentes em relação ao seu ativismo corporativo.



## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Os estudos em ciências sociais que elegem como objeto de pesquisa as instituições jurídicas ou judiciais brasileiras têm aumentado substancialmente no país, pelo menos, desde meados da década de 1990.<sup>1</sup> De maneira geral, nesses estudos, os cientistas sociais debruçaram-se com maior entusiasmo em analisar as instituições e as carreiras jurídicas de Estado dotadas de maior prestígio no contexto do campo jurídico brasileiro, sobretudo, as carreiras dos membros da Magistratura e/ou do Ministério Público.

Tais instituições têm despertado o interesse de numerosos pesquisadores, especialmente em função do notável reposicionamento dos seus respectivos agentes no espaço de poder do Estado nacional, fenômeno que pode ser verificado de maneira mais evidente a partir dos primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando juízes, promotores e procuradores tornaram-se personagens centrais, ou, pelo menos, dotados de uma atuação destacada no novo arranjo institucional instalado no país, a partir do processo de redemocratização (SADEK, 2004).

Por quais razões o regime político democrático, deflagrado por intermédio da Carta Política de 1988, aparentemente provocou consequências tão significativas no que se refere à conduta dos profissionais do direito vinculados às carreiras jurídicas de Estado? É importante que se diga que, a respeito dessa questão específica, não há uma convenção definitiva, dentre os estudiosos da área das ciências sociais. Porém, é indubitável a existência de um profícuo e rico debate a respeito das relações estabelecidas entre os fenômenos do Estado e do Direito, e do papel que as normas legais e os órgãos jurisdicionais têm exercido historicamente nas sociedades contemporâneas.

Nesta seção de caráter teórico-metodológico, será realizada uma curta revisão bibliográfica com o propósito de esboçar um breve panorama sobre as origens do *tipo* de institucionalidade singular ao fenômeno do Estado liberal moderno, bem como sobre as circunstâncias que conduziram a que, em seu âmbito endógeno, fosse edificado um campo jurídico relativamente autônomo e crescentemente complexo.

---

<sup>1</sup> Ver trabalhos de Arantes (1999), Perez (2009) e Maciel & Koerner (2014) sobre a reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro; Vianna (2011) sobre a institucionalização do Ministério Público no Estado do Rio Grande do Sul; Sadek (2009) sobre o perfil dos delegados de polícia no Brasil; Barroso Lima (2016) sobre a luta por autonomia dos procuradores de Estado sergipanos; Santos & Da Ros (2008) sobre as carreiras e padrões de recrutamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça; Madeira (2014) sobre o papel do STF no julgamento ações de políticas sociais entre 2003 e 2013; Werneck Vianna (1997) acerca do processo de transformação do perfil dos magistrados brasileiros; Sadek (2004, 2006, 2007, 2012) sobre a magistratura brasileira; Arantes (2015), em que o autor analisa, além da trajetória do Ministério Público, as recentes tentativas de afirmação institucional da Polícia Federal.

Sendo assim, o objetivo consiste em resgatar alguns subsídios teóricos sobre o modo como a “fórmula jurídica” condicionou (e condiciona) as possibilidades de existência e de reprodução do tipo de estrutura de dominação corporificada pelo Estado, no período da modernidade, observando-se como as mudanças de paradigma, no curso histórico dos últimos séculos, oportunizou a emergência do fenômeno do constitucionalismo moderno. A partir disso, observar de que forma ocorreu a transição de paradigmas entre a concepção clássica de Estado liberal e a concepção de Estado social, em que o papel do Direito – portanto, dos juristas – passou a sofrer uma série de redefinições e, conseqüentemente, passou a assumir um novo significado histórico-cultural no interior das sociedades contemporâneas ocidentais.

Dessa forma, através do presente capítulo, pretende-se abordar alguns conceitos e problemas teóricos que servirão como fundamento para o posterior cotejo do objeto analisado nesta dissertação. Inicialmente, serão discutidas, no plano estritamente teórico, algumas questões relativas à dinâmica atinente às relações estabelecidas entre Estado e Direito.

A partir dessas considerações, serão discutidas as transformações sofridas pela institucionalidade estatal de nações ocidentais centrais em período histórico mais recente, no decorrer do século XX, resultando na emergência da concepção do chamado Estado social (*Welfare State*). Feito isso, se tentará apresentar subsídios para a análise do comportamento político dos grupos de pressão, no ambiente institucional do Estado liberal moderno.

Finalmente, serão debatidos alguns dos conceitos de análise considerados mais pertinentes para o exame das particularidades do caso brasileiro, seguido de uma breve descrição acerca dos procedimentos e da metodologia de investigação empregados durante a realização desta pesquisa.

## 2.1 ESTADO E DIREITO NA TEORIA POLÍTICA

Adotando-se como ponto de partida uma abordagem macrosociológica, de caráter essencialmente teórico, é possível argumentar que obedecendo a dinâmica de um complexo arranjo de processos sociais de longa duração e grande escala – o processo de *racionalização*, amplamente discutido no conjunto da obra de Max Weber – à medida que o surgimento da institucionalidade estatal de caráter liberal começou a manifestar os seus primeiros contornos, na transição para o período moderno, mais acentuada se tornou a relevância social e política do papel dos juristas e, conseqüentemente, a autoridade outorgada aos profissionais especializados em atuar na área do direito.

Consoante a essa suposta dinâmica, a cada mudança de paradigma em relação ao papel a ser exercido pela institucionalidade estatal no que se refere à vida dos indivíduos, pode ser

verificada uma correspondente mudança de paradigma em relação ao papel a ser assumido pelos juristas que atuam no interior dessa institucionalidade.

Pode ser constatada na base do contratualismo clássico,<sup>2</sup> germinado nas formulações de alguns dos mais proeminentes fundadores do pensamento político moderno, tais como Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e, particularmente, John Locke<sup>3</sup>, a premissa essencial de que o estado de sociedade civil<sup>4</sup> extrai o seu fundamento e legitima a sua autoridade na medida em que se compromete em assegurar a institucionalização de determinados direitos individuais básicos, a partir do reconhecimento de um rol de garantias “inalienáveis” a todo e qualquer *indivíduo*: os direitos (ou as liberdades) civis.<sup>5</sup>

Logo, o fenômeno do direito moderno, historicamente, se constituiu como produto de um processo pelo qual os axiomas fundamentais do individualismo filosófico (esboçados de maneira substancialmente acurada nas formulações dos autores contratualistas) passam a ser incorporados e rotinizados no contexto das sociedades ocidentais europeias em processo de secularização. Assim, enquanto especificidade do período moderno, a ordenação normativa social do direito passa a ter como finalidade primordial a orientação da *conduta externa* dos indivíduos.

Por sua vez, este tipo de manifestação *singular* da fórmula jurídica evidencia o esgotamento de uma estrutura institucionalizada de domínio político, assentada no apelo, quase que exclusivo, às normas da intenção (baseadas na religião e/ou na moral), assim como também na obediência a um determinado conjunto de princípios “revelados” por uma autoridade à qual os dominados atribuem um caráter divino ou metafísico.

O conteúdo normativo nunca foi, pois, o elemento decisivo para distinguir as diversas espécies de normas, mas a autoridade a que se atribui o estabelecimento da norma. As normas da intenção são imputadas pelos homens do atual mundo ocidental, quanto ao seu estabelecimento e garantia, à consciência, à razão ou a Deus, enquanto que as normas sociais são atribuídas à vontade humana.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> “O contratualismo não é apenas uma teoria global, conceitualmente elaborada, sobre as origens da sociedade e do poder político e, por conseguinte, sobre a natureza racional do Estado. Na história medieval e moderna, o contrato é amiúde também um fato histórico, ou seja, parte integrante de um processo político que leva ao constitucionalismo e, em especial, à necessidade de limitar o poder do Governo por meio de um documento escrito que estabeleça os respectivos e recíprocos direitos-deveres” (BOBBIO, 2010:281).

<sup>3</sup> “Através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes fundamentais do Estado liberal” (BOBBIO *apud* MELLO, 2000:88)

<sup>4</sup> Isto é, a estrutura de dominação que, historicamente, passará a suceder o denominado “estado de natureza”.

<sup>5</sup> Seria um despropósito se ater, neste trabalho, em distinguir a série de minúcias que caracterizam o pensamento político desses três autores contratualistas citados, a saber, Hobbes, Locke e Rousseau. Não há dúvidas de que existem divergências substanciais na forma como cada um compreende as circunstâncias que, em tese, teriam levado os homens a celebrarem o “pacto social”, bem como sobre os meios com os quais a autoridade, a partir daí constituída, poderia exercer o seu governo. Contudo, para os propósitos de fundamentação teórica da presente pesquisa, devem ser considerados, principalmente, os raciocínios presentes na obra de John Locke.

<sup>6</sup> HELLER, 1979:95.

Dessa maneira, paralelamente à progressiva erosão das organizações políticas vigentes durante o período do medievo, ocasionada em razão do macroprocesso de *secularização*, que influenciou significativamente no declínio do poder religioso e, por conseguinte, fragilizou aqueles fundamentos que possibilitavam a manutenção de uma ordem social alicerçada em justificativas de ordem moral e/ou religiosa, ocorre um fenômeno de transição política que contribuirá para a queda de parte significativa dos regimes absolutistas, na Europa, que passam a ser gradualmente substituídos por congêneres do Estado liberal moderno, que, por sua vez, consiste em uma forma de dominação que possui como uma de suas características essenciais o fato de que a justificação de sua legitimidade, perante os dominados, fundamenta-se com base no apelo à crença “racional” na vigência do princípio da *legalidade*.<sup>7</sup>

Portanto, diferentemente das estruturas de dominação vigentes em períodos históricos anteriores, cujos arranjos de relações sociais se orientavam adotando como referência básica o mero costume, que se perpetua pela tradição e que se manifesta muitas vezes através de atos “não pensados”, e que, portanto, “não se exige de ninguém que a ele se atenha”,<sup>8</sup> as estruturas de dominação que se baseiam na “convenção” e no “direito”, de outra parte, se fundamentam na representação de uma ordem vigente, de tipo racional-legal, percebida pelos agentes como legítima, de maneira a orientar o sentido de suas ações sociais.<sup>9</sup>

Nesse sentido, de acordo com Franz Neumann (1979:113 grifos nossos), jurista e cientista político alemão, “uma teoria política baseada numa filosofia individualista deve necessariamente funcionar com o conceito negativo-jurídico de liberdade; liberdade como ausência de restrições”.

De acordo com Neumann (1978), este consistiria no conceito-chave para se compreender o que há de mais essencial no constitucionalismo moderno. Conforme esse raciocínio, o reconhecimento *formal* das liberdades civis, que estabelecem a presunção em favor dos direitos dos indivíduos *contra* o poder coercivo do Estado, consistiria em condição indispensável para a vigência de um genuíno Estado de Direito.

---

<sup>7</sup> “[...] nem o costume ou a situação de interesses, nem os motivos puramente afetivos ou racionais referentes a valores da vinculação poderiam constituir fundamentos confiáveis de uma dominação. Normalmente, junta-se a esses fatores outro elemento: a crença na *legitimidade*” (WEBER, 1994:139 grifos do autor).

<sup>8</sup> *Ibidem*. p. 18.

<sup>9</sup> “Dentro das ordenações normativas sociais o direito positivo distingue-se das regras convencionais, no estado atual da evolução social, pela maneira como se estabelece e garante o seu cumprimento. As ordenações normativas sociais devem o seu nascimento e a sua manutenção a atos de vontade humana. O estabelecimento e a asseguarção das regras convencionais, por exemplo, as normas da decência e da urbanidade, resultam da aceitação ou reprovação da opinião pública não organizada. Em compensação, o ordenamento jurídico tem à sua disposição uma organização especial a cujos órgãos incumbe a tarefa específica de garantir o nascimento e a manutenção do direito. No Estado moderno estes órgãos de criação e execução do direito são, imediata ou mediatamente, órgãos de Estado” (HELLER, 1979:97 grifos nossos).

Assim, o Estado pode intervir na liberdade do indivíduo, mas primeiro tem que provar que pode fazê-lo. Essa prova só pode ser conseguida por meio de referência à “lei” e deve, em regra geral, ser submetida aos órgãos específicos do Estado: tribunais de justiça ou tribunais administrativos.<sup>10</sup>

Dessa maneira, considerando a dualidade “Estado” e “indivíduo” enquanto uma antinomia inerente ao período moderno, aparentemente, não haveria outra maneira de se regular sistematicamente a relação entre os dois polos desse binômio, em uma ordem edificada com base na crença no princípio da legalidade, senão por intermédio da positivação das normas do Direito, operacionalizadas através de um sistema de justiça constituído por diversos órgãos e instâncias jurisdicionais, hierarquicamente organizadas, sob a égide da legalidade.

A racionalização do poder através do Direito é a outra face da realização do Direito através do poder. O Direito é a política vista através do seu processo de racionalização, assim como o poder é o Direito visto em seu processo de realização. Mas como não pode existir poder sem Direito, para que o poder do Estado moderno possa ser legal, assim também não pode haver Direito sem poder, na medida em que o Direito é ordenamento que se realiza apenas através da força.<sup>11</sup>

Nesses termos, é possível se compreender algumas das circunstâncias essenciais envolvidas no processo de edificação do Estado de Direito de caráter liberal. Fundamentalmente, neste *tipo* de institucionalidade estatal, o interesse predominante encontra-se associado à limitação do poder do Estado, no que diz respeito à sua interferência na esfera privada da vida dos indivíduos. Em outras palavras, os primeiros regimes constitucionais tinham como finalidade principal limitar o poder dos monarcas, de acordo com o “império da Lei”, garantindo a proteção das liberdades individuais (SADEK, 2004).

## 2.2 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: MUDANÇA DE PARADIGMA E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS JURISTAS NOS REGIMES CONSTITUCIONAIS EUROPEUS DO SÉCULO XX

O advento de um efetivo *sistema de justiça* encontrou-se estreitamente associado ao processo de consolidação dos direitos civis. Nessa direção, conforme foi discutido por Thomas Marshall (1967), em seu brilhante estudo de caso sobre a trajetória de reconhecimento de direitos na Inglaterra, os direitos civis teriam sido os primeiros a se consolidarem, no plano da institucionalidade estatal britânica, ainda no transcorrer do século XVIII.

<sup>10</sup> NEUMANN, 1979:113 grifos nossos.

<sup>11</sup> BOBBIO, 2010:351.

Os direitos civis se desdobrariam e, posteriormente, acabariam sendo “complementados” mediante o acúmulo de novos direitos, no século XIX, através da extensão dos direitos políticos a uma parcela mais ampla de membros da população, até, finalmente, no curso do século XX, começarem a emergir os direitos sociais. Essas três modalidades de direitos (civis, políticos e sociais) formavam o *tripé* a partir do qual teria se constituído o fenômeno moderno da cidadania.<sup>12</sup> Conforme explicam Pedrete e Schirmer (2014):

A célebre sistematização de Marshall propõe que o status de cidadão consiste no resultado de uma trajetória percorrida historicamente pelas sociedades, pela qual ocorreu o acúmulo e a edificação, ao longo de séculos, de novos tipos de direitos, que passam a ser formalmente reconhecidos como legítimos em relação aos indivíduos, no interior do ordenamento político-jurídico do Estado-nação. Além disso, Marshall também sugere que a consolidação da cidadania na Inglaterra, em seu acabamento assumido na modernidade, seria resultado de uma determinada sequência lógico-histórica de sedimentação de direitos.<sup>13</sup>

Deve-se frisar que essa interpretação leva em conta somente a forma como esse processo se desenrolou na Inglaterra, podendo ser aplicada para a compreensão sobre as trajetórias de desenvolvimento da cidadania em outros países, apenas na condição de recurso comparativo.<sup>14</sup> Cabe ressaltar que os direitos civis correspondem aos direitos naturais positivados, sendo que, dentre eles, no esquema “marshaliano”, podem ser elencados: o direito de ir e vir; a liberdade de imprensa; o livre pensamento e crença religiosa; a propriedade privada e o cumprimento de contratos válidos, bem como; o direito à justiça – neste caso, o direito a se reivindicar, através de um sistema de justiça, a vigência dos demais direitos adquiridos. Conforme o sociólogo britânico:

Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça.<sup>15</sup>

De outro modo, a dinâmica que regeu o processo de criação de novos direitos (políticos e sociais), nos séculos posteriores ao XVIII, apresenta um caráter dialético. Em sua origem, tendo como ponto de partida o reconhecimento do conceito negativo de liberdade

<sup>12</sup> “[...] Marshall expõe a trajetória de constituição da cidadania moderna como produto de uma sequência lógico-histórica, em função do fato de parecer haver uma coesão interna no processo de conformação do conjunto de novos direitos que vão progressivamente se coadunando. O processo pelo qual essa tríade de direitos irá se consolidar, no entanto, não deve ser apreendido como um encadeamento de caráter teleológico, ou seja, como um padrão a ser verificado em toda a sociedade onde esteja firmada a concepção ocidental moderna de cidadania. Nessa trajetória, as descontinuidades e inversões são possíveis e recorrentes, sobretudo naquelas nações de fundação mais tardia, demonstrando que outras sequências lógico-históricas podem acontecer, adaptando-se às particularidades da formação nacional de cada país” (PEDRETE, L. SCHIRMER, I. 2014:3).

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 2. Grifos nossos.

<sup>14</sup> A comparação entre os percursos de construção da cidadania inglesa e brasileira foi realizada pelo historiador e cientista político José Murilo de Carvalho, na obra **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

<sup>15</sup> MARSHALL, 1967:63. Grifos nossos.

jurídica, mediante a imposição do direito positivo, intenciona-se reduzir ao máximo possível o alcance da intervenção estatal – o poder absoluto deveria encontrar limites ao ser exercido na vida privada dos indivíduos e, sobretudo, nos seus negócios e contratos.

O mero reconhecimento formal dos direitos civis em uma sociedade de livre mercado, que se transforma em um ritmo acelerado, estratificando economicamente os segmentos da população – dando origem a uma imensa massa de trabalhadores assalariados – tenderá a sofrer com alguma forma de conflito, em razão dos novos problemas sociais que frequentemente emergem por estímulo de um intenso processo de industrialização. Eis um dos paradoxos do modelo liberal, apontado pelo sociólogo britânico: “os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado, por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica”.<sup>16</sup>

Durante o período do século XVIII, a institucionalidade jurídica do Estado liberal (na Inglaterra) é constituída por órgãos públicos cujo propósito destina-se à manutenção das funções mais básicas ao funcionamento efetivo do sistema de justiça. Existe apenas um enxuto aparelho judicial composto de tribunais, cortes e cartórios que visam garantir a validade do direito no âmbito da jurisdição do Estado, em especial, em atendimento às demandas pela inviolabilidade do patrimônio e das transações econômicas dos senhores das classes proprietárias.

A pressão pela criação de novos tipos de serviços se impõe constantemente enquanto uma obrigação incontornável a ser planejada e executada pela autoridade estatal, haja vista a produção legislativa intensa em matéria de direitos sociais, objetivando a prestação de uma série de serviços frequentemente demandados por parte das populações que habitam as sociedades industriais, sobretudo quando se encontram diante de um intensificado processo de urbanização.

Nesse processo, o reconhecimento dos direitos políticos em sua plenitude (no século XIX) teve como seu auge a implantação do sufrágio universal. Isso causou à arena política um impacto eleitoral sem precedentes, possibilitando a ascensão de partidos trabalhistas e de organizações sindicais com forte projeção na esfera pública, que passaram a barganhar, pela via interior do Estado, a incorporação de demandas trazidas pelos trabalhadores assalariados. Por conta dessas circunstâncias, a cidadania impôs modificações substanciais no sistema de

---

<sup>16</sup> MARSHALL, 1967:88.

classes sociais inglês, forjando as bases dos direitos sociais que, em seguida, viriam também a se consolidar.<sup>17</sup>

Os componentes de uma vida civilizada e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social.<sup>18</sup>

O reconhecimento dos direitos sociais que, em síntese, consubstancia-se na concepção segundo a qual a todo cidadão deve ser assegurado o “direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”,<sup>19</sup> estimula a criação de uma série de órgãos públicos, tendo em vista a finalidade de se cumprir com este propósito coletivista.

Por conta dessas circunstâncias, sob a incidência de um complexo arranjo de processos sociais, no decorrer de vários séculos, o Estado de Direito liberal passou por uma metamorfose historicamente significativa, assumindo as feições de um *tipo* de modalidade institucional que se pode designar por “Estado Social” – fenômeno que, em poucas décadas, atingiria seu apogeu, tendo em vista a emergência daquilo que se convencionou chamar por *Welfare State* (ou “Estado de Bem-Estar”).

Ao examinar questões de natureza semelhante àquelas cotejadas por Marshall, Luiz Werneck Vianna (1999), em época mais recente, apresentou significativas contribuições no intuito de se atingir uma compreensão mais aprofundada acerca desse processo, cuja implicação mais notável consistiria em uma *crecente institucionalização* do direito na vida social.

Partindo de um enfoque mais interessado, particularmente, na análise sobre o fenômeno da “judicialização” da política e das relações sociais, Vianna (1999) corrobora o diagnóstico segundo o qual o Estado de Direito clássico da doutrina liberal haveria sofrido, no decorrer do século XX, transformações substanciais, resultando em uma ruptura de paradigma em favor da concepção de Estado Social. Conforme Vianna (1999:15 grifos nossos):

Foi a emergência de novos detentores de direitos, especialmente o movimento operário em meados do século passado, que deu fim à rigorosa separação entre o Estado e a sociedade civil, nos termos da tópica liberal da liberdade negativa. O

---

<sup>17</sup> “O governo não pode mais manter-se afastado dos conflitos industriais como se o nível de salários e o padrão de vida dos trabalhadores fossem questões com as quais não precisasse ocupar-se. E a intervenção do governo nos conflitos industriais tem sido acompanhada, por outro lado, pela intervenção dos sindicatos na máquina governamental. Este é um fenômeno tanto significativo quanto bem-vindo, desde que se tenha consciência de suas implicações. No passado o sindicalismo tinha de afirmar os direitos sociais através de ataques desfechados de fora do sistema no qual o poder residia. Atualmente, defende-os de seu interior em cooperação com o governo. Quando se trata de questões vitais, a simples barganha econômica se transforma em algo semelhante a uma discussão conjunta da política a ser adotada” (MARSHALL, 1967:104).

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 88.

<sup>19</sup> *Ibidem*. p. 64.

Direito do Trabalho, nascido dos êxitos daquele movimento, conferiu um caráter público a relações da esfera privada, como o contrato de compra e venda da força de trabalho, consistindo em um coroamento de décadas de luta do sindicalismo, apoiado por amplos setores da sociedade civil de fins do século XIX e começo do XX.

Portanto, o Direito do Trabalho viria impor, gradativamente, uma radical revisão no que se refere aos pressupostos que informavam a velha ordem liberal. O novo paradigma a ser institucionalizado, a partir das concepções forjadas nos termos de um direito “welfareano”, passa a operar com base em uma compreensão segundo a qual a mera positivação *formal* do direito resulta “insuficiente” no que se refere ao atendimento das demandas das sociedades industriais com intensa divisão social do trabalho. Por conta disso, o Estado passa a ser percebido como instituição incumbida, não somente por zelar pela inviolabilidade dos direitos naturais inalienáveis dos indivíduos, mas também por tomar providências, arcando com o ônus daí decorrente, no intuito de tornar *substantivos* os novos direitos legislados, de caráter social.

Desse modo, o Estado de Bem-Estar, para Vianna (1999), consistirá na combinação do dirigismo econômico de estilo keynesiano, fenômeno a partir do qual virá a se constituir toda uma área autônoma de estudos voltada à “Administração Pública”, com a mudança operada no sistema do direito, que passou a unir, de modo heteróclito, princípios que antes estavam subordinados ao direito privado ou ao público.

Se o direito privado clássico assentava-se sobre a liberdade individual e sobre o pressuposto da autolimitação dos indivíduos, o fato de ele ter admitido um elemento de justiça, como a proteção dos “economicamente desfavorecidos” introduzida pelo Direito do Trabalho, emprestou-lhe um novo significado, pondo-o também a serviço da justiça social.<sup>20</sup>

Por essas circunstâncias, Werneck Vianna (1999) e Mauro Cappelletti (1993) argumentam que um dos mais notáveis efeitos provocados pela legislação do *Welfare State* sobre o direito “consistiu em substituir uma concepção de tempo referida ao *passado*, própria do paradigma liberal da ‘certeza jurídica’, por uma ênfase na noção de *tempo futuro*”.<sup>21</sup> Isto é, conforme esse novo paradigma de institucionalidade estatal, o Estado deverá incorporar novas funções, tais como o compromisso em ser parte ativa na promoção e execução dos programas prescritos nos direitos legislados em matérias de caráter social.

Com efeito, a intensificação da produção legislativa em matérias de tipos mais variados, implicando em um aumento progressivo das esferas da vida social sob a jurisdição do direito, resulta em uma tendência à “judicialização” de uma quantidade cada vez maior de conflitos sociais. Em razão disso, verifica-se uma reconfiguração do espaço de poder do

<sup>20</sup> WERNECK VIANNA, 1999:16. Grifos nossos.

<sup>21</sup> *Ibidem*. p. 16. Grifos do autor.

Estado. As relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário sofrem transformações intensas, passando a ser conformadas consoante a uma nova dinâmica.

Por um lado, conforme Cappelletti (1993), os parlamentos deixaram de dar conta, de cumprir inteiramente com a sua função legislativa, haja vista o aumento desmedido na demanda por gestão das novas legislações. Desse modo, viram-se obrigados a transferir algumas de suas atribuições institucionais originárias aos quadros técnicos de um regime institucional marcado por uma burocracia crescentemente autônoma, especializada e complexa. Sem aderir às modificações desse caráter, os parlamentos enfrentariam desafios de todo o tipo que os impossibilitariam de debruçar-se sobre questões de política geral e partidária, que lhe são intransferíveis.<sup>22</sup>

Simultaneamente ocorreu uma “hipertrofia” do Poder Executivo. Em função do novo paradigma corporificado na concepção de Estado social, o Executivo assume um novo papel, deixa de ser exclusivamente o guardião das liberdades civis individuais e se vê comprometido com a promoção da agenda de direitos prevista pelo *welfare*. Enquanto “administrador do social”, o Poder Executivo torna-se o braço interventor do Estado, na medida em que se encontra incumbido de planejar e executar as políticas públicas e assistenciais de toda sorte.

Finalmente, é o Poder Judiciário aquele que virá a sofrer a mais radical redefinição de suas funções institucionais no modelo de institucionalidade do Estado Social. Afinal, tão numerosas tornam-se as legislações e esferas da vida sob a sua jurisdição, e tão diversos os *sentidos* a partir dos quais essas podem vir a ser interpretadas, que a demanda pelos serviços dos operadores do direito passa a atingir níveis historicamente sem precedentes. Conforme Vianna (1999:21):

A indeterminação do direito, por sua vez, repercutiria sobre as relações entre os Poderes, dado que a lei, por natureza originária do Poder Legislativo, exigiria o acabamento do Poder Judiciário, quando provocado pelas instituições e pela sociedade civil a estabelecer o sentido ou a completar o significado de uma legislação que nasce com motivações distintas as da “certeza jurídica”. Assim, o Poder Judiciário seria investido, pelo próprio caráter da lei no Estado Social, do papel de “legislador implícito”.

Ao incorporar esta novíssima função de “legislador implícito”, o Judiciário – e, por extensão, os membros de carreiras jurídicas de Estado – passa a assumir, em uma de suas

---

<sup>22</sup> “[...] exatamente em razão do enorme aumento dos encargos da intervenção legislativa, verificou-se o fenômeno da obstrução (*overload*) da função legislativa, e este *overload*, que representa tema central da ciência política atual, tornou-se típica característica, na verdade típica ‘praga’, dos Estados modernos, pelo menos daqueles com regime não autoritário e pluralístico-liberal. Nesses Estados, os parlamentos amiúde são excessivamente abundantes e por demais empenhados em questões de política geral e partidária para estarem em condições de responder, com a rapidez necessária, à demanda desmedidamente aumentada da legislação. Paradoxalmente, os parlamentos atribuíram-se tarefas tão numerosas e diversas que, para evitar a paralisia, encontraram-se ante a necessidade de transferir a outrem grande parte de sua atividade, de maneira que suas atribuições terminaram em abdicação” (CAPPELLETTI, 1993:43 grifos do autor).

faces, um papel de caráter essencialmente político, na medida em que cabe a ele o dever de arbitrar e deliberar acerca do modo como cada norma do ordenamento jurídico deverá ser interpretada e, dessa maneira, de que forma o Estado e suas instituições deverão proceder em relação a cada um desses casos específicos.

Assim, as fronteiras entre as esferas da política e do direito tornam-se cada vez mais tênues, resultando em um substancial incremento da judicialização dos conflitos sociais, o que produzirá impactos de grande significação histórico-cultural na dinâmica das relações sociais vigentes nas sociedades contemporâneas.

Em síntese, em relação às transformações sofridas pelo Poder Judiciário por conta dessa mudança de paradigma, decorrente da transição do modelo de institucionalidade estatal de tipo liberal clássico ao modelo de Estado Social:

O *Welfare State* lhe facultou o acesso à administração do futuro, e o constitucionalismo moderno, a partir da experiência negativa de legitimação do nazifascismo pela vontade da maioria, lhe confiou a guarda da vontade geral, encerrada de modo permanente nos princípios fundamentais positivados na ordem jurídica.<sup>23</sup>

### 2.3 JURISTAS E ESTRATÉGIAS DE ASCENSÃO: POLÍTICA, IDEOLOGIA E ASSOCIATIVISMO NO BRASIL PÓS-REGIME MILITAR

A partir do período de redemocratização, quando convencionado o entendimento de que a nova Constituição Federal brasileira deveria ser elaborada por intermédio de uma Assembleia Nacional Constituinte, uma janela de oportunidades se abriu para que uma multiplicidade de interesses, por parte de empresários, trabalhadores, setor público, organizações da sociedade civil e organizações profissionais, pudessem ser canalizados através de grupos de pressão,<sup>24</sup> articulados, sobretudo, no âmbito do Congresso Nacional, visando influenciar o processo legislativo, no sentido de estimular decisões favoráveis em matérias de interesse específico, durante os trabalhos de elaboração do novo texto constitucional (SANTOS, 2014).<sup>25</sup>

<sup>23</sup> *Op. cit.* p. 22. Grifos do autor.

<sup>24</sup> O conceito de *grupos de pressão* e suas distinções em relação às terminologias *grupos de interesse* e *lobby* será discutido de forma mais acurada na próxima seção.

<sup>25</sup> Ao analisar o momento da Assembleia Nacional Constituinte e os resultados obtidos a partir dos seus trabalhos, um importante historiador brasileiro comenta: “O texto da Constituição, muito criticado por entrar em assuntos que tecnicamente não são de natureza constitucional, refletiu pressões dos diferentes grupos da sociedade. As grandes empresas, os militares, os sindicalistas etc. procuraram introduzir no texto normas que atendessem a seus interesses ou se harmonizassem com suas concepções. Em um país cujas leis valem pouco, os vários grupos trataram assim de fixar o máximo de regras no texto constitucional, como uma espécie de maior garantia de seu cumprimento” (FAUSTO, 2013:446).

Diante dessa conjuntura, é evidente que o engajamento político por parte de grupos de juristas não haveria de constituir exceção. Particularmente, os juristas “práticos” que integravam as carreiras de Estado vinculadas às instituições judiciais de maior tradição e prestígio, tais como o Ministério Público e a Magistratura, articularam-se com notável perspicácia, no intento de promover as suas demandas e assegurar a positivação dessas reivindicações.

Por sua vez, o caráter essencialmente político dessas articulações implicou em uma necessária mudança de postura por parte das entidades associativas de magistrados e de promotores e procuradores no país, engendrando um novo padrão de comportamento (ou *modus operandi*) que, a partir da conjuntura de redemocratização, será adotado de forma sistemática por parte dessas entidades.

Afinal de contas, tal como observado por Engelmann (2009), originalmente, tais entidades foram concebidas para operarem como “clubes sociais” voltados aos seus membros, servindo como espaço de convivência e recreação, além de provedoras de serviços assistenciais básicos para prestar atendimentos aos seus respectivos familiares. No entanto, a ativação política dos juristas provocada pela conjuntura de redemocratização possibilitou que, para além dessas funções, tais entidades passassem a atuar também na condição de “porta-vozes” do mundo jurídico em relação ao mundo político.<sup>26</sup>

Dessa forma, a intensificação da atuação política dessas entidades de representação, aspirando influenciar na redefinição dos papéis das instituições jurídicas e judiciais que comporiam o novo arranjo institucional do país, bem como assegurar o reconhecimento de determinadas garantias e prerrogativas aos seus respectivos membros, evidenciam os esforços na busca de legitimação do mundo jurídico no espaço mais amplo de poder do Estado.<sup>27</sup>

Em um contexto de grande mobilização do conjunto dos movimentos sociais, os juristas ligados às carreiras de Estado se posicionaram publicamente na defesa de prerrogativas institucionais e garantias para o exercício dessas profissões. Isto significou pôr em jogo, também, a sua definição institucional, notadamente o papel político das mesmas. A partir dessa conjuntura, há um crescimento do engajamento

---

<sup>26</sup> “No caso brasileiro, as associações de magistrados e promotores são criadas, num primeiro momento, para serem clubes sociais servindo como espaço de consagração de festas, sede social, e programas de assistência aos associados. Na década de oitenta e noventa, o associativismo construído nos moldes gremiais se afirma como centralizador da articulação da defesa de interesses corporativos e, mesmo nessa tarefa, não assume a postura sindical nos termos de enfrentamento sistemático com as cúpulas dos tribunais, mantendo uma posição ambivalente em relação a estes” (ENGELMANN, 2009:187).

<sup>27</sup> Por esse ângulo, concordando com análise empreendida em obra de Dezalay e Garth (2002), Engelmann (2011:3) observa que “a emergência de outras espécies de expertise e elites especializadas na condução dos poderes do Estado, ao longo do regime militar, em grande medida retirou os juristas da esfera decisória dos governos. [...] A perda de espaço dos bacharéis no âmbito do Executivo, assim como a redução do poder de decisão política dos tribunais civis ao longo do regime militar [...] contribuíram para que as elites judiciais investissem fortemente na construção da autonomia do poder judicial ao longo do processo de redemocratização”.

das associações, que se credenciam para o exercício da mediação dos interesses corporativos.<sup>28</sup>

Outro processo que também se desenvolveu durante o período de transição democrática e é de suma importância, em se tratando de uma análise interessada na apreensão das estratégias de ascensão e afirmação institucional por parte das corporações de juristas no país durante esse período, consiste no reconhecimento e incorporação de novas categorias de direitos, de natureza coletiva e difusa, por parte do ordenamento jurídico brasileiro, a partir de meados da década de 1980.<sup>29</sup>

Essa nova onda de direitos, até então estranhos ao Direito brasileiro, teria sido crucial na estratégia de afirmação institucional dos membros do Ministério Público, que capitanearam a tutela e representação dos direitos de natureza coletiva e difusa, tendo em vista a incorporação de funções por parte dessa instituição em uma conjuntura de reformulação do arranjo institucional brasileiro.<sup>30</sup>

Ao examinar o processo de “reconstrução” institucional do Ministério Público brasileiro, Rogério Arantes (2002) demonstra que, em 1985, quando o país retornou ao comando das elites civis, os promotores e procuradores já se encontravam em posição de vantagem em relação a outras instituições, encontrando-se em condições de pleitear para si o papel de “defensor da cidadania”, contando, portanto, com maior facilidade para consolidar uma série de novas atribuições na Carta Política de 1988.

Mais do que isso, um processo de “renovação ideológica e doutrinária”, ocorrido endogenamente no âmbito dos membros do Ministério Público, teria possibilitado a constituição de um discurso corporativo progressivamente incorporado e aperfeiçoado pela categoria e, em tese, dotado de potencial suficiente para legitimar social e politicamente essa instituição (e, conforme a terminologia empregada por Arantes, o “lobby” por ela exercido),

<sup>28</sup> *Op. cit.* 2009:185.

<sup>29</sup> “[...] desde pelo menos o início dos anos 80, temos assistido a um importante processo de normatização de direitos que, em função de sua natureza difusa e/ou coletiva, encontravam-se até então excluídos do ordenamento jurídico brasileiro. Refiro-me especialmente a áreas como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e direitos do consumidor, num primeiro momento. Em seguida, essa normatização ampliou-se em direção ao patrimônio público e ao controle da probidade administrativa, até chegar aos serviços de relevância pública que envolvem direitos fundamentais como saúde, educação, trabalho, segurança, lazer etc. O instrumento capaz de ensejar a defesa judicial de tais interesses e direitos – a ação civil pública – teve sua existência legal regulamentada em 1985” (ARANTES, 1999:83).

<sup>30</sup> “Muito antes da redemocratização do país, o Ministério Público iniciou sua transformação rumo à condição de ‘defensor da cidadania’, numa fase em que ainda crescia corporativamente à sombra do Poder Executivo, em pleno regime autoritário. O ponto de inflexão nesse sentido parece ter sido a função de defesa do interesse público, concedida pelo Código de Processo Civil de 1973 [...] Em seguida, no final da ditadura militar, e coincidindo com a ascensão dos chamados ‘novos movimentos sociais’, de forte conotação anti-Estado, o Ministério Público conseguiu uma segunda grande vitória: canalizar para si uma das mais radicais transformações do Direito brasileiro – a introdução dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico e dos instrumentos destinados à sua tutela jurisdicional [...]” (ARANTES, 2002:24).

de modo a elevá-la, no plano do ordenamento constitucional, à condição de “agente político da lei”.

Por essas razões, em um dos eixos da análise de Arantes (2002), se pode verificar um direcionamento focado na apreensão a respeito do *universo ideológico* dos promotores e procuradores de justiça, tendo como propósito demonstrar como os valores e diagnósticos por eles compartilhados – sobre a situação da sociedade e das instituições políticas brasileiras – teriam sido decisivos para animar aquilo que o autor designa como “voluntarismo político”,<sup>31</sup> o que teria viabilizado uma ampliação das oportunidades de intervenção política por parte do Ministério Público, através de sua *autorrepresentação* no papel de defensor do “interesse público” e da “sociedade civil” – percebida por esses agentes como “hipossuficiente”.

Conforme o autor supracitado, o aumento da judicialização dos conflitos coletivos – por meio de um conjunto de legislações que, como uma de suas consequências diretas, ampliou a capacidade de intervenção do Ministério Público – vincula-se a uma visão negativa das instituições representativas no país, que busca denunciar a “artificialidade” do arranjo político-institucional nacional, possibilitando se identificar afinidades entre a ideologia compartilhada por promotores e procuradores e a tradição conservadora de pensamento político, originada no período do Império e fortalecida durante o período da Primeira República, no país.<sup>32</sup>

A decepção com o funcionamento do regime representativo, nos marcos de uma sociedade civil supostamente frágil, conduz a tentativas de contornar a esfera política em busca da efetividade de direitos. Esse é um dos elementos que compõem

---

<sup>31</sup> Em Arantes (2002:119), o autor afirma que “o voluntarismo político dos integrantes do Ministério Público está baseado numa avaliação crítica e pessimista da sociedade civil (tanto de suas carências quanto de sua incapacidade de mobilização) e também poderes de Estado (que se encontrariam divorciados da sociedade e incapazes de garantir os direitos fundamentais”. Já em Arantes (2015:34 grifos do autor), ao ampliar as possibilidades de aplicação deste conceito, o autor explica que “por *voluntarismo político* entendenda-se la *praxis* característica de las carreras jurídicas, que combina una creencia en el papel tutelar de las instituciones judiciales frente a una sociedad supuestamente incapaz de defenderse de manera autónoma y a instituciones político-representativas en apariencia corrompidas o incapaces de cumplir con sus compromisos electorales”.

<sup>32</sup> Também nesse sentido, em entrevista recentemente concedida ao jornal O Estado de São Paulo, Luiz Werneck Vianna analisa eventos recentes da vida política e institucional brasileira, relacionados à atuação do Ministério Público e Poder Judiciário na força-tarefa da Operação Lava-Jato. Para designar os promotores, procuradores e magistrados envolvidos nesse movimento, Vianna utiliza a metáfora de “tenentes togados”, em clara referência à tradição de pensamento à qual, segundo Arantes (2002), estaria vinculada a ideologia dos membros do Ministério Público. Ao ser questionado se na Constituição de 1988 haveriam faltado “controles” sobre essas corporações, Vianna (2016, grifos nossos) responde: “Em princípio, não. O problema é que as instituições têm de ser ‘vestidas’ pelos personagens. E, a partir de certo momento, começaram a ter comportamentos bizarros. E que tem essa *visão iluminada* que os tenentes tiveram, nos anos 20. Só que os tenentes tinham um programa econômico e social para o País. Esses tenentes de toga não têm. São portadores apenas de uma reforma moral”. Ao ser questionado se tais corporações estariam se “sobrepondo” ao sistema político, o ilustre sociólogo brasileiro responde: “Sim, claramente. E também ganhando mais poder. *Na defesa dos interesses públicos, reforçam suas conquistas corporativas [...]*”. Ver: VIANNA, Luiz W. ‘Tenentes de toga comandam essa balburdia jurídica’, afirma cientista político. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 dez. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tenentes-de-toga-comandam-essa-balburdia-juridica-afirma-cientista-politico,10000095549>>. Acesso em 28 dez. 2016.

o universo ideológico do voluntarismo político de promotores e procuradores de hoje, embora também remonte a uma antiga *tradição de pensamento político*.<sup>33</sup>

Por outro lado, as questões relativas ao padrão de recrutamento dos membros do Ministério Público – enquanto variáveis a serem consideradas como dotadas de algum potencial explicativo para a compreensão da conduta desses agentes – não são problematizadas em sua análise, privilegiando-se uma abordagem de viés institucionalista acerca do processo de reconstrução da instituição no decorrer do processo de transição democrática.

De todo o modo, a partir de seus estudos empíricos, Arantes (2002) buscou demonstrar, através do conceito de *voluntarismo político*, que a evolução institucional do Ministério Público não ocorreu de maneira “natural”, mas em razão do “senso de oportunidade” dos seus membros. Neste sentido, em trabalhos mais recentes, Arantes (2015) promoveu uma “dilatação” desse conceito, possibilitando a sua operacionalização também em análises de outras carreiras do mundo do direito que, assim como os membros do Ministério Público, vêm se mobilizando sistematicamente na *luta* por “afirmação institucional”:

Jueces, miembros del mp [Ministério Público], de la Defensoría Pública, pero también corporaciones policiales y otros grupos del mundo profesional del derecho, han luchado por la conquista de espacios privilegiados de actuación y por puntos específicos de anclaje en la estructura constitucional del Estado. En este proceso, junto al “lenguaje de los derechos” que presidió la transición democrática y la elaboración del nuevo texto constitucional, los llamados “operadores del derecho” encontraron en el lenguaje de la *accountability*, o hablando “en términos nativos”, de la fiscalización del poder público, el valor normativo capaz de sostener su búsqueda de afirmación institucional.<sup>34</sup>

Em vista disso, parece razoável se conjecturar que as transformações sofridas pela Defensoria Pública, nas últimas décadas, também foram produto do voluntarismo político dos defensores públicos, isto é, de um processo endógeno de construção identitária e de constituição de uma ideologia particular, que animou a conduta concreta desses agentes, alimentando a luta por garantias corporativas com base em um universo ideológico de legitimação do “papel político” da instituição, embora baseado em uma avaliação crítica acerca da realidade social brasileira, distinta – e, em certa medida, adversária – àquela compartilhada pelos promotores e procuradores de justiça.

Essa dinâmica de articulação política que dispõe como uma de suas características a elaboração ideológica através da realização de encontros (geralmente de nível nacional) entre integrantes de uma mesma carreira jurídica, a partir dos quais tais agentes buscam promover debates internos visando produzir documentos com a finalidade de, através deles, manifestar

<sup>33</sup> ARANTES, 2002:130. Grifos nossos.

<sup>34</sup> ARANTES, 2015:35. Grifos do autor.

os seus respectivos consensos e tomadas de posição em relação a temas de interesse da instituição de que fazem parte, com destino aos demais setores da opinião pública, Poder Executivo e, particularmente, membros do Poder Legislativo, passará a se tornar uma prática sistemática, notadamente, a partir da conjuntura de redemocratização do país, tendo como eixo central de articulação as entidades de representação de classe dos juristas.<sup>35</sup>

Por conta disso, o caso de reconstrução institucional do Ministério Público, investigado por Arantes, aparenta ser paradigmático para se apreender os fatores envolvidos nas estratégias de ascensão das carreiras jurídicas de Estado, no Brasil, a partir do regime democrático de 1988, consistindo em um ponto de partida teórico-metodológico com indicações bastante relevantes, particularmente, para a realização de um estudo de caso interessado em contribuir para o conhecimento acerca de uma outra instituição que também passará a integrar formalmente o sistema nacional de justiça brasileiro pós-88: a Defensoria Pública. Ainda de acordo com Arantes (2002), com base no conceito de voluntarismo político:

Em síntese, o que se pretende salientar é que o Ministério Público de hoje é resultado, em grande medida, do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes, para além ou aquém do meio ambiente institucional e a despeito de visões internas divergentes terem ficado pelo caminho. Embora se reconheça que essas outras duas dimensões sejam importantes, orientar-se por elas seria perder de vista o que temos de mais precioso nessa história: o voluntarismo político de promotores e procuradores e seus valores ideológicos peculiares.<sup>36</sup>

Por essas razões, na presente pesquisa se pretende realizar uma análise sobre a Defensoria Pública que, ainda que de forma lateral, possibilite uma comparação entre as trajetórias de construção dessas duas instituições, de maneira a se testar o potencial de análise fornecido pelo conceito de voluntarismo político e tornar mais inteligível a dinâmica envolvida no processo de construção dessa instituição.

Por esse ângulo, uma das contribuições mais interessantes que se espera poder extrair a partir deste trabalho consiste em se apreender e descrever o universo ideológico constituído pelos defensores públicos e a forma como essa perspectiva por eles compartilhada sobre o papel político da instituição teria se articulado com os esforços de legitimação e afirmação institucional da Defensoria Pública.

É possível se apontar, *a priori*, alguns indícios de que a ativação política dos membros da Defensoria Pública teria ocorrido em um lapso temporal bastante delimitado. Essa afirmação merece alguns breves esclarecimentos: a *luta* por afirmação institucional por

---

<sup>35</sup> Exemplos disso são a famosa “Carta de Curitiba”, “levada pela Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp) ao Congresso Nacional Constituinte (1987-1988)” (ARANTES, 2002:77); e a (menos conhecida) “Carta de Angra dos Reis”, levada pela Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ) ao Congresso Nacional em 1989.

<sup>36</sup> ARANTES, 2002:22-23.

parte dos juristas, conforme vem sendo discutido na presente seção, significa a busca por *reconhecimento*, no interior de uma estrutura de dominação vigente, acerca da *legitimidade* de um determinado grupo ou corporação em ser o detentor de um poder de mando que arroga para si.

Esse esforço em promover o “reconhecimento” da legitimidade de determinadas atribuições institucionais, através do convencimento da opinião pública e dos grupos dominantes, faz parte de uma estratégia que visa à institucionalização de alterações nas definições institucionais reivindicadas pelos integrantes de uma determinada organização, no interior de um contexto institucional marcado por intensa concorrência entre corporações.

Por meio desse processo, tais corporações buscam ocupar posições de maior prestígio, no âmbito do espaço de poder do Estado, produzindo, em muitas ocasiões, conflitos entre corporações de carreiras de Estado distintas. “A luta ‘pacífica’ é ‘concorrência’ quando se trata da pretensão formalmente pacífica de se obter para si o poder de disposição sobre oportunidades desejadas também por outras pessoas”.<sup>37</sup>

Nesse sentido, parecem oportunas para a presente análise algumas categorias analíticas construídas pelo economista norte-americano, vinculado à vertente neo-institucionalista, Douglass North (1995). Não cabe aqui se aprofundar a discussão sobre os pormenores da teoria da mudança institucional desenvolvida por North, mesmo porque o arcabouço conceitual desenvolvido por esse autor tem por finalidade principal colaborar para a compreensão da dinâmica de transformação da institucionalidade estatal do ponto de vista das organizações econômicas.<sup>38</sup>

Apesar disso, na obra **Institutions, institutional change and economic performance** (2011), são apresentadas algumas terminologias com significativo potencial analítico, no sentido de colaborar para se apreender a dinâmica da ação coletiva de indivíduos ou grupos estrategicamente organizados, tendo em vista alcançar objetivos predefinidos, no interior de determinados contextos institucionais hierárquicos.

De acordo com North (2011), as organizações que operam dentro da estrutura institucional necessitam incorporar uma série de conhecimentos e atitudes (tácitos ou não)

---

<sup>37</sup> WEBER, 1994:23.

<sup>38</sup> Contudo, é importante salientar que, ainda que a obra de North pertença originalmente à disciplina da economia da tecnologia (que conta com Joseph Schumpeter como um de seus principais expoentes), as contribuições desse autor tiveram repercussão significativa na área da ciência política. Particularmente no debate das vertentes neo-institucionalistas. North contribuiu para a construção do conceito de *path dependency* (ou “dependência da trajetória”), incorporado nos métodos de abordagem da sociologia histórica (e, em seguida, do institucionalismo histórico) por autores como Barrington Moore, Theda Skocpol e Charles Tilly. Para um balanço pormenorizado acerca dessas questões, ler: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Path dependency* e os Estudos Comparados. **Boletim de Informação Bibliográfica**. Nº 53, 2002, p. 79-102

para alcançarem com sucesso seus objetivos. Este *aprendizado*, por sua vez, é consequência da *interação repetida*, o que produz mudanças incrementais na própria estrutura institucional.

Tal processo incremental de mudança das instituições exige que as organizações “aprendam fazendo”, convertendo “conhecimento puro” em “conhecimento aplicado”, de modo a se produzir um conjunto de conhecimentos que possibilitem a maximização da obtenção dos objetivos definidos pela respectiva organização. É dessa maneira, conforme North (2011), que as organizações induzem a mudança da institucionalidade.

A capacidade de adaptação social consiste, portanto, na reprodução de determinados tipos de “comportamentos” que, através da observação, mostraram-se – mediante a experiência empírica (própria ou de terceiros) – comprovadamente apropriados para se alcançar um determinado tipo de resultado social ou político pretendido pelo indivíduo ou grupo que observa.

A ideia da conversão de “conhecimento puro” em “conhecimento aplicado” busca explicar como os indivíduos *aprendem* a operar no interior de uma dada lógica institucional, inovando em suas maneiras de agir, ou simplesmente “copiando” aqueles comportamentos alheios percebidos como bem-sucedidos. “Aprender fazendo nas organizações significa, como indica o termo, que uma organização adquire atitudes de coordenação e cria rotinas que funcionam como consequência da interação repetida”.<sup>39</sup>

Ao longo do presente estudo buscar-se-á verificar em que medida os defensores públicos “aprenderam fazendo”, internalizando as experiências de outras corporações na luta por afirmação institucional e reproduzindo estratégias de ascensão exitosas, semelhantes às praticadas por essas outras organizações situadas em posição de poder de maior prestígio no campo jurídico.

### **2.3.1 O engajamento político dos juristas: grupos de interesse, grupos de pressão ou lobby?**

O debate acadêmico sobre o engajamento político dos juristas, a partir da conjuntura de redemocratização do país, tem se debruçado pouco sobre a temática referente aos meios através dos quais esses grupos de juristas efetivamente empenharam-se em exercer influência no processo decisório dos poderes Legislativo e Executivo.

A título de exemplo, no caso da investigação realizada por Arantes (2002), verifica-se que o autor optou por utilizar a terminologia “lobby” para designar o meio de atuação política

---

<sup>39</sup> NORTH, 1995:100. Tradução nossa.

empregado pelos integrantes do Ministério Público, enquanto Engelmann (2009) abordou a questão do engajamento político dos juristas a partir da perspectiva do “associativismo”. Flagrantemente, os estudos em ciência política no Brasil têm contado com poucos esforços no sentido de se realizar, de forma mais sistemática, um delineamento acerca de tais categorias de análise.<sup>40</sup>

Não obstante, as elaborações teóricas acerca destes três conceitos elementares da ciência política – lobby, grupos de interesse e grupos de pressão – apresentam algumas distinções significativas e de grande interesse para o presente trabalho. Ressalta-se, também, que a prática do lobby, no Brasil, assim como na maioria dos outros países, não se encontra regulamentada em lei, diferentemente, por exemplo, dos Estados Unidos e de Bruxelas<sup>41</sup> (capital da União Europeia), circunstância que, em certa medida, pode trazer obstáculos à utilização de tal conceito em estudos de caso relacionados à institucionalidade estatal brasileira.

Inicialmente, tendo em vista o devido delineamento dessas construções teóricas, é importante levar em conta que tanto a instituição do lobby, quanto a dos grupos de pressão têm, necessariamente, origem em grupos de interesses. Estes, por sua vez, podem reunir um conjunto de indivíduos ou um conjunto de grupos intermediários, vinculados por uma situação de interesses, motivada, geralmente, por razões de natureza conjuntural.

Gianfranco Pasquino (2010) aponta a obra do cientista político norte-americano Arthur Bentley, intitulada *The process government: a study of social pressures* (1908), como o ponto de partida na constituição das “teorias dos grupos”. Conforme Pasquino (2010), Bentley buscou atrair a atenção dos estudiosos das instituições políticas em relação às atividades informais que, sistematicamente, costumam ser praticadas por diversos grupos da sociedade. Com isso, o objetivo do autor era o de romper com o predomínio das disciplinas jurídicas e “parafilosóficas” predominantes na época, no estudo dos fenômenos políticos.

Por essa razão, Bentley (1808) propunha que abordagens desta natureza deveriam ser substituídas por outros tipos de enfoque, assentados em métodos de análise descritiva e

---

<sup>40</sup> Conforme Manoel Leonardo Santos: “as decisões políticas em regimes democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos atores relevantes interagem. Entre esses muitos atores, os grupos que representam interesses organizados não podem ser desconsiderados no processo decisório. Nesse sentido, grupos de pressão, movimentos sociais, interesses privados etc. precisam ser considerados, principalmente se forem vistos como um conjunto de organizações que oferecem uma grande quantidade de *inputs* ao sistema político. Em que pese a relevância do tema, pouco se tem pesquisado sobre o assunto no Brasil” (SANTOS, 2014:7 grifos do autor).

<sup>41</sup> Conforme Luigi Graziano (1997:3 grifos do autor), “fora dos Estados Unidos existe apenas um lugar onde o *lobby* tem um papel mais ou menos aceitável no arsenal da política: Bruxelas. A Comissão e demais instituições da União Europeia têm uma reputação de serem bastante favoráveis aos grupos que atuam em Bruxelas – cerca de três mil ‘grupos de interesse especial’ [...] segundo dados oficiais”.

pesquisa empírica, dado que, conforme o seu argumento, o objetivo “do estudo de qualquer forma da vida social é a análise destes grupos” (BENTLEY *apud* PASQUINO, 2010:562). Contudo, Pasquino (2010) salienta que Bentley considerava a terminologia “grupos de interesse” enquanto categoria de caráter essencialmente analítico e não concreto/empírico.

Octaviano Nogueira (2016) identifica a origem de tal conceito na obra do sociólogo alemão Ralf Dahrendorf, intitulada *Class and class conflict in industrial society* (1959). Nesta obra, Dahrendorf examina, em suma, o processo de transformação social nas sociedades industriais. Não convém aqui discutir as críticas por parte desse autor dirigidas contra o estrutural-funcionalismo de Talcott Parsons, bem como contra as teorias de cunho marxista. Basta ter em mente que foi justamente através da análise crítica desses modelos teóricos que o autor procurou formular as suas próprias asserções conceituais.

De qualquer forma, Dahrendorf (1959) considera a mudança estrutural como elemento constitutivo e onipresente da estrutura social, de modo que apreender a dinâmica pela qual se realiza tal processo de mudança consiste no principal interesse desse autor (CRUZ, 1974).

Conforme postula Dahrendorf (1959), a dinâmica dessa mudança não sofreria influência somente em decorrência do conflito de classes, característico das sociedades industriais, em sentido estrito – isto é, burguesia *versus* proletariado – baseado essencialmente em relações de caráter econômico. O autor busca redefinir o conceito de classes sociais, fundando-o nas relações de poder e autoridade, utilizando-se do arcabouço conceitual weberiano.

Assim, as mudanças sociais das estruturas (no caso aqui estudado, das instituições) baseia-se na distribuição diferencial dos postos de autoridade nas sociedades e em seus âmbitos institucionais, sendo que a causa primordial do conflito entre agrupamentos sociais estaria relacionada à participação ou exclusão dentro da associação de dominação.<sup>42</sup> Em suma, para Dahrendorf (1959), as distribuições de autoridade são dicotômicas entre aqueles que se encontram em posição de dominação e aqueles que participam do exercício da autoridade (VENOSA, 1974).

---

<sup>42</sup> “O conceito de autoridade ou domínio não se limita ao mero controle dos meios de produção, mas será interpretado, independentemente, como um aspecto especial das relações sociais. As estruturas de autoridade ou dominação, tanto se trate de sociedades completas como, dentro destas, de determinados âmbitos institucionais, constituem, na teoria aqui apresentada, a causa determinante da constituição das classes e dos conflitos de classe. A modalidade específica das mudanças sociais das estruturas provocadas pelas classes sociais, impelidas pelos conflitos de classe, baseia-se na distribuição diferencial dos postos de autoridade nas sociedades e em seus âmbitos institucionais. O controle dos meios de produção constitui apenas um caso particular de dominação e sua conexão com a propriedade privada legal, um fenômeno em princípio casual, das sociedades industrializadas europeias” (DAHRENDORF *apud* CRUZ, 1974:113).

A partir daí segue-se que os ocupantes das posições de dominação e das posições de sujeição têm, em virtude dessas posições, interesses que são contraditórios em substância e direção. A substância destes interesses, objetivos e socialmente estruturados, somente pode ser descrita em termos bastante formais. Posições de dominação possuem interesse na manutenção da estrutura social que lhes confere autoridade, enquanto que posições de sujeição possuem interesse na mudança da estrutura social que os elimina do exercício da autoridade. Deste pressuposto, de um conflito pelo menos potencial, deduz que a legitimidade da autoridade é sempre precária.<sup>43</sup>

Dessa forma – em razão de encontrarem-se em uma situação comum em relação à distribuição de autoridade – dominantes e dominados encontram-se, respectivamente, unidos por uma característica latente e potencialmente persistente, dado que “eles constituem muito mais do que um agregado incoerente de pessoas” (VENOSA, 1974:103). Portanto, na construção teórica proposta por Dahrendof (1959), tais clivagens sociais constituiriam o que esse autor designou por “quase-grupos”.

Por sua vez, os grupos de interesse se formam na medida em que um determinado conjunto de indivíduos, recrutado desses *quase-grupos*, associam-se em função de compartilharem de determinados interesses manifestos que se encontram em conflito com outros interesses já legitimados na estrutura de dominação vigente. Decorre disso que a organização dos grupos de interesse resulta no engajamento destes em conflitos que tendencialmente afetam a estrutura social.

Nogueira (2016), por seu turno, explica que a distinção entre os grupos de interesse e os grupos de pressão consiste no fato de que os grupos de interesse atuam de forma eventual e não organizada de maneira formal, ao passo que os grupos de pressão atuam de forma organizada e permanentemente. Logo, na medida em que um grupo de interesse passa a atuar de forma sistemática, constituindo instâncias endógenas hierárquicas de caráter burocrático, ele tendencialmente virá a se tornar um grupo de pressão, especializado na promoção de políticas específicas. Neste mesmo sentido, Pasquino (2010) explica que a expressão grupos de pressão:

[...] indica, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a *pressão*. Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, sejam a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. *Pressão*, é, portanto, não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> VENOSA, 1974:103.

<sup>44</sup> PASQUINO, 2010:564 grifos do autor.

Portanto, nas sociedades industriais com regimes pluralistas, os grupos de interesse ou de pressão organizam-se autonomamente para influenciar os tomadores de decisão, sem contar com a prestação de serviços de algum tipo de instância intermediária que não esteja diretamente vinculada e interessada na promoção de tais valores sociais. Precisamente neste aspecto reside a principal diferença entre os conceitos de grupo de pressão e de “lobby”. Conforme Pasquino (2010), o termo lobby (ou *lobbying*):

Como indica a própria expressão, trata-se do corredor dos edifícios parlamentares e do ingresso dos grandes hotéis, onde frequentemente residem os parlamentares. Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que de uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.<sup>45</sup>

## 2.4 PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO

O presente estudo adota uma estratégia de abordagem qualitativa e comparativa (CERVI, 2009), através da operacionalização de um estudo de caso, mais especificamente, de uma análise *intracaso* (VAN EVERA, 2002), focada no processo de construção institucional recente da Defensoria Pública brasileira.

Em uma etapa preliminar, de caráter exploratório e dedicada ao planejamento desta investigação, foi realizada uma pesquisa documental (SÁ; ALMEIDA; GUNDANI, 2009) a partir da coleta e do cotejo introdutório de uma ampla série de artigos de opinião, publicados por defensores públicos, particularmente, em portais *online* que gozam, na atualidade, de significativa repercussão no mundo dos operadores do direito.<sup>46</sup> Paralelamente, procedeu-se também a coleta e o exame de diversas outras fontes de informação disponibilizadas em *sites* oficiais de entidades associativas de representação dos defensores públicos.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> *Ibidem*. p. 563-564 grifos do autor.

<sup>46</sup> Nos últimos anos houve um incremento significativo em relação ao volume de conteúdo produzido por operadores do campo do direito com a finalidade específica de ser veiculado em portais digitais na internet. Alguns destes *sites*, tornaram-se genuínos fóruns públicos de discussão entre juristas, sendo alimentados sistematicamente por *empreendedores morais* dos mais diversos segmentos da área jurídica, através de colunas, análises ou artigos de opinião. Por sua vez, foi no portal da revista eletrônica *Consultor Jurídico* que se verificou o maior número de ocorrências de artigos publicados por membros da Defensoria Pública recentemente. Além disso, a revista *Consultor Jurídico* tem contado, desde meados de 2015, com uma coluna semanal denominada “Tribuna da Defensoria”, onde são abordados tópicos diversos relacionados à instituição. Por esses motivos, nesta pesquisa examinou-se um conjunto de 59 artigos publicados nesta revista por defensores públicos, durante o biênio 2015/2016.

<sup>47</sup> Não apenas, mas principalmente nas páginas *online* das seguintes entidades: ANADEP, ADPERJ, AIDEF, ANADEF e ADPERGS.

A partir desse levantamento inicial, foi organizado um banco de dados contendo uma relação cronologicamente ordenada, acerca dos acontecimentos aparentemente mais significativos, a partir de uma perspectiva institucionalista, ocorridos durante a trajetória de construção da Defensoria Pública, desde a gênese dessa instituição, no estado do Rio de Janeiro, até o ano de 2014, quando foi aprovada, no Congresso Nacional, a emenda constitucional nº 80.

Com base nesses subsídios, construiu-se um inventário no qual foram elencadas praticamente todas as criações e alterações legislativas que incidiram nas definições normativas da Defensoria Pública, classificadas de acordo com o principal ponto de referência que norteou este trabalho: a promulgação da Constituição de 1988. Assim, em relação ao período que precedeu a outorga da Carta Política, predominou a produção legal no âmbito do estado do Rio de Janeiro. A partir do período posterior ao ano de 1988, predominou a produção legal de nível federal.

Além disso, também foi introduzido, nesse inventário, o maior volume possível de informações sobre o período de criação das entidades de representação dos defensores públicos, bem como informações no que diz respeito às atas, encaminhamentos e demais tipos de documentos produzidos em encontros e congressos promovidos para se tratar de assuntos de interesse da Defensoria Pública.

Em uma etapa posterior, com o propósito de se realizar um exame mais aprofundado sobre as legislações elencadas nesse inventário, foram coletados e introduzidos documentos, relatórios e votos de legisladores envolvidos no processo legislativo da Defensoria Pública, disponibilizados nos portais *online* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em uma etapa intermediária, visando compreender o modo como foi abordada a Defensoria Pública durante a conjuntura do processo constituinte, examinou-se o Anteprojeto de Constituição Federal, elaborado pela Comissão Afonso Arinos, assim como as notas taquigráficas, contendo os registros do debate realizado pelos parlamentares durante a Assembleia Nacional Constituinte, na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A partir disso, foi possível mapear as posições de maior relevo, as divergências e os principais interlocutores que participaram do debate sobre a criação da Defensoria Pública, entre os membros que participaram dessa Subcomissão.

Empreendeu-se a análise de discurso de um conjunto de onze depoimentos concedidos por defensores públicos estaduais. A maior parte desses depoimentos foi coletada do acervo virtual do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), vinculado à Fundação Getúlio Vargas (FGV). Tais entrevistas foram realizadas no

ano de 2014, no contexto do projeto “Memória e História da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro”, sendo que as transcrições dessas respectivas entrevistas se encontram integralmente disponíveis ao público na plataforma digital da entidade.<sup>48</sup> Além disso, outras três entrevistas em profundidade foram realizadas pelo autor desta pesquisa, no ano de 2016, tendo sido duas delas realizadas no município de Porto Alegre/RS e uma no município de Santa Maria/RS.<sup>49</sup>

Também foram analisados os pareceres elaborados nas Comissões Especiais que deliberaram sobre o processo legislativo recente relacionado à Defensoria Pública e relatórios produzidos pela Associação Nacional dos Defensores Públicos, bem como pela Secretária de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, além de acórdãos editados pelo Supremo Tribunal Federal e ações ajuizadas que envolveram a Defensoria Pública.

---

<sup>48</sup> Disponível no endereço: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/historiaoral/entrevistas#>>. Acesso em 21. jan. 2017.

<sup>49</sup> Todos os entrevistados assinaram termo de consentimento e livre esclarecimento, autorizando o uso dos dados coletados para pesquisas com finalidade acadêmica.

### 3 BREVE HISTÓRICO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL (1954-1988)

Há mais de uma forma de se apresentar a história da Defensoria Pública brasileira. Uma opção seria se remontar ao período de fins do século XIX, nos primórdios da Primeira República, quando, na capital do país, foram assinados os primeiros decretos que tinham por matéria a concessão de “assistência judiciária” gratuita aos membros mais pobres da população que se encontravam envolvidos em contendas judiciais e carentes de defesa técnica, passando-se pela apreciação da evolução deste tema, no decorrer dos períodos subsequentes – por exemplo, durante a Era Vargas e, assim, sucessivamente.

Não obstante, não será esse o caminho a ser adotado na presente exposição, afinal esta pesquisa não tem como objeto de análise a prestação de serviços de “assistência judiciária” no Brasil, mas a constituição específica da Defensoria Pública, enquanto órgão da institucionalidade estatal brasileira, bem como da carreira de defensor público, observando-se como se deu o seu surgimento e adaptação ao sistema de justiça do país.

No intuito de se compreender o processo pelo qual foi construído este órgão de Estado *sui generis* da institucionalidade política brasileira contemporânea, a presente exposição começa por analisar acontecimentos relacionados ao período em que foram criados os primeiros cargos de defensor público no país. É importante também ter em mente, desde já, que a criação efetiva de uma instituição estatal inteiramente dedicada à atuação desses profissionais (com previsão expressa em Constituição Estadual) ocorrerá no Brasil somente nos últimos anos da década de 1970, no estado do Rio de Janeiro. O que significa que o *ofício* de defensor público surgiu décadas antes que a Defensoria Pública fosse instituída.

Portanto, a análise dos acontecimentos ocorridos neste íterim (entre as décadas de 50 e 80) mostra-se imprescindível para que se possa melhor compreender e explicar o processo pelo qual a Defensoria Pública começaria a ser politicamente constituída. Ao longo do capítulo, a partir de depoimentos concedidos por lideranças da antiga Assistência Judiciária fluminense, buscou-se reconstituir os momentos mais importantes no processo de construção desse órgão de Estado, os conflitos internos da categoria, os impasses com o Poder Executivo ao longo da sucessão de diferentes governos e a evolução da produção legislativa relacionada à Assistência Judiciária, no plano estadual do Rio de Janeiro.

Em seguida, é apresentada uma breve análise sobre a construção das entidades de representação de classe dos primeiros assistentes judiciários e a maneira como estas se organizaram no sentido de assegurar o fortalecimento do respectivo órgão de Estado, bem como conhecer a maneira como foram ensaiadas as primeiras articulações da categoria, no

decorrer do período de redemocratização, visando incluir aquele formato específico de instituição na Carta Política de 1988.

Em seguida, foi analisado o debate travado no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o posicionamento dos legisladores constituintes que participaram do debate sobre a criação da Defensoria Pública, no âmbito dessa comissão, as reformulações pelas quais passou o desenho da instituição, no decorrer desse processo, e a maneira como o anteprojeto dessa comissão tramitou nas demais instâncias da Assembleia Nacional Constituinte.

Ao final, é apresentado um balanço crítico sobre alguns momentos importantes no engajamento político dos grupos de pressão de defensores públicos, após a promulgação da Carta de 1988, assim como sobre as dificuldades no processo de implementação da Defensoria Pública no país, durante a década de 1990.

### 3.1 A ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA FLUMINENSE (1954-1987)

A criação dos primeiros cargos de assistente judiciário ocorreu em um período histórico de intensa efervescência social e política no Brasil, em especial, no sudeste brasileiro.<sup>50</sup> Nas últimas décadas do século XIX, até a metade do século XX, transformações profundamente significativas incidiram nos aspectos demográficos, políticos, econômicos, étnicos e culturais da população nacional.

Nos grandes centros urbanos essas transformações podiam ser ainda mais facilmente percebidas. Os modos de vida e a paisagem de uma sociedade em vias de uma industrialização intensa emergiam rapidamente, imprimindo nova dinâmica às relações sociais de uma população crescentemente estratificada e que, em poucas gerações, testemunhou esta transição relativamente abrupta de uma ordem tradicional – economicamente dependente da escravidão e do latifúndio – a uma ordem liberal – baseada no trabalho assalariado e na empresa capitalista – provocada pelo ingresso do Brasil no rol internacional de nações capitalistas.

---

<sup>50</sup> “Desde o início de seu governo, quando tentara unir em torno de si todas as forças conservadoras, Getúlio não esquecera uma de suas principais bases de apoio – os trabalhadores urbanos. [...] Não se limitou a palavras genéricas e incentivou a organização sindical dos trabalhadores para que o ajudassem na luta contra ‘os especuladores e gananciosos’. Ao mesmo tempo, aboliu a exigência do ‘atestado de ideologia’ para a participação na vida sindical. Com isso, favoreceu o retorno dos comunistas e dos excluídos em geral durante o período Dutra. Mas o governo não conseguiria controlar inteiramente o mundo do trabalho. A liberalização do movimento sindical e os problemas decorrentes da alta do custo de vida levaram a uma série de greves em 1953. Destacaram-se, dentre elas, a greve geral de março em São Paulo e a greve dos marítimos, no Rio de Janeiro, Santos e Belém, no mês de junho. Ambas tinham sentido muito diferente. [...]” (FAUSTO, 2013:351).

Em 1954, o sistema de justiça brasileiro consistia em uma instância pouco acessada por parte dos cidadãos pertencentes às camadas mais pobres da população nacional. Existem boas razões para se conjecturar que as contendas judiciais (sobretudo em matéria de direitos civis) se realizavam em quantidade pouco expressiva tanto pela carência de prestação de serviços judiciários gratuitos que oportunizassem este tipo de operação, quanto pela carência de conhecimentos institucionais sobre o funcionamento do sistema de justiça em si.

Por razões essencialmente histórico-culturais, grande parte daqueles conflitos que hoje são percebidos como potencialmente “judicializáveis” comumente não eram levados ao arbítrio de um magistrado togado até, aproximadamente, a metade do século XX: a estrutura social e estatal brasileira jamais oportunizara plenamente este tipo de demanda aos membros das camadas mais pobres da população. A herança social perversa legada pelo instituto da escravidão contribuiu fortemente para que a “cultura” da luta por direitos fosse mais tímida e vagarosamente incorporada/assimilada pelo povo humilde, tradicionalmente resignado a diversos tipos de violações, características de uma tradição social de caráter hierárquico e autoritário.

Além disso, a fórmula corporativa de organização dos trabalhadores urbanos via sindicatos públicos, posta em prática pelo Estado brasileiro no curso da Era Vargas, criou uma legislação trabalhista e uma estrutura de tribunais especiais que canalizavam boa parte das demandas por justiça através de trajetos institucionais alternativos àqueles pressupostos pelo ideário liberal clássico.<sup>51</sup>

Conseqüentemente, a negociação de interesses entre empresários e trabalhadores necessitava ser realizada corporativamente, de acordo com a categoria profissional a que pertencesse o indivíduo e, exclusivamente, pela via dos sindicatos reconhecidos oficialmente pelo Estado. Essa relação particular estabelecida entre os elementos: (a) regulação das profissões, (b) carteira profissional e (c) sindicato público foram os parâmetros que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) utilizou para designar o conceito de *cidadania regulada*.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> A fórmula corporativa operada pelo Estado apresentava fortes incompatibilidades com os princípios liberais “[...] na medida em que essa Justiça do Trabalho tem poder constituinte permanente e, num sistema liberal, só pode ser fruto dessa ação constituinte do poder legislativo. O judiciário trabalhista legisla constituintemente o tempo todo em matéria de relações de trabalho” (WERNECK VIANNA, 1986:18).

<sup>52</sup> “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se ao direito do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (SANTOS, 1979:68).

Segundo esta interpretação, o começo das políticas sociais no Brasil, a partir da década de 1930, significou uma ação estrategicamente articulada pelas novas elites dirigentes do Estado brasileiro, como forma de se dar respostas às demandas trazidas pelas classes trabalhadoras urbanas emergentes, em contraposição às medidas essencialmente repressivas colocadas em prática pelos estadistas brasileiros, no período da Primeira República.

Desse modo, o primeiro ciclo de políticas sociais na história do Brasil republicano teria como escopo o período abarcado entre os anos de 1930 e 1943 – caracterizados pelo início da regulação social e que tem como marco final a consolidação das leis trabalhistas – processo pelo qual o Estado brasileiro operacionalizou a extensão do *status* da “cidadania”, de maneira relativamente ordenada, a uma quantidade maior de membros da população, mediante a regulamentação das categorias profissionais, isto é, de acordo com o critério da estratificação ocupacional (SANTOS, 1979).

Quando finalmente aceita a participação desses novos seres, fruto da modernidade capitalista, que teve um enorme êxito no curso da Primeira República, a partir da expansão anterior da economia agroexportadora – o processo de urbanização, que intensificou o processo de diferenciação e “complexificação” da vida social, das novas profissões, da aparição de novos estratos, da própria classe operária, estes seres são incluídos sob controle. A fórmula corporativa permitiu esta difícil operação de fazer com que uma ordem burguesa ainda incipiente, ainda embrionária, tivesse condições de interpelar uma nova multidão de novos seres políticos e sociais, sem que a emergência desses novos seres atentasse em relação ao da ordem burguesa ainda precária, particularmente no momento – como foi aquele – de transição para o capitalismo industrial, num processo capitaneado pelo Estado e seus aparatos de intervenção sobre a sociedade e sobre a economia.<sup>53</sup>

De acordo com Luiz Werneck Vianna (1986), com a modernização do sistema produtivo brasileiro mediante a penetração das relações capitalistas de mercado – que se intensifica a partir de 1956 – as formas tradicionais de domínio e de controle das classes subalternas começam a se desgastar, o que teria estimulado um relativo enfraquecimento do poder dos sindicatos públicos, na medida em que passa a predominar a tendência em se ter a própria empresa em que se trabalha, e não mais o sindicato, como eixo central das reivindicações e mobilizações trabalhistas. Isso indicaria, conforme Werneck Vianna (1986), a lenta emergência de uma cidadania “livre e plena” na organização da sociedade brasileira.

É nesse contexto de intensa modernização capitalista, que os primeiros defensores públicos começaram a atuar na capital do antigo estado do Rio de Janeiro, Niterói. Inicialmente, foram criados seis cargos isolados<sup>54</sup>, de provimento efetivo, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, através da Lei 2.188 de 21 de julho de 1954, promulgada pelo governador Ernâni do Amaral Peixoto.

---

<sup>53</sup> WERNECK VIANNA, 1986:17.

<sup>54</sup> Foram os primeiros defensores públicos brasileiros: José Leomil; Ruy Teixeira e Silva; Messias de Moraes Teixeira; Alcy Amorim da Cruz; Herval Bazílio; Antônio Carlos Nunes Martins.

Anteriormente à promulgação dessa lei, vigorava, em nível federal, a Lei 1.060 de 5 de fevereiro de 1950. Esta legislação previa a concessão de serviços de assistência judiciária aos “carentes”, mas não definia a quem incumbiria a prestação do serviço. “Nunca houve, [antes de 1954] defensor público no Brasil. E o Amaral Peixoto disse aos dirigentes dos partidos políticos para que indicassem os advogados mais habilitados e mais competentes dos seus quadros para compor a Defensoria”.<sup>55</sup>

A estrutura funcional dos órgãos de Estado que compunham o sistema de justiça e o Poder Judiciário era, naquela época, relativamente indiferenciada e pouco especializada, conforme relata o defensor público aposentado José Fontenelle Teixeira da Silva<sup>56</sup>, um dos principais articuladores da ascensão institucional da Defensoria Pública:<sup>57</sup>

Era tudo muito diferente. A organização institucional, a Defensoria Pública era precária: era agregada ao Ministério Público, que por sua vez dependia da estrutura da então chamada Secretária de Estado de Justiça. O Poder Judiciário era autônomo, e nós funcionávamos entrelaçadamente. Poder Judiciário, defensor público, o advogado, promotor. Era uma estrutura bastante... Eu não diria primitiva mas bastante primária, sem muita sofisticação. [...] Eu não tinha mesa, nem eu nem meus colegas tínhamos mesa. Tirávamos a porta do gonzo da sala do contador judicial, havia dois cavaletes, nós apoiávamos a porta nos cavaletes, ali botava [sic] as nossas máquinas de escrever, e trabalhávamos assim.<sup>58</sup>

Contudo, em 1955, um ano após a criação dos cargos de defensor público, foi realizada uma regulamentação formal da profissão e de suas respectivas atribuições. Por meio de decreto, ficou estabelecido que os novos cargos integrariam um novo órgão público doravante denominado Assistência Judiciária, sujeito à disciplina do Ministério Público estadual. Nesse período, no antigo estado do Rio de Janeiro, os cargos de defensor público ainda não integravam formalmente a carreira do Ministério Público, embora orbitassem a Procuradoria-Geral de Justiça.

Em 1958, ao dispor sobre o Código do Ministério Público do Distrito Federal<sup>59</sup>, também o Presidente Juscelino Kubitschek sancionou legislação<sup>60</sup> em que determinava que

<sup>55</sup> ROCHA, 2014:7.

<sup>56</sup> José Fontenelle Teixeira da Silva é um defensor público estadual já aposentado. Iniciou no cargo no ano de 1965 e foi um dos principais articuladores da criação da Defensoria Pública, tanto em nível estadual, no Rio de Janeiro, quanto nacional, participando ativamente da articulação que possibilitou a inclusão da instituição ao texto da Constituição Federal de 1988. Foi presidente da Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (AAERJ) entre os anos de 1980 e 1982, e 1982 a 1983, também foi o primeiro presidente da Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos (FENADEP), entre 1984 e 1986, entidade que posteriormente teve sua estrutura modificada para adequar-se à Constituição de 1988, passando a se chamar Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP).

<sup>57</sup> Na maior parte dos depoimentos utilizados como subsídio para a realização da presente pesquisa, os defensores públicos utilizaram a terminologia “Defensoria Pública” para se referir à instituição que, à época, ainda se chamava “Assistência Judiciária”. Apesar disso, o presente trabalho irá utilizar a terminologia “Defensoria Pública” somente quando for abordado o período em que essa instituição passa a ser chamada efetivamente por este nome.

<sup>58</sup> SILVA, 2014:2.

<sup>59</sup> Vale recordar que, nesse período, o Distrito Federal era sediado no atual município do Rio de Janeiro.

<sup>60</sup> Lei nº 3.434 de 1958.

prestação dos serviços de assistência judiciária deveria ser realizada por defensores públicos. A distinção dessa legislação em relação a que vigorava no antigo estado do Rio de Janeiro, residia no fato de que ela previa que tais profissionais passariam a integrar formalmente a classe inicial do Ministério Público.

Por essa razão, em 1962 foi sancionada, na Guanabara, a Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária, constando em sua redação a previsão de que o quadro de funcionários do Ministério Público seria constituído por dois níveis: sendo designados pela letra “A” os membros do Ministério Público, em sentido estrito (promotores e procuradores) e, pela letra “B”, os membros da Assistência Judiciária (defensores públicos). Também foi alterado o estatuto da Associação do Ministério Público estadual, tendo em vista a inclusão dos defensores públicos em sua estrutura funcional.

Desde esse período inicial, de surgimento dos primeiros contornos da nova instituição, a atuação dos defensores públicos, no âmbito estadual, voltava-se principalmente para as contendas de matéria de direito civil: “[...] o que acontecia mais era ação de alimentos, investigação de paternidade, inventário, despejo [...]” (SILVA, 2014), além dos processos criminais – casos em que o assistido tem de contar com um assistente judiciário nomeado para a sua defesa independentemente de sua vontade, em função das peculiaridades atinentes a este tipo de matéria judicial.

### 3.1.1 Assistência Judiciária e Regime Militar

Em março de 1964, apenas dez anos após a criação dos primeiros cargos de defensor público, ocorreu o Golpe Civil-Militar no Estado brasileiro. De maneira geral, conforme depoimentos concedidos por defensores públicos em atividade durante esse período, não teria havido, por parte dos militares, qualquer tipo de interferência na atuação da Assistência Judiciária. De acordo com Célio Rocha Erthal<sup>61</sup> (2014) que, além de haver atuado, a partir de 1965, como defensor público no Rio de Janeiro, também editou o *Boletim do Ministério Público e da Assistência Judiciária*:

Não, nunca houve interferência, não. Foi criada uma Comissão de Inquérito, constituída por promotores de justiça na época, mas nunca houve nenhuma interferência. E nós, também, não dávamos opinião política. Não dávamos opinião política, no boletim; só noticiário das atividades do defensor. Não tinha nenhum viés político.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Jornalista no Correio Fluminense; repórter e jornalista radiofônico do jornal *O Fluminense*, de Niterói (1955); promotor de Justiça Substituto da Comarca de Trajano de Moraes/RJ (1956) e da Comarca de Cachoeira de Macacu/RJ (1957); assessor de Comunicações do Governo do Estado do Rio de Janeiro no mandato do governador Paulo Francisco Torres (1964-1966); deputado estadual do RJ (1965); defensor público estadual (1966); assessor do Gabinete do Procurador-Geral da Justiça (1970); fundou o *Boletim do Ministério Público e da Assistência Judiciária*, órgão oficial da Procuradoria-Geral da Justiça (1970).

<sup>62</sup> ROCHA, 2014:20.

Conforme o defensor público estadual do Rio de Janeiro, Roberto Vitagliano (2014), que ingressou na instituição em 1978, o regime militar não teria prejudicado o processo de construção institucional da Defensoria Pública.

Quando entrei na Defensoria Pública foi na época da unificação do estado da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro. Então o governador da unificação foi o Faria Lima, e o Faria Lima trouxe para assessorar ele na questão da Defensoria Pública o Humberto Penha de Moraes, que deu um formato para a gente em termos de vencimentos... Então eu entrei na Defensoria Pública logo depois dessa unificação. E era uma situação boa, e o cara era nomeado, não foi eleito, e era militar, acho que ele era almirante. Sob o ponto de vista da categoria, não havia nenhuma interferência, nunca houve nada.<sup>63</sup>

Por outro lado, Marcelo de Menezes Bustamante (2014), ex-Procurador-Geral da Defensoria Pública, durante o segundo mandato do governador Leonel Brizola (1992-1994) e, posteriormente, Defensor Público-Geral do Estado do Rio de Janeiro, durante o mandato do governador Anthony Garotinho (1999-2002), relata que havia “clima de apreensão” entre alguns integrantes da categoria.

[Bustamante] você vê. Eu passei no concurso, tive que buscar atestado de ideologia política no Dops, que era na rua da Relação. Já viu aquele prédio sinistro?  
 [Entrevistador] tinha isso? [...]  
 [Bustamante] tinha. Atestado de ideologia política. Chegava lá no Dops, requeria e ia buscar. De repente você ficava lá. – “Ah. Está cheio de problema. Vem cá”. Não saía.  
 [Entrevistador] mas teve casos?  
 [Bustamante] que eu conheça, não. Mas eu fui buscar o meu atestado lá, naquele prédio sinistro lá, do Dops.  
 [Entrevistador] você lembra o que estava escrito?  
 [Bustamante] que nada constava. Na questão ideológica. Contra mim.<sup>64</sup>

Não obstante, conforme o testemunho do defensor público José Fontenelle, com o advento da ditadura “paradoxalmente, houve uma melhora. O regime militar foi bom para a Defensoria Pública”.

Foi um momento muito bom para a Defensoria Pública, especialmente no estado do Rio de Janeiro que acabava de ser fundado. Então, os defensores não têm nada que reclamar do regime militar. Pelo contrário. Eles tinham... É paradoxo. [sic] Tinham uma vocação para dar progresso legislativo à Defensoria Pública, especialmente no estado do Rio de Janeiro.<sup>65</sup>

Para exemplificar este paradoxal “progresso legislativo” proporcionado pelo regime militar à Assistência Judiciária, o defensor José Fontenelle explica que foi naquele contexto de ditadura civil-militar, que os defensores públicos puderam, pela primeira vez, ingressar com uma ação judicial contra o próprio Estado. Conforme Fontenelle, o caso ocorreu em uma ocasião em que os defensores foram procurados por um policial militar supostamente

<sup>63</sup> VITAGLIANO, 2014:25.

<sup>64</sup> BUSTAMANTE, 2014:20.

<sup>65</sup> SILVA, 2014:3. Grifos nossos.

demitido da corporação sem justa causa, sendo que, após levantamento acerca do processo, fizeram o requerimento de reincorporação do assistido:

Levantamos e requeremos, pela primeira vez, pela Defensoria Pública, um processo contra o Estado. Que na época o defensor público era proibido de advogar contra o Estado, sob o argumento de que ele era funcionário do Estado. Mas nós levantamos a tese de que, para ser independente, como a Constituição queria, ele tinha também que poder advogar contra o Estado. Aí levantamos o processo, pedimos um novo processo, para rever aquele anterior, a Defensoria Pública ganhou o processo, e o senhor foi reintegrado à Polícia Militar, com todos os direitos do passado garantidos.<sup>66</sup>

### 3.1.2 Os “primeiros passos” da Assistência Judiciária

De fato, apesar da vigência do regime militar, o “progresso legislativo” da Assistência Judiciária foi, aparentemente, significativo para a categoria durante esse período. Neste sentido, uma conquista emblemática consistiu na efetiva institucionalização do novo órgão de Estado, em nível estadual, ainda na década de 1970.<sup>67</sup>

Assim, a convivência cotidiana entre defensores públicos, promotores, procuradores e demais funcionários da burocracia estatal vinculada ao sistema de justiça (convívio intenso e diário em razão de não haver ainda um sistema com divisão de funções suficientemente especializado e autonomizado no período) aparentemente propiciou aos dirigentes da então Assistência Judiciária certo tipo de *aprendizado*, isto é, a aquisição de um *know-how* acerca da dinâmica das estratégias e barganhas políticas envolvidas no processo de construção institucional.

Com a evolução, a legislação da Defensoria Pública foi progredindo, **tendo como espelho as conquistas do Ministério Público**, que é uma instituição com mais de cem anos de existência. E nós estávamos nascendo ainda, por assim dizer. Então, a convivência no âmbito da Procuradoria Geral da Justiça, que era a ambiência do Ministério Público, na minha opinião, foi muito útil ao progresso da Defensoria Pública.<sup>68</sup>

Desse modo, desde muito cedo parte dos defensores públicos identificaram a necessidade de promover a relevância social das funções por eles exercidas, frente à sociedade e às autoridades institucionais, como forma estratégica de conferir maior reconhecimento, autonomia e poder à corporação. Conforme relata Fontenelle:

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> “O Decreto-Lei n.º 286, de 22 de maio de 1970, sugerido pelo então Procurador-Geral de Justiça do antigo Estado do Rio de Janeiro, Atamir Quadro Mercês, transformou a Assistência Judiciária em órgão do Estado, instituindo a carreira de Defensor Público como carreira paralela ao Ministério Público” (ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2016]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.adperj.com.br/historia.asp>>. Acesso em 10. mai. 2016.

<sup>68</sup> SILVA, 2014:3. Grifos nossos.

Cedo vieram para a Defensoria do Estado do Rio pessoas que tinham uma visão progressista da instituição [...] essas pessoas foram alocadas ao mesmo tempo, então todos tinham uma... digamos assim, uma **visão de um cenário uniformizado para toda a Defensoria Pública**.<sup>69</sup>

Portanto, haja vista essa visão comum acerca da Assistência Judiciária, compartilhada pelo quadro de defensores públicos em atividade naquele período, tal grupo passa a se comportar coordenada e estrategicamente enquanto uma minoria politicamente organizada, tendo em vista a realização de um propósito coletivamente estabelecido: “[...] nós começamos a desbravar. Então, tinha um congresso ali, eu ia, ou o dr. Ferola ia, ou o dr. Ideel ia, ou o dr. Roberto Vitagliano ia. Nós saíamos por aí feito formigas, divulgando”.<sup>70</sup>

Aparentemente, tal articulação efetivamente surtiu efeitos. Durante o mandato do governador Jeremias Fontes (1967-1971) foi realizado o primeiro concurso para o cargo de defensor público estadual.<sup>71</sup> “Desde 1970, o procurador geral de justiça do antigo estado do Rio tinha instituído [...] através da Lei 2.060, o concurso para defensor público, específico. Se o sujeito queria ser defensor, iria ser defensor”.<sup>72</sup>

Em 1970, por ocasião do I Encontro de Procuradores Gerais de Justiça do Brasil, realizado no mês de janeiro, no município do Rio de Janeiro, em consonância com os interesses dos defensores públicos, encaminhou-se às autoridades competentes a recomendação de que fossem criados órgãos públicos específicos para a prestação de serviços de assistência judiciária.

Já naquele mesmo ano, a Assistência Judiciária do antigo estado do Rio de Janeiro recebeu – via decreto-lei<sup>73</sup> – o *status* de órgão de Estado, instituindo a carreira de defensor público como carreira paralela aos demais membros do Ministério Público, embora ainda vinculada formalmente a essa instituição. Conforme Humberto Peña de Moraes:

Não era propriamente, não havia uma instituição ao lado de uma instituição e ambas capitaneadas por um órgão administrativo. O que existia era o seguinte. A assistência jurídica era uma atividade funcional da carreira do Ministério Público, então você fazia concurso não para o Ministério Público, para promotor de justiça, mas você fazia concurso para defensor público substituto. Daí você então era promovido de defensor para promotor.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> *Ibidem*. p. 6-7. Grifos nossos.

<sup>70</sup> *Ibidem*. p. 7. Grifos nossos.

<sup>71</sup> ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2016]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.adperj.com.br/historia.asp>>. Acesso em 10. mai. 2016.

<sup>72</sup> ROCHA, 2014:8.

<sup>73</sup> De acordo com Silva (2014:4), dentre os chefes do Ministério Público, à época, “o que mais colaborou com a Defensoria Pública foi o dr. Atamir Quadros Mercedes, que, por incrível que pareça, era promotor de justiça. Mas foi quem deu asas à Defensoria Pública. Foi ele”.

<sup>74</sup> MORAES. 2014:31.

Desse modo, embora o novo órgão tenha conquistado autonomia funcional, permaneceu sob a chefia do Procurador-Geral de Justiça. Em contrapartida, foram criadas três funções gratificadas de “Assessor de Assistência Judiciária” para cuidar do novo órgão.<sup>75</sup> Ao realizar um balanço sobre o significado dessa mudança para o avanço da Assistência Judiciária, o defensor público aposentado José Fontenelle explica:

Antes desse decreto [...] a Defensoria Pública existia com cargos e funções, mas sem, vamos dizer assim, uma projeção administrativa, digamos, corporificada. Quando veio o decreto que transformou em órgão, automaticamente, **deixou de ser um monte de cargos espalhados na administração para ser um corpo administrativo, com características próprias, com certa autonomia administrativa.** E com isso a Defensoria Pública teve um outro padrão administrativo e constitucional. Deixou de ser um cargo agregado à Procuradoria de Justiça para ser um corpo inteiro, com sua independência e autonomia.<sup>76</sup>

A partir desse decreto executivo, embora continuasse formalmente sob o comando hierárquico da Procuradoria-Geral de Justiça, os defensores públicos passaram a contar, na prática, com razoável autonomia funcional e administrativa, haja vista a criação daquelas funções gratificadas visando o assessoramento do Procurador-Geral de Justiça nos assuntos relacionados à Assistência Judiciária.

O defensor José Fontenelle foi, à época, um dos membros nomeados para exercer esta função de assessoramento, segundo ele: “era um trabalho de pesquisa legislativa para agregá-las à estrutura da Defensoria Pública, que estava se estruturando ainda”.<sup>77</sup> Tais circunstâncias viabilizaram que os próprios defensores tomassem o protagonismo na definição dos rumos da nascente instituição. De modo que, em um curto lapso de tempo, do ponto de vista de Fontenelle, os defensores públicos iriam ascender mais ainda em termos de autonomia, com a criação da Corregedoria da Assistência Judiciária, em 1972.

A Corregedoria, na época, foi um grande passo no avanço da construção estrutural da Defensoria Pública. [...] E com isso a Defensoria ganhou um degrau a mais na autonomia, em face de outras instituições, porque passou a se corrigir a si própria; os seus integrantes tiveram um corregedor para fiscalizar a si próprios. Em vez de ser fiscalizado por um estranho, passou a ser fiscalizado e orientado por uma corregedoria própria. O que é um avanço institucional muito grande.<sup>78</sup>

No ano seguinte, em 1973, por ocasião do V Congresso Fluminense do Ministério Público, realizado na cidade de Nova Friburgo, no antigo estado do Rio de Janeiro, foi redigida a denominada “Moção de Nova Friburgo”, sendo esta a primeira manifestação sobre

<sup>75</sup> Tais funções foram ocupadas inicialmente pelos defensores: Aluísio Gavazzoni, José Fontenelle e Ideel Coelho Silva. SILVA, José Fontenelle Teixeira. **História.** Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2002]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/historia.htm>>. Acesso em 10. mai. 2016.

<sup>76</sup> SILVA, 2014:4. Grifos nossos.

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.* p. 5. Grifos nossos.

a necessidade de criação de órgão público, em todo país, especificamente voltado para a prestação de assistência judiciária.<sup>79</sup>

Esta foi mais uma ação estratégica praticada de forma coordenada pelos defensores públicos. Todo o trabalho de pesquisa que subsidiava a justificção da criação deste novo órgão em todo o território nacional foi realizado pelos defensores José Fontenelle e Humberto Peña de Moraes. Já havia ali fortes indícios da existência de um projeto pioneiro de expansão institucional por parte deste corpo burocrático crescentemente coeso, autônomo e articulado.<sup>80</sup>

### 3.1.3 A fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara e seus impactos na Assistência Judiciária

Com a transferência da capital federal brasileira, do Rio de Janeiro para Brasília, iniciada em 1960, ainda sob o comando de governantes civis, o Estado brasileiro deliberou que fosse criada uma nova unidade federativa no país, tendo sido a antiga sede do Distrito Federal transformada no estado da Guanabara. Este contou com existência breve, tendo sido extinto em 1975, ano seguinte à inauguração da Ponte Rio-Niterói<sup>81</sup>, que interligava o município do Rio de Janeiro com o município de Niterói, tradicional capital do antigo estado do Rio de Janeiro. Nessas circunstâncias, houve a fusão entre esses dois estados. Por sua vez, os militares optaram por manter o nome Rio de Janeiro para designar oficialmente a nova unidade federativa, porém determinaram que a sua respectiva capital passasse a ser o município do Rio de Janeiro (antigo Distrito Federal), em substituição ao município de Niterói.

Esse processo ocorreu de maneira bastante conturbada para o funcionalismo público desses dois estados, pois suscitou um longo processo de uniformização das legislações e carreiras de Estado das antigas unidades federativas. O trecho de depoimento a seguir, apesar

<sup>79</sup> Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_friburgo.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_friburgo.htm)>. Acesso em 01. jan. 2016.

<sup>80</sup> As pesquisas para fornecer subsídios para a criação da Assistência Judiciária foram realizadas por Fontenelle e Moraes, resultando na publicação: **Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado** (1984). Conforme o relato do defensor público Humberto Moraes, “nós nos propusemos a fazer o livro, a escrever o livro. Nós entramos em contato, autorizados pela Procuradoria Geral da Justiça, do antigo estado do Rio, inclusive, porque esse livro é... do antigo estado do Rio. Daquele tempo. [...] consultando a biblioteca sobre se existia no mundo alguma outra obra sobre Defensoria Pública como [alvo] do poder público do estado. Porque na Defensoria Pública do poder, do poder político do estado tem uma Defensoria Pública [inaudível], caritativa. Essa não. Essa até o Peter [inaudível] tinha estado aqui no Brasil, um americano e fazendo um estágio e etc. escreveu sobre isso. Mas não nos interessava essa. Nos interessava saber se existia um... algo sobre a Defensoria Pública como [inaudível] do poder público do estado, entende? E a resposta foi negativa” (MORAES, 2014:1).

<sup>81</sup> A Ponte Rio-Niterói começou a ser construída em janeiro de 1969, tendo começado a operar no dia 4 de março de 1974. Em 1 de julho desse mesmo ano, durante a presidência do general Ernesto Geisel, através da Lei Complementar n. 20, deliberou-se pela fusão entre os dois estados, que deveria entrar em vigor partir de 15 de março de 1975. Ver: EM 15 de março de 1975, Guanabara e Rio se transformaram num único estado. **Acervo O Globo**, Rio de Janeiro, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/em-15-de-marco-de-1975-guanabara-rio-se-transformaram-num-unico-estado-10121382>>. Acesso em: 6. dez. 2016.

de um pouco extenso, sintetiza com êxito alguns dos efeitos que a conjuntura de fusão entre estados provocou para a Assistência Judiciária:

[...] antes da fusão, no Rio [de Janeiro, quando ainda Distrito Federal], a carreira de defensor público era o início da carreira no Ministério Público. Então, isso era um desastre, porque a pessoa fazia um concurso para promotor de justiça e era nomeado, primeiro, defensor público. Então, ele tomava posse, ia trabalhar, as pessoas procuravam... por exemplo, um caso, uma ação ordinária, uma pessoa pobre, carente, ele ajuizava a ação e aí, dois ou três anos depois, ele já tinha sido promovido a promotor de primeira instância... promotor de terceira... eu não sei aí a nomenclatura. Então, este processo, que ele ia falar como tendo ajuizado a ação, vinha a ele, na mesa de promotor, para ele falar no mérito da ação. Foi um desastre. Então, quando houve a fusão, a ideia era o seguinte... O Ministério Público do Rio de Janeiro estava bem; agora, a Defensoria Pública, aqui, não podia continuar como estava, porque era um desastre, sob todos os aspectos. Então, o que se fez? Adotou-se o sistema do antigo estado do Rio. O sistema do antigo estado do Rio era: carreira paralela a de promotor de justiça, tendo como chefe o procurador geral de justiça. Mas eram carreiras paralelas.<sup>82</sup>

Dessa forma, a Assistência Judiciária passou a contar com previsão expressa na nova Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1975, sendo reconhecido formalmente um novo *status* à instituição, enquanto órgão de Estado, paralelo ao Ministério Público estadual. Contudo, na prática, tal medida não promoveu uma efetiva emancipação administrativa da Assistência Judiciária, que permaneceu sob a chefia formal do Procurador-Geral de Justiça.

Por outro lado, a fusão também implicou em um aumento significativo na demanda pelos serviços prestados pela Assistência Judiciária, visto que os integrantes da instituição que atuavam no antigo estado do Rio de Janeiro passaram a também prestar seus serviços na circunscrição que anteriormente pertencia à jurisdição do estado da Guanabara, causando um esvaziamento do contingente de defensores públicos no interior do estado, tendo em vista o atendimento da intensa demanda da nova capital.

[...] foi muito difícil o início da fusão aqui, na Defensoria, pelo seguinte: nós viemos de Niterói todos para cá. Só o Rio de Janeiro, o antigo Distrito Federal, a capital, a nova capital, podia praticamente absorver todos os defensores do estado. E nós viemos para cá. Então foi um sacrifício tremendo. O corregedor Ideel Coelho Silva ficava realmente louco, para atender a todos os pedidos de defensor público, porque os antigos defensores passaram a ser promotores e o início da carreira ficou desfalcado: não tinha defensor.<sup>83</sup>

De acordo com a narrativa apresentada no site institucional da ADPERJ (Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro), naquele período, em função dessas mudanças, “foi necessário [se] suspender [aos defensores públicos] a concessão de férias e licenças especiais durante um ano para evitar que a população do novo estado fosse prejudicada”.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> ROCHA, 2014:8.

<sup>83</sup> *Ibidem*. p. 8-9.

<sup>84</sup> ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2016]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.adperj.com.br/historia.asp>>. Acesso em 10. mai. 2016. Não paginado.

Tais circunstâncias estimularam que emergisse um conflito entre segmentos com posições políticas divergentes dentre os membros da Assistência Judiciária que, embora houvesse sido constitucionalmente reconhecida como um órgão de Estado, não contava com chefia própria tal como vinha sendo pleiteado. A partir daí ganhou força a proposta de que fosse criada a “Procuradoria da Assistência Judiciária”, de maneira a se retirar formalmente a chefia da instituição da alçada do Ministério Público. Todavia, conforme consta na narrativa publicada na página oficial da Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ) na internet, “a posição encontrou resistência dentro da própria categoria, que optou por ficar atrelada à chefia do Ministério Público, assegurando a manutenção das garantias constitucionais”.<sup>85</sup>

Porém, os defensores públicos alinhados a este posicionamento (que pregava a permanência do vínculo com o Ministério Público) tiveram suas aspirações frustradas em um curto lapso de tempo, dado que, em maio de 1976, uma Assembleia Geral Extraordinária convocada pela Associação do Ministério Público Fluminense para discutir as mudanças provocadas pela fusão dos dois estados, deliberou sobre a reestruturação da entidade, estabelecendo que a associação não iria mais congregar os membros da Assistência Judiciária.<sup>86</sup>

Tal episódio demandou dos defensores públicos a fundação, naquele mesmo ano, da sua própria entidade de representação de classe, batizada oficialmente pelo nome de “Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro” (AAERJ). Desde então, teve início uma intensa mobilização por parte dos defensores públicos, engajados politicamente na AAERJ, tendo em vista a consolidação institucional da Assistência Judiciária e a busca por maior autonomia.

Em maio de 1977, a lei complementar nº 6 do estado do Rio de Janeiro estabeleceu a “Lei Orgânica da Assistência Judiciária”, legislação através da qual institucionalizou-se uma série de demandas que há algum tempo vinham sendo reivindicadas pelos defensores públicos: a instituição passou a contar com os seus próprios órgãos internos de administração superior, possibilitando a virtual desvinculação da Assistência Judiciária da chefia do Procurador-Geral de Justiça, além da positivação das garantias, prerrogativas e deveres dos membros da instituição.

---

<sup>85</sup> *Ibidem.*

<sup>86</sup> *Ibidem.*

### 3.1.4 Governo Chagas Freitas: a “greve” dos promotores, dissidências na AAERJ e fundação da Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ)

Em março de 1979, Chagas Freitas tomou posse como governador do novo estado do Rio de Janeiro, tendo sido o primeiro político eleito indiretamente para este cargo desde a instauração do regime militar, através do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), rompendo com um ciclo de cinco mandatos de governos anteriormente nomeados pelos militares, constituídos por representantes da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Nesse contexto, embora a fusão entre Guanabara e Rio de Janeiro tivesse ocorrido há quase meia década, os problemas com a reestruturação do funcionalismo público do novo estado continuaram a persistir.

Essa situação gerou uma série de conflitos entre algumas corporações e o governo do novo estado, visto que, em alguns casos, coexistiam integrantes de uma mesma carreira atuando lado a lado com vencimentos e regimes de trabalhos distintos, de acordo com as legislações vigentes nos estados em que exerciam suas funções.

Inconformados com tais circunstâncias, após buscarem, sem sucesso, negociar com o governador Chagas Freitas um regime único para os membros da instituição, em 1980, promotores de Justiça mobilizaram-se em uma greve da categoria, conjuntura esta que acabou por colocar a classe dos defensores públicos em uma situação de dificuldades.

Havia uma diferença muito grande, porque aqui tinha triênio e nós lá tínhamos quinquênio. Aqui tinha uma série de vantagens, aqui na Guanabara, que não tinha. E cada um trouxe as suas vantagens pessoais, então, aconteceu um problema, o seguinte: um promotor do antigo estado trabalhando na mesma vara que um outro, um ganhava a metade do outro. Bom, isso foi em 1975. Essa situação perdurou até 1980, quando houve uma famosa vigília institucional do Ministério Público. Foi a primeira vez no Brasil em que os promotores fizeram greve. Quer dizer, não foi uma greve; foi uma vigília institucional. Porque o governador Chagas Freitas se recusou a igualar os vencimentos dos dois, que era de justiça.<sup>87</sup>

Relutante em ceder às pressões exercidas pelo Ministério Público, o governador Chagas Freitas buscou contornar a situação determinando que os defensores públicos passassem então a exercer as funções de promotoria, causando atrito com os membros da Assistência Judiciária, que, conforme relatos, sofreram ameaças de retaliação caso se negassem em cumprir tal resolução.

Sem ter quem colocar no lugar dos promotores, o dr. Chagas designou os defensores para funcionar como promotores. Quer dizer, um choque ontológico. E aquilo foi um caos completo. Como é que um defensor podia atuar como promotor de justiça? E o dr. Chagas, para evitar, ou dificultar, que os defensores deixassem de cumprir essa missão, disse que o defensor perderia a titularidade, perdia a titularidade do cargo. Na prática, isso significava dizer que se eu defensor aqui no... numa vara aí no Rio, e não cumprisse essa ordem, o dr. Chagas podia me jogar para Itaperuna.

---

<sup>87</sup> ROCHA, 2014:22.

Então ele criou uma ambiência de... temor, não é, e de [isolamento/violação] contundente da legalidade, das estruturas da época.<sup>88</sup>

Esse período representou um momento conturbado para os membros da Assistência Judiciária fluminense, que foram diretamente afetados com o travamento de concursos públicos para a carreira,<sup>89</sup> a perda de titularidade de alguns defensores públicos e com a transferência administrativa da Assistência Judiciária para a alçada da Secretaria de Justiça, através da emenda constitucional nº 16 de 1981, submetendo a instituição à chefia direta do Secretário de Justiça.

Por essas razões, foi realizada uma assembleia geral por parte da AAERJ. Nessa assembleia, ficou estabelecido que o presidente da associação, à época, o defensor público José Fontenele, ficaria encarregado de negociar com o governador do estado. A esta altura o governador Chagas Freitas já havia selado um acordo com os membros do Ministério Público, solucionando o impasse com a respectiva corporação, de forma que, ao reunir-se com Fontenelle, concordou em revogar parte das mudanças anteriormente sancionadas, além disso, concedeu aumento salarial aos defensores públicos, tal como procedera com os procuradores, equiparando momentaneamente essas carreiras em termos de vencimentos. Fontenelle, ao recordar do referido encontro, relata:

Aí o dr. Chagas disse: “Bem. Vamos fazer o seguinte: (aí apontou para o assessor dele) devolve a titularidade, coloca quem saiu no lugar de onde estava, vê quantos têm para nomear com o concurso, nomeia a todos os que passaram. E esse aumento que deram, que eu dei aos promotores, etc., e não dei aos defensores, eu também vou dar aos defensores. Mas isso é segredo de Estado. Não pode ser dito. Eu estou dizendo aqui, mas não é para ser divulgado. Mas eu vou dar. No máximo em quinze dias, eu vou igualar vocês todos”.<sup>90</sup>

Não obstante, apesar de haver sido firmado um acordo que aparentemente pacificaria a relação entre as partes, muitos integrantes da Assistência Judiciária não se conformaram com a manutenção da subordinação da instituição à Secretaria de Justiça do Estado, por entenderem que, na prática, a instituição ficaria atrelada às decisões do Poder Executivo, comprometendo significativamente a sua luta por autonomia institucional.

Em vista disso, como forma de apaziguar as relações com a classe dos defensores públicos, foi criada, em 1981, pelo governo Chagas Freitas, a Coordenadoria de Assistência Judiciária, uma instância administrativa que intermediaria as relações entre a Secretaria de Justiça e a Assistência Judiciária, tendo como titular um membro da carreira de defensor público.

<sup>88</sup> SILVA, 2014:8.

<sup>89</sup> “Então, (foi exatamente quando eu estava fazendo concurso, no governo Chagas Freitas), a Assistência Judiciária foi retirada do Ministério Público e ingressou... O concurso até parou. Houve angústia total dos candidatos que já estavam aprovados em algumas provas, dentre eles eu” (BUSTAMANTE, 2014:4).

<sup>90</sup> *Op. cit.* p. 8-9.

O advento dessa medida agravou divergências internas dentre os membros da corporação: de um lado, sendo recebida como uma solução razoável, na perspectiva da dirigência da AAERJ; de outro, na visão de parcela expressiva dos membros da associação, como uma medida de cunho meramente paliativo, inclusive pela razão de que os ocupantes dos cargos de coordenador não seriam escolhidos pelos integrantes da categoria, mas por livre nomeação do governador do estado. Conforme Fontenelle:

Com a ida da Defensoria Pública para a Secretaria de Estado de Justiça, ficou faltando, digamos assim, um detalhe para compor a chefia. Porque pela lei, em função da modificação, o chefe era o secretário de Estado de Justiça. [...] Mas estava faltando um intermediário entre ele e a classe, digamos assim. Então resolveu-se criar a coordenadoria da Defensoria Pública [Assistência Judiciária], que funcionava, na realidade e na prática, como chefe... O coordenador funcionava, na prática e na realidade, como se o secretário de Justiça fosse. Ele era, na prática, o chefe da Defensoria Pública. A coordenadoria implicava nisso. Era composta por duas pessoas, que coordenavam, então, a Defensoria Pública, como um passo intermediário entre o secretário de Justiça e a classe, a estrutura da Defensoria.<sup>91</sup>

Além disso, ainda em 1981, em mais um esforço de equiparação da carreira dos defensores públicos com as carreiras do Ministério Público e da Magistratura, foi criada a Caixa de Assistência aos Membros da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (CAMARJ), visando fornecer serviços destinados a resguardar a saúde dos defensores públicos e de seus familiares.<sup>92</sup>

Não obstante, a manutenção do vínculo da instituição com a Secretaria de Justiça de Estado, ratificado mediante a criação da Coordenadoria de Assistência Judiciária, tornou-se um óbice à reconciliação dos seguimentos divergentes no interior da AAERJ. Do ponto de vista do presidente da entidade representativa, José Fontenelle, como também de outros membros de longa trajetória na Assistência Judiciária<sup>93</sup>, a criação da Coordenadoria representava “mais um passo importante no sentido da autonomia”<sup>94</sup> da instituição. Entretanto, o argumento não causou comoção aos seus dissidentes, gerando ruídos entre os setores internos da entidade – o que aprofundou uma clivagem já existente entre os membros

<sup>91</sup> *Ibidem.* p. 10.

<sup>92</sup> O primeiro presidente da CAMARJ foi o defensor público Omar Marinho Vieira. Conforme depoimento prestado por um de seus familiares (em razão do seu falecimento): “a CAMARJ, eles lutaram muito. [...] os juízes tinham a Mútua; os promotores tinham a sua caixa de assistência; e os defensores não tinham. Então foi uma coisa muito importante, a criação da CAMARJ, porque dava um apoio ao defensor na parte de resguardo da sua saúde, da sua família” (VIEIRA, 2014:13).

<sup>93</sup> Tal episódio de fato aparenta haver sido uma situação controvertida na entidade. Nos depoimentos de defensores mais antigos, como Célio Rocha Erthal e Humberto Peña de Moraes, a criação da Coordenadoria de Assistência Judiciária é narrada como um avanço na história da instituição. Tal instância era composta por um cargo de coordenador, um de corregedor e dois de assessores, e foram ocupados, inicialmente, pelos defensores: Omar Marinho (coordenador), Ideel Coelho Silva (corregedor), José França Santos e Humberto Peña de Moraes (assessores). Na visão de Moraes (2014) e Rocha (2014), na Coordenadoria encontra-se a origem do cargo de Defensor Público-Geral, criado em período posterior.

<sup>94</sup> SILVA, 2014, p. 10.

da Assistência Judiciária, pelo menos, desde 1976, ano em que a AAERJ fora fundada. Conforme consta na página oficial da ADPERJ na internet:

As medidas não foram suficientes para conter a insatisfação da categoria. O defensor Edson Laércio Condeixa da Costa, [à época] diretor da Associação da Assistência Judiciária, renunciou ao cargo por não concordar com a postura da entidade diante da crise.<sup>95</sup>

Apesar dessas adversidades, os planos de afirmação institucional da Assistência Judiciária não foram paralisados, sendo que em março de 1982, na ocasião em que se realizou a “II Conferência dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro – OAB/RJ”, na cidade de Petrópolis, houve um painel intitulado “A Ordem dos Advogados do Brasil e a Assistência Judiciária Gratuita no Estado do Rio de Janeiro” que, ao final, destinou às autoridades, dentre outros, os encaminhamentos destacados a seguir: que “os cargos de Defensor Público sejam, quantitativamente, compatibilizados com os novos órgãos de atuação criados na Magistratura e no Ministério Público, o mais rapidamente possível”;<sup>96</sup> que “as autoridades federais criem a carreira de Defensor Público junto à Justiça Federal”.<sup>97</sup>

De qualquer forma, tais articulações não dirimiram as divergências internas na corporação, de maneira que, em outubro de 1982, em um momento crítico, a entidade (AAERJ) sofreu uma grave ruptura, na ocasião em que um grupo de mais de sessenta defensores públicos do estado do Rio de Janeiro optou pela fundação de uma nova entidade representativa da categoria: a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ) – que continua a representar os interesses da categoria dos defensores públicos nesse estado até a atualidade. No jornal da própria Associação, à época, o então defensor público estadual Orlindo Elias Filho justificou os motivos que levaram à criação da nova entidade:

É exatamente por isso e para isso que se iniciou a luta e se fundou a ADPERJ: O soerguimento da Instituição; o seu correto posicionamento administrativo que, como órgão de Estado que é, não pode ficar departamentalizado numa Secretaria de Estado. Tudo que se faz e se irá fazer, doravante, terá como meta principal o soerguimento da Instituição; a luta pela dignidade funcional de seus integrantes, que têm direito legalmente assegurado de trabalhar em instalações condignas, que precisam ter somadas as carências materiais de toda ordem; que precisam de um organismo administrativo próprio que há de ser a Procuradoria-Geral da Defensoria Pública.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2016]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.adperj.com.br/historia.asp>>. Acesso em 10. mai. 2016.

<sup>96</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira. [Congressos (Conclusões)]. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2002]. Não paginado. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/trabalhos\\_apre.htm](http://www.jfontenelle.net/trabalhos_apre.htm)>. Acesso em 10 mai. 2016.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2016]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.adperj.com.br/historia.asp>>. Acesso em 10. mai. 2016. Grifos nossos.

Embora essa ruptura tenha, ao que tudo indica, estremecido as relações entre os segmentos internos da Assistência Judiciária, em um breve lapso de tempo a unidade de atuação entre os dirigentes mais engajados da categoria tornou a ser restabelecida. O interesse em assegurar o fortalecimento da instituição manteve o elo entre esses agentes, como indica, por exemplo, a consagração do “Dia do Defensor Público”,<sup>99</sup> em dezembro de 1982, através da lei estadual nº 635.

Superadas essas contendas internas, em 1983, a ADPERJ incorporou a AAERJ, reunindo novamente os defensores públicos estaduais do Rio de Janeiro em uma única entidade de representação de classe. De acordo com o relato do último defensor público a exercer a presidência da AAERJ, José Fontenelle:

[...] na minha opinião esse episódio de separação das defensorias foi politicamente e estruturalmente a coisa mais importante desse cenário todo. Que ali ficou separado politicamente... os órgãos ficaram separados politicamente. [...] E daí para adiante a associação foi crescendo e se tornou poderosa.<sup>100</sup>

### **3.1.5 Governo Leonel Brizola: o engajamento político da ADPERJ, a articulação nacional dos defensores públicos e os preparativos para a Assembleia Nacional Constituinte**

Em 1982, com a conjuntura de redemocratização das instituições políticas brasileiras, foram realizadas as primeiras eleições gerais para os mandatos de governador de estado, após 32 anos sem que houvessem governadores eleitos através do sufrágio universal no país. No estado do Rio de Janeiro, o governador eleito, Leonel Brizola, assumiu o cargo em março de 1983, tendo concluído o seu primeiro mandato em março de 1987.

Nesse período, a dinâmica de engajamento político dos defensores públicos fluminenses passou a ser articulada em função de interesses que ultrapassavam o propósito de afirmação institucional da Assistência Judiciária ao nível do estado do Rio de Janeiro. O lento processo de reabertura política da institucionalidade estatal brasileira, com o futuro afastamento definitivo dos militares do processo político-decisório e a consequente revalorização do Poder Legislativo como espaço deliberativo, estimulou que diversos segmentos do funcionalismo público do país se empenhassem em organizar, em nível nacional, as suas próprias instâncias de representação profissional, tendo em vista a

---

<sup>99</sup> No estado do Rio de Janeiro, o “Dia do Defensor Público” é comemorado no dia 19 de maio, desde 1982.

<sup>100</sup> SILVA, 2014:9. Grifos nossos.

participação dos dirigentes dessas diversas categorias na redefinição das carreiras e instituições, durante o processo constituinte.

Por conseguinte, é possível verificar que os defensores públicos fluminenses passaram a atuar coordenadamente em duas frentes, no intuito de perseguir, pelo menos, duas metas “cruciais” para o avanço da instituição: consolidar a Assistência Judiciária como órgão autônomo de Estado, com chefia própria, na circunscrição do Rio de Janeiro; organizar uma entidade de representação nacional dos defensores públicos, visando exportar o modelo institucional de prestação de assistência judiciária “inventado” no Rio de Janeiro para as demais unidades federativas do país, através da incorporação do seu texto base na nova Carta Política.

No plano estadual, durante esse período, a Assistência Judiciária se defrontou com dificuldades em se afirmar institucionalmente. As relações entre o governador Leonel Brizola e a ADPERJ estremeceram-se a partir de uma ocasião em que os vencimentos dos membros do Ministério Público e da Polícia Civil foram reajustados, sem que a mesma medida fosse tomada em relação à classe dos defensores públicos.

Ainda em 1983, um episódio pitoresco viria a aprofundar o desgaste entre o governo e a Assistência Judiciária. Ao empossarem novos defensores públicos estaduais, os dirigentes da instituição realizaram uma solenidade junto ao novo governador, buscando convencê-lo de que o reajuste de vencimentos, anteriormente negado, fosse estendido aos membros da categoria. No entanto, com o seu conhecido temperamento “intempestivo”, o governador Leonel Brizola gerou constrangimento ao afirmar que, ao invés de insistirem na questão do aumento, os defensores públicos deveriam “ir para casa estudar”.

Havia uma... Nós tínhamos agendado um contato com ele, entende? E ele nos recebeu, como é praxe os governadores receberem, no salão verde do palácio, logo na entrada de mármore verde e tal, não é, próximo ao salão verde. E se fez uma postulação oral a ele, parece até com a entrega de um memorial alguma coisa assim. Está entendendo? E ele fez, houve como que um destrato dele em relação aos defensores públicos. A ponto que a gente chegou a dizer que nós devíamos ir para casa para estudar. Quem verberou isso dele já não está mais vivo. Foi o Rovane Tavares Guimarães. Ele [inaudível]. Era o presidente da Associação e verberou o governador.<sup>101</sup>

Outra medida do primeiro governo Leonel Brizola que colaborou para desarmonizar a relação do político com a categoria tratou-se de uma investida por parte do governo, visando modificar a rotina de trabalho da instituição, inclusive, deslocando o local de atuação dos defensores públicos para o interior de comunidades “carentes”.

[...] no primeiro governo Brizola, nós tivemos sérios problemas com a Secretaria de

---

<sup>101</sup> MORAES, 2014:25.

Justiça, com a questão da infraestrutura. O governo Brizola queria que a Defensoria... que os defensores, (não era defensoria o nome) mas que os defensores com a Assistência Judiciária tivessem sede dentro das comunidades carentes, chamado CCDCs, e isso gerou uma reação muito grande na classe, porque os defensores não estavam acostumados com isso. A gente trabalhava sempre junto a um órgão de atuação. E esse órgão de atuação, em geral, era junto ao juízo de direito. Então houve uma reação dos defensores. Isso causou inúmeros estresses com o governo da época.<sup>102</sup>

Finalmente, outro acontecimento que agravaria de forma aparentemente irreversível a relação da ADPERJ com o primeiro governo Leonel Brizola foi marcada por contendas no interior da agremiação partidária a que o governador pertencia, o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Na ocasião, um deputado estadual que também integrava o partido, Murilo Asfora, e que guardava vínculos com a categoria dos defensores públicos, propôs na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) um projeto de lei que estabelecia a autonomia institucional da Assistência Judiciária, desvinculando-a do Poder Executivo e criando a sua chefia própria. Contudo, após passar por aprovação na Assembleia Estadual, a legislação veio a ser vetada pelo governador, por conta de atritos com o Secretário de Justiça e outras autoridades do governo:

[...] tinha um deputado muito ligado a Defensoria Pública que era do partido do governador Brizola, do PDT, que era o Murilo Asfora, e ele fez uma proposta de lei que dava autonomia a Defensoria Pública, era tudo que nós queríamos na época, e essa proposta foi para a Assembleia Legislativa, a Assembleia Legislativa votou, aprovou e foi mandado isso para o governador, na época o secretário de Justiça era o Vivaldo Barbosa, o Vivaldo Barbosa ficou indignado porque não foi ouvido sobre isso, e a nomeação... na época nós tínhamos um coordenador, que era o Orlindo Elias Filho. Essa proposta não foi bem aceita, o Orlindo se sentiu traído, acho que exonerou o Orlindo, houve um mal estar qualquer, e na época vem um outro coordenador, eu não tenho exatamente a questão da precedência dos fatos e das pessoas, vem o Darso da Costa Guerra que na época equivalia ao nosso chefe institucional, que era coordenador, o nível administrativo era menor, e aí foi feito um acordo com o governo para que essa lei não fosse aprovada e se criassem cargos na segunda instância, enfim, alguns benefícios importantes para a categoria foram conseguidos. A partir daí, eu acredito que o Brizola, isso é uma visão pessoal minha, o Brizola criou uma inimizade institucional com a instituição.<sup>103</sup>

Apesar das dificuldades enfrentadas pela instituição no plano do estado do Rio de Janeiro, os integrantes da entidade persistiram em intensificar a sua atuação política tendo em vista promover uma articulação de nível nacional, mirando no processo constituinte que, em um curto lapso de tempo, seria deflagrado no Brasil.

Em julho de 1984, foi realizada na cidade de Corumbá, no estado do Mato Grosso do Sul, a criação da primeira entidade nacional de representação dos defensores públicos. Inicialmente denominada “Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos” (FENADEP), a entidade, em pouco tempo, sofreu algumas reformulações, passando a ser

---

<sup>102</sup> BUSTAMANTE, 2014:4.

<sup>103</sup> VITAGLIANO, 2014:14.

chamada oficialmente por “Associação Nacional dos Defensores Públicos” (ANADEP), tendo em vista a sua adaptação às normas determinadas pela Constituição Federal de 1988.<sup>104</sup>

O defensor estadual do Rio de Janeiro, José Fontenelle, assumiu como presidente no primeiro mandato da nova associação, tendo-a presidido no biênio 1984-1986. Paralelamente a criação desta entidade, podem ser percebidos indícios da constituição de um novo grupo de pressão, que passaria a atuar coordenada e sistematicamente no plano do Congresso Nacional, em busca de promover os interesses da classe dos defensores públicos. O modelo de Defensoria Pública fluminense começava a ensaiar a sua projeção institucional a nível nacional.

Nesse sentido, em 1985, foi realizado o I Encontro Nacional sobre Assistência Judiciária, no município de São Paulo. Dentre as conclusões e encaminhamentos finais desta reunião podem ser destacados: a demanda pela criação de órgãos próprios de prestação de assistência judiciária, a nível federal e estadual, com autonomia administrativa e financeira, dotados os seus membros de prerrogativas indispensáveis ao exercício pleno da função, até mesmo contra as pessoas de direito público;<sup>105</sup> a existência de “procuradorias” específicas e deslocadas de quaisquer outros organismos administrativos, deferido a aquelas o mesmo tratamento reservado às secretarias de Estado;<sup>106</sup> que os parlamentares constituintes se ocupassem de viabilizar, na futura Constituição Federal, a criação de órgãos de assistência judiciária, nos mesmos termos como já ocorria com o Ministério Público.<sup>107</sup>

Dessa forma, apesar dos momentos controvertidos vivenciados durante o governo de Leonel Brizola, as entidades associativas de representação, nos planos estadual e nacional, mobilizaram-se em prol da institucionalização definitiva da Defensoria Pública a nível nacional, tal como corrobora o relato do defensor público Roberto Vitagliano, que exerceu a presidência da ADPERJ no biênio 1987-1989:

Nós então sofremos esse baque no governo do Brizola, veio a constituinte, e na constituinte nós lutamos pela inclusão da Defensoria Pública na Constituição como instituição. [...] na época eu era o presidente da Associação dos Defensores Públicos, a nossa luta era realmente colocar na Constituição a Defensoria Pública como instituição, e ela finalmente veio na Constituição de 88, que foi um passo gigantesco. A nível estadual o governo do Moreira Franco criou a Procuradoria do Estado, que foi um avanço institucional extraordinário. E depois, com a Constituição, nós tivemos esse avanço a nível nacional.<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Conforme relatou o defensor público fluminense Roberto Vitagliano “nós sugerimos a criação [da FENADEP] em 82, aqui no Rio de Janeiro, num encontro de assistência judiciária, que era o nome da defensoria pública na época, que teve na UERJ, promovida pelo Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro” (VITAGLIANO, 2014:3).

<sup>105</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira. [Congressos (Conclusões)]. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2002]. Não paginado. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/trabalhos\\_apre.htm](http://www.jfontenelle.net/trabalhos_apre.htm)>. Acesso em 10. mai. 2016.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> VITAGLIANO, 2014:2.

### 3.2 O ENGAJAMENTO POLÍTICO DOS DEFENSORES PÚBLICOS NO PROCESSO CONSTITUINTE E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CARTA MAGNA DE 1988

A conjuntura de redemocratização, que começou a se esboçar a partir dos últimos governos militares, representou um momento de relevância histórica sem precedentes no que diz respeito ao processo de construção institucional da Defensoria Pública. Tal como foi discutido no capítulo teórico-metodológico desta dissertação, o processo de “ativação política” dos juristas, durante o fim do regime autoritário, alcançou as mais diversas carreiras jurídicas de Estado existentes no arcabouço institucional do país, modificando a dinâmica e a natureza das atividades predominantemente exercidas pelas suas respectivas entidades associativas de classe.

Contudo, os esforços no sentido de alavancar o *status* das instituições jurídicas não geraram propriamente um ambiente de “solidariedade” entre as diversas carreiras de Estado do país. As pretensões de equiparação da carreira de defensor público com as outras carreiras mais prestigiadas do sistema de justiça (promotoria, magistratura) não foram recebidas propriamente com entusiasmo por parte de alguns desses setores.

Na próxima seção serão analisados alguns relatos de dirigentes da defensoria pública e de outras autoridades que tiveram participação no processo constituinte, particularmente, na comissão do Congresso Nacional que referendou o arranjo institucional instituído pela Constituição de 1988, de modo a resgatar alguns dos episódios e circunstâncias mais importantes, que marcaram o processo de incorporação da Defensoria Pública pelo ordenamento político-jurídico nacional, bem como os principais desafios enfrentados pelos agentes envolvidos no desencadeamento desse processo.

#### **3.2.1 O governo Moreira Franco e a autonomia da Assistência Judiciária fluminense**

Com o fim do primeiro mandato de Leonel Brizola, no governo do Rio de Janeiro, o candidato que pleiteou a sua sucessão através do PDT, Darcy Ribeiro, perdeu a eleição para o candidato Moreira Franco, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Anteriormente, Moreira Franco já havia disputado com Leonel Brizola o pleito para o cargo de governador do Rio de Janeiro, em 1982, sendo que, naquela ocasião, renunciou ao cargo de prefeito da cidade de Niterói, em função de sua candidatura.

Em seu mandato como governador do Rio de Janeiro, a partir de março de 1987, foram promovidas mudanças que, no plano estadual, foram consideradas pelos defensores públicos como “grandes avanços” em relação ao processo de institucionalização da Assistência Judiciária fluminense que, em pouco tempo, passaria a ser denominada oficialmente por Defensoria Pública.

Já no primeiro ano de seu governo, pouco tempo após ser empossado para o cargo de governador, Moreira Franco encaminhou para tramitação na ALERJ a emenda constitucional nº 16, que criava a Procuradoria-Geral da Defensoria Pública na estrutura institucional do estado do Rio de Janeiro. Na prática, o advento dessa legislação assegurou à Assistência Judiciária o mesmo tipo de independência institucional que já havia sido reconhecido ao Ministério Público estadual, desvinculando formalmente a chefia daquela instituição da alçada dos três poderes e positivando os termos da sua autonomia administrativa, funcional e orçamentária.<sup>109</sup> Do ponto de vista do defensor público Célio Rocha Erthal:

Como o governo Brizola foi muito ruim, em termos de Defensoria Pública, foi um verdadeiro... foi contrário aos interesses da Defensoria, o Moreira Franco, eu acho que ele quis fazer um contraponto e beneficiar a Defensoria. E beneficiou, em todos os aspectos. Foi um grande governador para a Defensoria Pública, tanto no aspecto material como no aspecto remuneratório. Ele procurou... aquela defasagem havida no governo Brizola, ele... porque já tinha havido uma defasagem antiga, na fusão, mas essa atingiu promotores também, e depois, a do Brizola, depois, foi com os defensores, e o Moreira... E [o Moreira Franco] deu a chefia, também, própria da Defensoria Pública.<sup>110</sup>

Por sua vez, a iniciativa dessa emenda à Constituição ocorreu por parte do secretário de Justiça nomeado por Moreira Franco, o jurista Tércio Lins e Silva. A redação dessa referida emenda serviria, no ano seguinte, como base ao texto adotado na Constituição Federal de 1988. Todavia, o cargo de Procurador-Geral da Defensoria Pública<sup>111</sup> só viria a ser exercido efetivamente por um membro da carreira de defensor público no último ano do mandato de Moreira Franco, em 1991.<sup>112</sup> Conforme relatou o prestigiado jurista:

Eu era secretário de Justiça do estado do Rio (1987-90) quando nós criamos a Defensoria Pública nos moldes como ela é hoje, como uma instituição independente, com orçamento e chefia institucional própria. Foi por meio de uma emenda constitucional de minha iniciativa, em 1987, durante o governo Moreira Franco. Portanto, antes da Constituinte de 88, a Constituição do estado do Rio já havia sido modificada para criar a Defensoria Pública. Esse modelo foi copiado pela

<sup>109</sup> “Nessa adaptação, quando se tratava da defensoria pública, houve um dispositivo, que dizia que a Defensoria Pública era órgão autônomo, independente, etc. etc... E tinha que se criar a estrutura para isso. Foi aí que o Moreira Franco entrou e deu essa estrutura, legal, por escrito, na emenda constitucional, elevando a Defensoria a esse patamar de órgão de Estado. Não era secretaria de Estado, era órgão de Estado. Como o Ministério Público era. A Defensoria passou a ser também” (SILVA, 2014, p. 12-13 grifos nossos).

<sup>110</sup> ROCHA, 2014:28.

<sup>111</sup> Cargo que futuramente seria renomeado para Defensor Público-Geral do Estado.

<sup>112</sup> João Simões Vagos Filho foi o primeiro defensor público fluminense a ocupar o cargo de Procurador-Geral da Defensoria Pública, entre maio de 1990 e março de 1991.

Constituição Federal. Assim que foi promulgada a lei estadual, eu levei ao governador o nome de um defensor público de minha confiança para assumir o cargo de Procurador-Geral da Defensoria Pública. Mas aí ele me disse, “quem pariu Mateus que o embale”, e me nomeou. Acabei acumulando a função com a secretaria de Justiça, e assim montei toda a estrutura física dessa nova instituição.<sup>113</sup>

Indagado acerca do significado dessa elevação de *status* da instituição, atingida durante o mandato do governador Moreira Franco, o defensor público José Fontenelle utilizou a metáfora de uma “criança que deixa de ser menor de idade para ser maior de idade”,<sup>114</sup> para expressar a importância do advento dessa legislação para a Defensoria Pública. Para Fontenelle, o novo *status* não influenciou diretamente o cotidiano de trabalho dos defensores públicos estaduais, pois a mudança ocorrida teria sido realizada em “outro sentido”:

[...] a postura política mudou. Porque você fica com mais força política, com mais força administrativa, como órgão de Estado, com autonomia, com chefia própria, então o seu poder de reivindicar cresce muito, e a sua importância, seu prestígio entre aspas político-administrativo também cresce [...].<sup>115</sup>

Além disso, quando perguntado se, naquela época, existia algum outro objetivo específico a ser alcançado – mediante a tão perseguida autonomia funcional e administrativa da instituição – um dos mais proeminentes dirigentes da história da Defensoria Pública, José Fontenelle, dispensa eufemismos:

O mais importante é: nós queríamos nos emparelhar, em termos *vencimentais*, com o Ministério Público, porque a gente ganhava um pouco menos. Então essa sempre foi a grande luta da Defensoria Pública. Emparelhar com o Ministério Público e a Magistratura. Às vezes conseguíamos, às vezes não. Hoje nós ganhamos um pouco menos, então continuamos na luta. [Este] era o maior, o mais importante objetivo.<sup>116</sup>

### 3.2.2 O grupo de pressão dos defensores públicos na Assembleia Nacional Constituinte

Contando com um ponto de partida significativo, isto é, com um modelo institucional de Defensoria Pública legitimado com êxito no plano do estado do Rio de Janeiro, com uma associação de classe detentora de razoável prestígio, reconhecimento e capacidade de articulação em nível estadual (ADPERJ), além de uma instância nacional de representação (FENADEP) em pleno processo de edificação, restavam aos defensores públicos a complexa tarefa de atuar diretamente nos gabinetes em Brasília, visando angariar o apoio dos

<sup>113</sup> LINS E SILVA, Técio. Projeto do Código Penal inviabiliza sistema penitenciário. **[Entrevista disponibilizada em 23 de março de 2014]**. Não paginado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-23/entrevista-tecio-lins-silva-virtual-presidente-iab>>. Entrevista concedida à Revista Eletrônica Consultor Jurídico [Conjur]. Acesso em 08 out. 2016.

<sup>114</sup> SILVA, 2014, p. 13.

<sup>115</sup> *Ibidem*. p. 12. Grifos nossos.

<sup>116</sup> *Ibidem*. p. 13. Grifos do autor.

parlamentares constituintes à constitucionalização do modelo institucional de Defensoria Pública, proposto pela ADPERJ.

A estratégia, em síntese, consistia em se modular aquele mesmo modelo de instituição “inventado” no Rio de Janeiro, nos demais estados da federação. Conforme José Fontenelle: inicialmente, houve a consolidação da Defensoria Pública fluminense, e “depois veio o Mato Grosso do Sul, que também tem uma defensoria bem organizada. E daí para adiante foi só copiar mais ou menos a coisa e ir para frente”.<sup>117</sup>

A análise dos depoimentos concedidos pelos defensores públicos evidencia claramente que os dirigentes da categoria compartilhavam da visão estratégica segundo a qual a Defensoria Pública necessitava ser incorporada pela institucionalidade estatal brasileira imediatamente à sanção da nova Constituição Federal. Em outras palavras, o que se encontrava em jogo era a independência, a extensão e a natureza das atividades que a instituição viria a exercer a partir do processo de redefinição das garantias, prerrogativas e funções dos órgãos de Estado, desencadeado pela conjuntura de reformas do arranjo institucional do país.

Como bem explica o defensor público estadual Humberto Peña de Moraes, “buscávamos instituir uma Defensoria Pública como órgão do poder político do estado, um órgão do estado, incumbido da prestação jurisdicional”.<sup>118</sup> Portanto, aparentemente estava claro para esses agentes que, provavelmente, não haveria, em um futuro breve, uma conjuntura igualmente oportuna para a institucionalização do novo órgão de Estado.

Portanto, para que ficasse assegurada a sua expansão, bem como a preservação de circunstâncias de caráter político que pudessem, eventualmente, afetar a natureza das suas definições institucionais ou a sua independência,<sup>119</sup> convencionou-se que, por razões estratégicas de sobrevivência, o novo órgão necessitaria contar com respaldo de natureza constitucional, a nível de federação.<sup>120</sup>

<sup>117</sup> *Ibidem.* p. 7 grifos nossos

<sup>118</sup> MORAES, 2014:9. Grifos nossos.

<sup>119</sup> Por exemplo, tal como aquelas que desestabilizaram o funcionamento da Assistência Judiciária fluminense nos governos Chagas Freitas e Leonel Brizola.

<sup>120</sup> “[...] existe uma distinção entre assistência jurídica, defensoria pública e justiça gratuita. São coisas que não se equivalem. [...] O estado todas as vezes que ele carece de prestar uma função que lhe é inerente, ele então procede a criação, a instituição de um órgão público. [...] Bom, então ele vai criar um órgão para prestador daquela atividade por ele, o órgão presta pelo estado, não é, para o exercício daquela atividade. A mesma coisa acontece com a jurisdição. Bom, então veja o seguinte, a Defensoria Pública, a assistência jurídica, não fala mais em assistência judiciária, isso é nosso, do estado do Rio, entendeu? Porque nós queríamos uma Defensoria que fosse ampla, está entendendo? Que fosse uma Defensoria Pública realmente com status, etc. Bom, então maquinamos essa ideia, de uma assistência não judiciária, mas de uma assistência jurídica, entende? Que envolve inclusive a assistência judiciária, com [inaudível] seus vieses” (MORAES, 2014:7-8).

Em suma, a clareza das noções manifestas pelo defensor Humberto Peña de Moraes, um dos principais idealizadores da Defensoria Pública brasileira, justifica a longa passagem a seguir:

[...] há uma distinção, entre os órgãos constitucionais e os órgãos administrativos. Os órgãos constitucionais são instituídos pelo poder, pela Constituição. São oriundos do poder constituinte, entende? Então, por exemplo, o Congresso Nacional é um órgão constitucional. Por quê? Porque [...] ele não foi criado por legislação, ele foi instituído pela Constituição. O Tribunal de Contas, o Ministério Público, a Defensoria Pública não foram órgãos, [...] por assim dizer, instituídos por lei. Eles foram instituídos pela Constituição. Já as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações públicas, etc. são criadas por lei, não são? Então [...] não são órgãos de caráter constitucional, mas são órgãos de caráter administrativo. Se você quiser estabelecer uma distinção entre, [...] por exemplo, os órgãos constitucionais e os órgãos administrativos, vai verificar que esses órgãos constitucionais [...] foram instituídos pela Constituição, [pelo] poder constituinte, enquanto que os órgãos [...] que compõe a administração e que não foram instituídos pela constituição, mas que foram instituídos pela legislação, esses são os órgãos da área de caráter administrativo. Se você quiser fazer ainda uma diferença entre Direito Constitucional e Direito Administrativo. O Direito Constitucional é correlativo à ideia de Constituição, em última análise, produto do poder constituinte, ao passo que o Direito Administrativo é um direito oriundo não do poder constituinte, mas da legislação. É correlativo à ideia de legislação e não de constituição (MORAES, 2014:8).<sup>121</sup>

A intensificação do engajamento político dos dirigentes da categoria objetivando incorporar a Defensoria Pública na nova Carta Política brasileira, através de um texto-base idealizado pelos integrantes da própria carreira, pode ser detectada ainda no período anterior ao governo Moreira Franco, no estado do Rio de Janeiro, e à deflagração da Assembleia Nacional Constituinte.

Um episódio relevante ocorreu em julho de 1985, quando o presidente da República José Sarney instituiu em criar um grupo de trabalhos que denominou por “Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais”. Constituída por cinquenta renomados juristas brasileiros, a comissão foi designada no intuito de que seus membros redigissem, conjuntamente, um anteprojeto de Constituição Federal para o Brasil. Posteriormente, a referida comissão ficaria conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, em homenagem ao ilustre jurista que a presidiu.

O anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos foi publicado no Diário Oficial da União, em setembro de 1986, sendo que o intuito do referido documento era o de servir como um “acervo de contribuições” para os futuros legisladores constituintes.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> O número significativo de supressões nesta passagem visa contornar os “truncamentos” decorrentes da oralidade do entrevistado. Ressalta-se que houve a devida cautela para que as supressões não alterassem o sentido original da fala do entrevistado, tendo em vista apenas facilitar a leitura do depoimento.

<sup>122</sup> “O Brasil cumpre hoje mais uma etapa de seu processo de restauração democrática. O relatório da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais é muito mais do que uma proposta. É um acervo de contribuições para a

Embora não tenha sido formalmente adotado durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o anteprojeto de Constituição Federal previa, no seu “Capítulo VI”, a organização da Defensoria Pública ao nível da União, Distrito Federal e Territórios, constando ainda, no parágrafo 1º, do art. 239, a seguinte redação: “ao defensor são asseguradas garantias, direitos, vencimentos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos membros do Ministério Público”.<sup>123</sup>

Por sua vez, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada no Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987. Os trabalhos da Constituinte foram divididos em 8 Comissões e 24 Subcomissões temáticas, dedicadas a legislar exclusivamente sobre tópicos determinados. As definições legislativas sobre a Defensoria Pública ficaram a cargo da “Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público”,<sup>124</sup> que teve seus trabalhos iniciados no dia 7 de abril daquele mesmo ano.

Os membros da comissão elegeram o deputado federal alagoano Jorge Oliveira Costa, filiado ao PMDB, para o cargo de presidente,<sup>125</sup> e o deputado federal paulista (e integrante do Ministério Público) Plínio de Arruda Sampaio, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o cargo de relator.

Além de compor o quadro de membros do Ministério Público, Plínio Sampaio possuía, em sua trajetória individual, vínculos intensos com essa instituição, pela razão de que o seu pai, João Batista de Arruda Sampaio,<sup>126</sup> foi um dos ilustres fundadores da Associação Paulista do Ministério Público (APMP), como também proeminente articulador do Ministério Público, a nível nacional.

---

reflexão dos futuros integrantes da Assembleia Nacional Constituinte. Este documentário contém inovações e encerra, além da contribuição pessoal do Presidente Afonso Arinos de Melo Franco, nos seus ricos e fecundos cinquenta anos de vasta experiência e larga erudição, sugestões dos mais diversos setores da sociedade brasileira” (palavras do presidente José Sarney no despacho do Anteprojeto Constitucional). In: BRASIL. Anteprojeto Constitucional [Suplemento Especial ao nº 185, de 26 de setembro de 1986]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. set. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 10. jul. 2016.

<sup>123</sup> BRASIL. Suplemento Especial ao nº 185, de 26 de setembro de 1986. Anteprojeto Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. set. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 10. jul. 2016.

<sup>124</sup> Esta por sua vez integrava a “Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo”.

<sup>125</sup> Também compuseram a Mesa da Subcomissão os constituintes: Jairo Carneiro, do Partido da Frente Liberal (PFL) da Bahia, no cargo de 1º Vice-Presidente, e; Plínio Martins, do PMDB do Mato Grosso do Sul, no cargo de 2º Vice-Presidente.

<sup>126</sup> João Batista de Arruda Sampaio tornou-se bacharel em Direito em 1920, pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em São Paulo. Atuou como promotor e procurador de Justiça, corregedor, procurador-geral de Justiça, secretário de Segurança do Estado de São Paulo, desembargador do Tribunal de Justiça e curador de menores da capital. Ver: ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Pai de Plínio de Arruda Sampaio foi um dos fundadores da APMP. **Associação Paulista do Ministério Público [notícias]**. [2014?] Não paginado. Disponível em: <<http://www.apmp.com.br/index.php/noticias-01/2381-pai-de-plinio-de-arruda-sampaio-foi-um-dos-fundadores-da-apmp>>. Acesso em 13. ago. 2016.

A maioria dos relatos analisados nesta dissertação apontam para a existência de um latente conflito de interesses em relação ao fortalecimento da Defensoria Pública, havendo maior resistência, particularmente, por parte de políticos vinculados, direta ou indiretamente, ao Ministério Público. De fato, é possível verificar que o desequilíbrio de forças entre essas instituições, durante o processo constituinte, foi intensamente significativo, desfavorecendo a aprovação de matérias de interesses da Defensoria Pública.

De um lado, no plano simbólico, a Defensoria Pública contava com menor visibilidade, menos integrantes ligados a redes de políticos ou agremiações partidárias de envergadura nacional e menos “tradição” no arranjo institucional do país. No plano material, as dificuldades não eram menores.<sup>127</sup> Conforme narrou um ilustre membro da Defensoria Pública fluminense:

Nós não tínhamos condições financeiras de locomoção para ir lá, já a magistratura e o Ministério Público tinham essas condições pessoais e financeiras de ir lá. Aconteceu que eles fizeram *lobbies*, tanto a magistratura como... E o Ministério Público fez um *lobby* muito intenso, e tinham vários deputados que eram promotores. Aí a vantagem. Nós não tínhamos um deputado federal, na época, que era defensor público. Depois nós tivemos o deputado Iéδιο Rosa da Silva, deputado federal, nosso colega, ainda vivo, defensor público, em Brasília, lutando por nós. Mas nessa época nós não tínhamos. Então a Defensoria Pública não teve *lobby*. E o Ministério Público saiu supervitioso, em 1988.<sup>128</sup>

Em contraposição, conforme demonstrado em pesquisa realizada por Rogério Arantes (2002) acerca do processo de “reconstrução” institucional do Ministério Público brasileiro, Plínio Sampaio relatou, em entrevista concedida no ano de 1995, que, durante o período da Constituinte, praticamente “reproduziu” o projeto da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) no documento entregue por ele à apreciação da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.<sup>129</sup>

Mais do que isso, conforme revelado na pesquisa feita por Arantes, as “conquistas” do Ministério Público na Constituição de 1988 devem-se, significativamente, a “atuação de um

<sup>127</sup> Na análise realizada por Arantes (2002) sobre o Ministério Público, diversas vezes são mencionadas as vantagens que essa instituição dispunha em função da proximidade dos seus membros com integrantes do alto escalão do poder executivo, em todos os níveis da federação, mas particularmente nos níveis da União e estados. Sobretudo em função da natureza das funções anteriormente exercidas pela instituição, acabou por herdar também uma estrutura material significativa: “em meados de 1997, estimava-se a existência de 500 a 600 mil ações na Justiça brasileira contra a União. A Advocacia-Geral da União, depois de alguns percalços no processo de instalação, contava nesse ano com 250 advogados. Já o Ministério Público Federal herdou dessa separação uma estrutura material e de recursos humanos montada quando sua função principal era a defesa dos interesses do governo [...]” (ARANTES, 2002:85).

<sup>128</sup> ROCHA, 2014:14. Grifos nossos.

<sup>129</sup> “[...] Eu praticamente reproduzi o projeto [da Conamp] no meu relatório. Eu acrescentei a proibição de participar de partidos políticos, que foi derrubada por um *lobby* do Ibsen Pinheiro [...]” (SAMPAIO [1995] *apud* ARANTES, 2002:84 grifos do autor).

duplo lobby da instituição no Congresso [Nacional], um vindo da Conamp e o outro do Ministério da Justiça”.<sup>130</sup>

Novamente, a riqueza de detalhes contidos na passagem a seguir, extraída de um depoimento concedido pelo próprio Plínio de Arruda Sampaio, justifica a sua integral reprodução na presente seção, visto que tais detalhes permitem uma compreensão mais aprofundada sobre a disparidade de condições em que se deram, durante o processo Constituinte, os esforços de afirmação institucional da Defensoria Pública e do Ministério Público:

Preparando-se para a constituinte, eles [os promotores] foram construindo essa teoria do Ministério Público. O que seria o ideal para o promotor poder realmente ser o fiscal da lei e um agente da sua execução – que é a definição do promotor público. Quais são as prerrogativas que ele tem que ter, quais são os direitos que ele tem que ter, quais são as funções que ele tem que ter, quais são as obrigações que ele tem que ter?! Bom, isso verteu na constituinte, eu recebi este material todo, levado por [cita nomes]. E eles montaram um lobby permanente na constituinte, eles ficaram dia e noite lá. E aí eu recebi esse material todo. E eu fui assessorado por quatro promotores, porque eu também precisava de assessoria e havia a velha tradição de que os promotores assessoravam. No gabinete do ministro da Justiça, havia quatro promotores de São Paulo [cita nomes]. Esses quatro me procuravam dia e noite, me mostravam material e eu era relator da subcomissão do Poder Judiciário, mexia com todo o Judiciário, e eu acho que a minha posição ajudou no seguinte sentido: “ele quer o Ministério Público? Então vamos dar, para sossegar ele”.<sup>131</sup>

A partir deste depoimento histórico, concedido pelo constituinte relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, Plínio Sampaio, pode ser suscitado uma série de questões. Uma possível pergunta seria: formalmente, a representação dos interesses dos membros do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte ocorreu através de um grupo de pressão ou de *lobby*? Tal como anteriormente discutido, o uso desta terminologia para a análise na ciência política pode gerar controvérsias.

Conceitualmente, um grupo de pressão se caracteriza essencialmente por atuar de forma organizada e permanente, tendo em vista influenciar as tomadas de decisões em matérias de interesses que conferem coesão a um determinado grupo. O grupo de pressão, portanto, deve ser constituído por membros do próprio grupo que está tendo os seus interesses representados. Diferentemente, o *lobby* tem como característica essencial o fato de que a “transmissão” de mensagens aos *decision-makers* costuma ser realizada através de um grupo especializado na representação de interesses de terceiros.

Particularmente, o caso do Ministério Público brasileiro é marcado por uma circunstância peculiar e aparentemente extraordinária: historicamente, no país, os membros do

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 85. Grifos do autor em itálico. Grifos nossos em sublinhado.

<sup>131</sup> SAMPAIO, [1995] *apud* ARANTES, 2002:85 grifos do autor em itálico, grifos nossos em sublinhado.

Ministério Público frequentemente urdiram vínculos estreitos com os membros da classe política, haja vista a natureza de suas antigas funções institucionais (anteriormente à Constituição de 1988), no papel de representante dos “interesses do Estado”.

Os promotores e procuradores de Justiça tradicionalmente foram recrutados, no país, para exercerem cargos de confiança no poder executivo ou legislativo, isso quando não pleiteavam diretamente a titularidade dos cargos políticos. Certamente essas circunstâncias ajudam a explicar a razão pela qual muitos ex-integrantes do Ministério Público, ou mesmo indivíduos sem vínculos diretos com a corporação, atuaram em favor da redefinição das funções dessa instituição durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Por conta disso, é difícil se delimitar rigorosamente qual a terminologia mais adequada para se enquadrar a forma de atuação política adotada pelo Ministério Público. Aparentemente, os interesses da categoria foram representados através de uma dinâmica “pendular”: ora através de práticas que remetem ao instituto do “lobby”, ora por práticas caracteristicamente distintivas de um grupo de pressão.

No caso da Defensoria Pública, é possível verificar que, no período da Constituinte, o grupo de pressão dos defensores públicos, a nível de Congresso Nacional, ainda era bastante incipiente. Não há dúvida de que havia, no âmbito estadual do Rio de Janeiro, um grupo de pressão significativamente consolidado, mas, apesar dos esforços por parte dos dirigentes da categoria, essa mesma organização não se reproduzia ainda em nível nacional.

Em um dos esforços para aumentar a influência da instituição durante a Constituinte, o defensor público fluminense Roberto Vitagliano concorreu a uma vaga de deputado federal, não tendo atingido o *quórum* eleitoral necessário. Não obstante, no período da Constituinte, exerceu a presidência da ADPERJ. Conforme relata o ex-dirigente da Defensoria Pública:

Fui candidato a deputado constituinte pelo PTB [...] tive uma votação muito pequena, e não me elegi. Mas, por conta disso, eu criei vínculos com algumas pessoas do PTB, um deles foi o Roberto Jefferson, que foi estagiário da Defensoria Pública, foi nosso estagiário. Durante a constituinte, ele foi eleito, e eu dizia o seguinte, ele não conseguiu o número de votos para se eleger por ele mesmo, teve que ter voto de legenda. Então eu ia ao gabinete dele, além de ter sido nosso estagiário e tal, eu falava eu contribuí com meus votinhos para te eleger, tive uns três mil votos, coisa assim. E o Jefferson abriu o gabinete dele para a gente, então isso ajudou muito na constituinte.<sup>132</sup>

Nessas circunstâncias, além de contar com uma quantidade pouco expressiva de parlamentares constituintes engajados com a causa da ADPERJ, havia também a pressão dos interesses de outras corporações, receosas de que um eventual fortalecimento da nova instituição pudesse interferir nos seus próprios processos de afirmação institucional.

---

<sup>132</sup> VITAGLIANO, 2014:27.

[...] há interesses antagônicos. “Ah. Fulano está crescendo muito, daqui a pouco vai abafar a gente. Então é importante que não cresça tanto”. E daí decorre uma série de consequências. No nosso caso, a situação era essa. Nós estávamos querendo crescer institucionalmente. E havia quem não quisesse.<sup>133</sup>

### 3.2.3 O debate sobre a Defensoria Pública na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

A subcomissão temática do Poder Judiciário e do Ministério Público reuniu-se ao longo de vinte encontros, entre os meses de abril e maio de 1987. Durante os seus trabalhos, foram realizadas dez audiências públicas, com diversos expositores, que versaram sobre assuntos e instituições de interesse da comissão temática, tais como: Ministério Público, Justiça do Trabalho, Polícia Civil, Magistratura, Justiça Agrária, tipos de configurações de Cortes/Tribunais constitucionais; Defensoria Pública; organização dos cartórios; serventuários da justiça; modelos de organização da estrutura jurisdicional do Estado, entre outros.

A comissão foi composta por 36 parlamentares constituintes, eleitos em 16 unidades federativas,<sup>134</sup> sendo dezoito deles membros titulares e dezoito suplentes, e contou com a participação de cinco partidos em sua composição: PMDB, PFL, PDT, PL e PT.<sup>135</sup> De acordo com os dados biográficos sobre os legisladores constituintes, disponibilizados no portal online da Câmara dos Deputados,<sup>136</sup> dos 36 membros da Subcomissão: 13 exerciam a profissão de advogado; 1 de agropecuarista; 1 de auditor militar; 2 de comunicador (jornalista e/ou radialista); 1 delegado; 2 economistas; 4 empresários; 2 médicos; 1 professor de Direito Penal; 4 promotores de Justiça; 1 ex-procurador-geral de Estado; 1 procurador-geral militar e outros 3 parlamentares, os quais não constam as suas respectivas profissões de origem, sendo mencionadas, em relação às suas trajetórias, apenas atuações políticas em cargos de confiança de destaque, ou em postos de cúpula de instâncias partidárias.<sup>137</sup>

Durante os trabalhos dessa Subcomissão, atuaram na condição de mais ferrenhos entusiastas em prol do modelo institucional de Defensoria Pública, proposto conjuntamente

<sup>133</sup> SILVA, 2014, p. 14, grifos nossos.

<sup>134</sup> Número de membros na Subcomissão por unidade federativa: Alagoas (2); Amazonas (1); Bahia (4); Ceará (1); Distrito Federal (1); Maranhão (3); Minas Gerais (2); Mato Grosso do Sul (1); Pará (1); Paraná (3); Rio de Janeiro (3); Rio Grande do Sul (3); Sergipe (2) e São Paulo (6).

<sup>135</sup> Número de membros na Subcomissão por partido: PMDB (22); PFL (10); PDT (2); PL (1); PT (1).

<sup>136</sup> Ver: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes).

<sup>137</sup> Consta na página da Câmara dos Deputados que o constituinte Leopoldo Peres exerceu diversos cargos no estado do Amazonas entre os anos de 1950 e 1990; o constituinte Silvio Abreu foi Deputado Federal (1983-1987) e Secretário de Interior e Justiça de Minas Gerais (1983-1986) e o constituinte Nestor Duarte atuou em cargos internos do partido.

pela ADPERJ e FENADEP, os constituintes: Silvio Abreu, eleito pelo estado de Minas Gerais, e Plínio Martins, eleito pelo estado do Mato Grosso do Sul, ambos filiados ao PMDB.

Já na primeira reunião, destinada à instalação da Subcomissão e eleição dos seus respectivos Presidente e Vice-Presidentes, em uma de suas primeiras intervenções, o constituinte Silvio Abreu explanou sobre a necessidade de que, na nova Carta Política, a Justiça brasileira viesse a ser moldada a partir de um “tripé” assentado nas funções da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sugerindo ainda que o próprio nome da Subcomissão fosse modificado regimentalmente, passando a ser denominada “Subcomissão do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública”.<sup>138</sup>

Imediatamente, o constituinte Michel Temer (PMDB-SP) discursou em contradita. Em sua fala, Temer abordou a questão das *normas programáticas*, afirmando que “nos países que prezam a sua Constituição [...] um programa fixado pelo Constituinte é ordem definitiva para o executor”, ao passo que, em um sistema “como o nosso, em que a Constituição, ao contrário de prezável é desprezável, verificamos que as normas programáticas não têm o menor significado, nem para o julgador, nem para o executor”. Concluindo, portanto, que:

[...] o problema das normas programáticas, que vamos enfrentar, há de ser estabelecido na nova Constituição como de aplicabilidade imediata e integral, como normas de concreção. Precisamos abandonar a ideia de programas constitucionais para normas de aplicação concreta, para não vermos o Executivo, o Legislativo e o Judiciário desmerecendo aquilo que a vontade Constituinte estabeleceu.<sup>139</sup>

Após tecer essas considerações, o constituinte Michel Temer apresentou posição contrária à proposta de mudança de nome da Subcomissão, sugerindo, por seu turno, que os serviços de assistência judiciária, tal como ocorria durante aquele período em seu estado de origem, São Paulo, fossem prestados em todo o país através de ramos do Poder Executivo, e que, por parte do novo arranjo institucional, fossem apenas ampliadas e oficializadas as áreas de atuação desses serviços.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> “Este é o postulado maior de uma Justiça igual, de uma Justiça voltada e facultada a todos os segmentos de nossas comunidades. Daí por que, quem sabe? Seria o caso de que, em preliminar, ser levantada até a hipótese de modificação regimental, para que, a partir do entendimento de uma Justiça moldada num tripé – um juiz a presidi-la, de um representante do Ministério Público a defender a sociedade e de um representante da Defensoria Pública a defender o carente e o miserável, mas que também tem direito ou deve ter direito a uma Justiça igual – passasse esta Comissão a se denominar do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública” (BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões)**. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016. Discurso do Constituinte Silvio de Abreu).

<sup>139</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Michel Temer. *Passim*. Grifos nossos.

<sup>140</sup> “E, numa palavra final, Sr. Presidente, apenas me oporia, com a devida vênia, à sugestão do Constituinte Sílvio Abreu, na medida em que esta Constituição deveria também incluir a ideia de Defensoria Pública. Nos Estados, há um grande litígio entre Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores Públicos. No meu Estado, São Paulo, os Procuradores Públicos é que exercitam a atividade da assistência judiciária e dela não

Em outro momento, na ocasião do segundo encontro dos constituintes, que consistiu na primeira reunião oficial da Subcomissão, destinada à “definição do cronograma de trabalho e de entidades a serem convidadas”, o constituinte Silvio Abreu realizou um apelo aos colegas de comissão para que fossem acrescentadas, dentre as entidades a serem convidadas, as representações dos defensores públicos do país.<sup>141</sup>

A solicitação contou com a aquiescência da comissão, tendo sido convidados para participarem da audiência pública temática sobre a Defensoria Pública, na condição de expositores: a defensora pública estadual do Mato Grosso do Sul e presidente da FENADEP, Suely Pletz Neder; o defensor público estadual do Rio de Janeiro e presidente da ADPERJ, Roberto Vitagliano e o defensor público estadual de Minas Gerais, José Neves César.<sup>142</sup>

A audiência foi realizada em 23 de maio de 1987, na 5ª reunião oficial da Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público. Em suas falas, os representantes dos defensores públicos expuseram a finalidade da instituição Defensoria Pública e os parâmetros que a definiam: quais as suas distinções em relação ao Ministério Público; qual a importância desse modelo institucional (na visão dos defensores) em um contexto social tal como o brasileiro; como se aplicava, na prática, a atuação da instituição nos estados onde a Defensoria Pública já havia sido instalada. Também foram enfatizadas as funções “extrajudiciais” da Defensoria Pública, abordada como uma forma de se “otimizar” o desempenho do Judiciário.<sup>143</sup>

---

querem abrir mão, até porque tomam essa função como de grande relevância no Poder Executivo estadual. Estou, num ponto, de acordo com o Constituinte Sílvio Abreu, no sentido de que podemos ampliar talvez, a sua área de atuação, para tratar, então, sim, daquilo que é o centro da preocupação de S. Ex.<sup>a</sup>, ou seja, do problema da assistência judiciária, que está intimamente conectado com a ideia do Poder Judiciário e dos direitos individuais, mas – data vênica do colega Sílvio Abreu – com esse acréscimo da Defensoria Pública. Era o que eu tinha a dizer” (*Ibidem*. Discurso do Constituinte Michel Temer).

<sup>141</sup> “Sr. e Presidente, tendo em vista o fato de já estar decidido a participação de quatro entidades nas audiências públicas programadas, entidades essas que representam vários segmentos da Justiça brasileira – os advogados, através da OAB, os juízes e magistrados, através da Associação Nacional dos Magistrados, os representantes do Ministério Público e até aqueles que se encarregam de constituir os órgãos auxiliares da Justiça, os serventuários da Justiça – proponho, concretamente, à egrégia Comissão que, como quinta audiência pública, sejam ouvidos os representantes da Defensoria Pública. Fundamento esta proposta com a reafirmação de que a Defensoria Pública se constitui dos pilares da Justiça brasileira” (*Ibidem*. Discurso do Constituinte Silvio Abreu).

<sup>142</sup> Não constam, na página *online* da Associação dos Defensores Públicos do Estado de Minas Gerais, os nomes dos ex-presidentes da referida associação. Todavia, existe a informação de que o defensor público estadual José Neves César exerceu o cargo de presidente da Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais na ocasião de sua fundação, em 16 de setembro de 1980. Contudo, não há dados sobre a posição institucional que José Neves César ocupava durante o período de realização da Constituinte. Ver: ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. [Histórico]. Disponível em: <<http://adepmg.org.br/institucional/>>. Acesso em: 19. dez. 2016.

<sup>143</sup> “Temos certeza de que a atual Constituinte saberá fazer uma Constituição que assegure concretamente os direitos de liberdade no âmbito do Judiciário e no âmbito da cidadania em geral. E no âmbito do Judiciário, para que ele se democratize, para que se desburocratize, é essencial à existência de uma Defensoria forte, eficiente e, como acontece onde ela funciona com eficiência, elimine até do conhecimento do Judiciário dezenas, centenas, milhares de questões que são resolvidas no gabinete do defensor público, antes de se iniciar um processo caro,

O último expositor, o defensor público José Neves César, destacou a necessidade de criação, por intermédio da nova Constituição, de um serviço público especializado na prestação de assistência judiciária aos “carentes”, em todo o país, com o propósito de equiparar as oportunidades de “acesso à Justiça” entre ricos e pobres:

O triângulo da Justiça tem muito bem aparelhado o organismo invértice, que é o Ministério Público e o Judiciário, e o vértice da defesa está quebrado, precisa ser solidificado, precisa ser-lhe dado o verdadeiro poder de defesa. Vejam V. Ex.<sup>as</sup> que no juízo criminal, por exemplo, o povo diz comumente que cadeia e prisão foram feitos para o pobre. Por que pensam assim? É muito simples. Quando um cidadão de posse comete um crime, procura o seu advogado, é orientado como deverá defender-se, é acompanhado no inquérito policial, é marcado o dia para se apresentar ao delegado – o que geralmente fazer no dia anterior, para evitar a imprensa e as perguntas indiscretas dos delegados. O defensor público acompanha o pobre no momento em que ele já foi preso, muitas vezes violentado, porque confessou, algemado, na frente do Juiz. Aí começa a atuação do defensor público. Precisamos acabar com isso. Não pode haver duas justiças: uma para o rico e outra para o pobre. A Justiça é uma só. Nem a Defensoria Pública pode ser laboratório de experiência jurídica, nem o pobre pode ser cobaia no exercício dos seus direitos. É preciso que se faça uma Justiça una. A justiça do rico e do pobre tem que ser igual.<sup>144</sup>

Realizadas as exposições, iniciaram-se as interpelações dos constituintes. Ao total, oito membros da comissão fizeram perguntas aos representantes dos defensores públicos.<sup>145</sup> O constituinte Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), na condição de relator, abriu o bloco de perguntas de forma breve, realizando duas questões à presidente da FENADEP, em suma: qual a necessidade de tratamento constitucional para garantir o trabalho dos defensores públicos?<sup>146</sup> Qual a necessidade de uniformização do modelo de instituição, tal como pleiteado pelos seus integrantes?<sup>147</sup> O relator justificou as perguntas da seguinte forma:

---

demorado e com fim incerto” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). **Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016. Exposição do presidente da ADPERJ, Roberto Vitagliano).

<sup>144</sup> *Ibidem*. Exposição do defensor público do estado de Minas Gerais, José Neves César.

<sup>145</sup> Interpelaram os representantes dos defensores públicos os seguintes constituintes (em ordem cronológica): o relator Plínio Sampaio (PT-SP); Leite Chaves (PMDB-PR); Sílvio Abreu (PMDB-MG); Adolfo Oliveira (PL-RJ); Michel Temer (PMDB-SP); Jairo Carneiro (PFL-BA) e Paes Landim (PFL-PI).

<sup>146</sup> “[...] a minha pergunta é a seguinte: haveria, para garantir os defensores, necessidade de tratamento constitucional? E neste caso, em que consistiria o tratamento constitucional da Defensoria? [...] a Constituição estabelece aquelas garantias que são fundamentais para o exercício da democracia. Mas, por exemplo, não há na Constituição um capítulo que disponha sobre o médico sanitário, sobre o engenheiro de obras dos ministérios; sobre os geólogos, que são, também, profissões extremamente importantes. O que se garante na Constituição àquelas profissões que são muito sujeitas à pressão, muito sujeitas às injunções, muito sujeitas a fatores externos que obstaculizam o seu pleno exercício? Então, nesse sentido, queria perguntar à Dra. Suely em que consistiria a regulamentação constitucional” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). **Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016. Discurso do Relator Plínio de Arruda Sampaio).

<sup>147</sup> “Aqui foi colocada a necessidade de uniformizar a Defensoria. Em alguns Estados, por exemplo, ela está a cargo dos procuradores. Em outros Estados, ela é feita em repartições específicas. Qual seria a necessidade dessa uniformização? [...] qual seria a dificuldade se em São Paulo por exemplo, estivesse o serviço judiciário na

Acho que esses dois esclarecimentos são importantes porque esta é uma atividade que se desenvolve agora, é uma atividade nova, pouco conhecida. Nos meus tempos de lides judiciárias, essa atividade era exercida pelo próprio corpo de advogados – o chamado advogado dativo. De modo que, acho importante que a Associação faça a sua explicação diante dos Constituintes, para muitos dos quais esse fato é absolutamente uma novidade.<sup>148</sup>

A presidente da FENADEP, Suely Neder, respondeu às interpelações do relator, partindo do mesmo tipo de raciocínio anteriormente elaborado pelo constituinte Silvio Abreu e pelo defensor público mineiro, José César: de que a Defensoria Pública consistiria em uma instituição destinada à “complementar estruturalmente” o sistema de justiça brasileiro, garantindo o direito à defesa dos mais “necessitados” e a paridade no tratamento entre ricos e pobres.

Logo, enquanto uma das instituições integrantes da “tríade processual” brasileira, a Defensoria Pública demandaria tratamento constitucional, tendo em vista assegurar à parte da defesa a possibilidade de se encontrar em “pé de igualdade” com as partes da acusação (exercida pelo Ministério Público) e do julgador (magistrado). Complementando esse raciocínio, a defensora sul-mato-grossense explicou:

A tutela jurisdicional se faz, necessariamente, com a participação desses três agentes políticos do Estado. Essa participação não envolve qualquer relação de hierarquia e subordinação; são instituições que se intercomplementam, pois a ausência de qualquer uma delas inviabilizaria o devido processo legal.<sup>149</sup>

No que se refere à necessidade de “uniformização” da instituição alegada pelos defensores públicos, a presidente da FENADEP retomou a tese de que a nova instituição deveria figurar no sistema de justiça brasileiro de forma isonômica, como uma das partes do “tripé” das “funções essenciais à justiça”. Isso seria uma garantia de que não haveriam “improvisos” institucionais nos estados, tal como praticado pelas demais instituições organizadas nacionalmente:

Precisamos [...] de uma instituição que tenha normas que sejam uniformes, a nível nacional. Entendemos as disparidades regionais existentes no País, mas entendemos que essas disparidades jamais foram entrave a que o Ministério Público se organizasse de maneira uniforme, a nível nacional; a que a magistratura observasse uma certa linha de organização. Por que o direito do pobre deverá ser o único campo da Justiça tratado com *criatividade*, a nível de Estados? É preciso que se diga que esse direito é fundamental, é absoluto, é supralegal, é supra estatal. Mesmo que não fosse integrado à Carta Magna, ainda assim não se poderia negá-lo, porque, se todos são iguais perante a lei, cabe ao Estado assegurar a igualdade de oportunidade de todos.<sup>150</sup>

---

Procuradoria-Geral do Estado – que é prestado por um advogado do Estado, dado que este é serviço do Estado, que recebe do Governador do Estado uma procuração e que realiza esse serviço para o Estado – e em Minas Gerais, ou no Rio de Janeiro ou no Paraná fosse organizado como uma repartição própria? ” (*Ibidem*. Discurso do relator Plínio de Arruda Sampaio).

<sup>148</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Relator Plínio de Arruda Sampaio.

<sup>149</sup> *Ibidem*. Exposição da presidente da FENADEP, Suely Nedes.

<sup>150</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

Após alguns esclarecimentos solicitados pelo constituinte Leite Chaves (PMDB-PR), o constituinte Silvio Abreu realizou discurso enaltecendo a relevância da Defensoria Pública, solicitando à defensora pública Suely Neder, que prestasse aos demais membros da comissão um breve relato acerca de como funcionava a rotina de trabalho da instituição no estado do Mato Grosso do Sul. Prontamente, a defensora explicou os pormenores do cotidiano de trabalho dos defensores públicos no âmbito daquele estado. Em seguida, o constituinte Adolfo Oliveira (PL-RJ) prestou homenagens à Defensoria Pública, fazendo elogios à atuação da instituição no estado do Rio de Janeiro e saudando a iniciativa, por parte de Silvio Abreu, de impulsioná-la à nível nacional.

De outro ponto de vista, alinhado à perspectiva do relator da Subcomissão, o constituinte Michel Temer elogiou a medida administrativa do constituinte Silvio Abreu, na ocasião em que este exerceu o cargo de Secretário de Interior e Justiça de Minas Gerais, tendo criado a Defensoria Pública naquele estado.

Após louvar também o “vigor e eficiência” dos serviços prestados pelas defensorias públicas estaduais do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, respectivamente, Temer voltou a discutir os “problemas” atinentes às normas constitucionais de caráter *programático*, colocando em questão se não seria o caso de que a nova Constituição definisse que os serviços de assistência judiciária fossem prestados *preferencialmente* por defensorias públicas, em respeito à autonomia dos estados:<sup>151</sup>

Por que só a Defensoria Pública [ficaria incumbida da assistência judiciária]? Não seria o caso de dizermos que a assistência judiciária, valor fundamental, valor altamente prezável pelos povos deverá ser prestada, *preferencialmente*, nos Estados? Note-se que utilizo a expressão preferencialmente pelas defensorias públicas, podendo, entretanto, ser atribuída a outros órgãos da administração, porque creio, Sr<sup>a</sup> expositora, que esta seria uma homenagem ao princípio federativo, ao princípio da autonomia dos Estados. O Estado se organiza e presta a sua administração de acordo com as suas possibilidades. Então, é muito provável que, em um Estado, a Defensoria Pública seja criada, mas em outro – e aqui trago o exemplo de São Paulo e outros Estados, a Procuradoria do Estado presta esta assistência também com muita eficiência, em que os advogados dativos de alguma maneira prestam um desempenho muito acentuado e profícuo em relação à assistência judiciária, porque – repito – volto a dizer, este é o valor de que o Constituinte está efetivamente homenageando.<sup>152</sup>

Ao responder a questão apresentada pelo constituinte Michel Temer, Suely Neder elencou as “vantagens” decorrentes de um serviço público uniforme e profissionalizado, prestado por profissionais “vacionados”, isto é, que optaram por exercer suas atividades em

---

<sup>151</sup> “Então, volto a insistir nesta questão, Dr<sup>a</sup> Suely, para dizer, permita-me a repetição: não seria o caso de a Constituição estabelecer. ‘A assistência judiciária será prestada pelos Estados, preferencialmente pela Defensoria Pública?’ Porque, ao dizer preferencialmente – e na Constituição não há palavras inúteis – o que o Constituinte está dizendo é o seguinte: nos Estados deverão ser criadas defensorias públicas, salvo se entender que por outra forma pode prestá-la” (*Ibidem*. Discurso do Constituinte Michel Temer).

<sup>152</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Michel Temer. Grifos nossos.

um campo de atuação eivado de *especificidades*: “achamos que a tendência à especialização é uma tendência decorrente da sociedade moderna, da divisão do trabalho”.<sup>153</sup>

Ao concluir, a defensora retomou o argumento da necessidade da paridade entre as instituições “basilares” do sistema de justiça, como forma de se assegurar uma ordem democrática, em uma sociedade marcada por um contexto de acentuada desigualdade socioeconômica:

Por que discordamos da hipótese de que a Constituição diga "preferencialmente"? Porque sabemos que isso vai significar "hipótese nenhuma", porque será muito fácil utilizar-se dos recursos disponíveis nos Estados, muitas vezes não providos os cargos por concursos, para se fazer uma defesa ficta do direito do pobre. [...] é preciso muita clarividência política, é preciso muito desprendimento e muito compromisso ideológico com a mudança e com a superação da sociedade brasileira para assim agir. Nesse sentido nós advogamos: por que não se deixou ao Estado o critério de organizar o seu Judiciário diferentemente? Por que não se deixou a cada Estado a possibilidade de organizar diferentemente o Ministério Público? Porque são instituições necessárias; elas mantêm os pilares da democracia. Mas será que defender o pobre é menos necessário à sobrevivência da democracia?<sup>154</sup>

Em consonância com dissidência aberta pelo constituinte Michel Temer, os constituintes da bancada do Partido da Frente Liberal, Jairo Carneiro (PFL-BA) e Paes Landim (PFL-PI), manifestaram preocupações com o modelo assistencial “estatista” representado pela Defensoria Pública. Jairo Carneiro “apelou” à expositora para que “se despedisse dos compromissos com a instituição [e] para que encarnasse a necessidade do povo por justiça”, afirmando que “na condição de constituintes temos a grave responsabilidade de pensar e construir um modelo exequível, efetivamente pragmático”, concluindo que “a Defensoria Pública, no modelo atual [...] não vai operar o desejo da nacionalidade brasileira”.<sup>155</sup>

Finalmente, o constituinte Paes Landim arrematou a rodada de interpelações externando que a “preocupação fundamental” da Subcomissão consistiria no fato de que “deve haver um mecanismo que leve a Justiça ao cidadão comum o mais rapidamente possível e com o menor custo possível”,<sup>156</sup> de forma “descentralizada” e “desburocratizada”:

Parece-me que, nesse sentido, da autonomia financeira, da criação de um procurador-geral para o Ministério Público e uma série de outros artigos pertinentes à Defensoria Pública, até poderiam descaracterizá-la e situá-la dentro da órbita estatizante e deixar de lado uma preocupação fundamental da sociedade, que é a defesa dos necessitados. Parece-me que o atual dispositivo da Constituição Federal, com as ampliações devidas dentro também do pensamento formulado pelo Constituinte Michel Temer, seria bastante para configurar o dever do Estado, dever este que não esgota e nem exaure também a obrigação da sociedade para com os mais necessitados.<sup>157</sup>

<sup>153</sup> *Ibidem*. Exposição da presidente da FENADEP, Suely Neder.

<sup>154</sup> *Ibidem*. Exposição da presidente da FENADEP, Suely Neder. Grifos nossos.

<sup>155</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Jairo Carneiro. *Passim*.

<sup>156</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Paes Landim.

<sup>157</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Paes Landim.

### 3.2.3.1 Discussão do Anteprojeto, apresentação de Emendas e Redação Final

Na sétima reunião oficial da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, ocorrida no dia 13 de maio de 1987, o relator da comissão, Plínio Arruda Sampaio, apresentou, para discussão com os demais constituintes, o anteprojeto de sua autoria, elaborado a partir dos debates legislativos realizados ao longo de vinte encontros oficiais da comissão.

O anteprojeto, composto por vinte e duas laudas, apresentava um diagnóstico sobre a situação da justiça no Brasil e, em sua proposta, constava um capítulo sobre o Poder Judiciário, um capítulo sobre o “Tribunal Constitucional”, um capítulo sobre o Superior Tribunal de Justiça, capítulos com definições sobre as garantias, deveres e prerrogativas dos juízes (federais, eleitorais, trabalhistas e “agrários”) e, como último ponto, um capítulo dispendo sobre o Ministério Público. Portanto, não havia neste anteprojeto menção de qualquer tipo no que tange à Defensoria Pública, ou à prestação de serviços de assistência judiciária.<sup>158</sup>

Na sessão plenária em que o relatório foi discutido, coube ao constituinte Ronaro Corrêa (PFL-PI) arguir ao Relator, Plínio Sampaio, sobre a ausência da Defensoria Pública na redação do anteprojeto:

[...] a segunda observação que eu queria fazer ao meu nobre Relator, o Constituinte Plínio Arruda Sampaio, é, na verdade, um pedido de esclarecimento, sem perda de eventuais contestações futuras ou, até, de emendas. É quanto à Defensoria Pública, que parece não ter sido contemplada no Ministério Público. Gostaria de saber se V. Ex.<sup>a</sup> propõe produzir-se um outro tipo de aparato ou se, por premência do tempo, também não pôde analisar a questão, ou não tem também convicção ainda quanto a conveniência da Defensoria Pública.<sup>159</sup>

Em sua réplica, o constituinte Plínio Sampaio afirmou ter convicção sobre a necessidade da Defensoria Pública: “[...] sou favorável e considero-a uma garantia constitucional [...] na verdade, meditei bastante sobre o assunto, e a impressão que tenho é de que isso deve caber – estou de acordo, vou lutar a favor, mas dentro do Executivo”.<sup>160</sup> Plínio Sampaio também fez ponderações a respeito de qual seria o espaço do texto constitucional

<sup>158</sup> Ver: BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte**. Anteprojeto: relatório sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, [1987]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-114.pdf>>. Acesso em: 16. nov. 2016.

<sup>159</sup> BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões)**. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016. Discurso do Constituinte Ronaro Corrêa.

<sup>160</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Plínio Arruda Sampaio. Grifos nossos.

mais apropriado para a inclusão da Defensoria Pública, inclusive, cogitando a incorporação de suas funções na estrutura institucional do Ministério Público:

Quanto à Defensoria Pública, quero dizer a V. Ex.<sup>a</sup> que estou em contato com o Constituinte Plínio Martins e quero depois estar com V. Ex.<sup>a</sup>. [o constituinte Silvio Abreu]. A questão era puramente metodológica. Achei que ela não cabia no capítulo que trata do Poder Judiciário e do Ministério Público. Estou recebendo uma sugestão de que se considere como uma instituição cooperadora da Justiça, ao estilo do Ministério Público, que é uma instituição fiscalizadora, criando-se, na composição do Ministério Público, da Defensoria e do Tribunal de Contas, uma espécie de **ombudsman**, aquela figura que não pertence a nenhum poder, mas que, de certa maneira, fiscaliza todos eles. Iremos estudar este ponto nos próximos dias, ao qual me disponho a dar a maior atenção.<sup>161</sup>

Por conseguinte, duas propostas de emendas aditivas ao anteprojeto, sob cotejo dos constituintes, relacionadas à Defensoria Pública, foram encaminhadas à Subcomissão: uma de autoria do constituinte Plínio Martins e outra de autoria do constituinte Silvio Abreu.

A primeira dessas duas emendas propunha que fosse institucionalizado o tratamento constitucional à Defensoria Pública, definindo-a enquanto “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado [...] organizada em carreira própria”, sendo assegurados aos seus membros os mesmos direitos atribuídos aos membros do Ministério Público. De outra forma, a segunda proposta de emenda sugeria que fosse acrescentado ao anteprojeto um capítulo denominado “Da Defensoria Pública”, logo após o capítulo relativo ao Ministério Público.<sup>162</sup>

Com uma redação composta por cinco artigos, esta proposta de emenda, apresentada pelo constituinte Silvio Abreu, trazia definições significativamente mais amplas acerca da nova instituição: além de conferir à Defensoria Pública o tratamento constitucional de “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”, também positivava a sua legitimidade institucional para atuar extrajudicialmente, estabelecia a “unidade, indivisibilidade e autonomia funcional” como princípios norteadores da instituição, reconhecia a sua autonomia orçamentária e determinava, no posto de chefe da organização, o Procurador-Geral da Defensoria Pública, a ser nomeado pelo presidente da República.

A votação das emendas foi realizada no dia 23 de maio de 1987, durante o décimo primeiro encontro oficial da Subcomissão. Inicialmente, foi apreciada a emenda de autoria do constituinte Plínio Martins. O relator da comissão, Plínio Arruda Sampaio, manifestou-se contrariamente à aprovação da respectiva emenda.

<sup>161</sup> *Ibidem*. Grifos do original.

<sup>162</sup> Ver as Emendas nº 82, de autoria do constituinte Plínio Martins, e de nº 4, de autoria do constituinte Silvio Abreu. O conteúdo dessas emendas e as suas respectivas justificativas encontram-se disponíveis digitalmente em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-115.pdf>>. Acesso em 16. jan. 2017.

Em contrapartida, propôs uma emenda substitutiva que conferia à nova instituição o seguinte tratamento: a assistência jurídica e judiciária será prestada por Defensorias Públicas, em todos os graus de jurisdição, sendo que os seguintes princípios orientariam a instituição: (1) a organização em carreira própria, (2) o ingresso mediante concurso público, (3) a inamovibilidade, “salvo decisão motivada”,<sup>163</sup> e (4) a independência funcional dos seus membros.

Faço, portanto, apelo aos colegas no sentido de que aproveem tal dispositivo, pois, às vezes, no esforço de atender a interesses simpáticos a todos nós, colocamos no texto aspectos que não resistirão às etapas seguintes. Nesse sentido, manifestando total simpatia pela causa, encerraria fileiras à proposta de emenda que, acho, consubstancia um certo consenso. A minha opinião é pela rejeição da emenda do Constituinte Plínio Martins, sem prejuízo do respeito que tenho pela sua pessoa e pelo trabalho maravilhoso que fez na subcomissão em prol da Defensoria Pública.<sup>164</sup>

Em sua fala voltada a defender a aprovação da emenda de sua própria autoria, Plínio Martins fez um apelo para que, pelo menos, os vencimentos entre os membros das carreiras do Ministério Público e da Defensoria Pública fossem equiparados:

O defensor público é o advogado da gente mais pobre do País, uma enorme clientela. Entretanto, nas Defensorias Públicas existentes no Estado do Mato Grosso do Sul, eles estão recebendo vencimentos baixíssimos. Em minha emenda, então, pleiteio que sejam estendidos os direitos dos membros do Ministério Público aos participantes da assistência judiciária. Recuo numa pretensão: não quero vitaliciedade, não quero as outras garantias reconhecidas ao Ministério Público e à Magistratura, mas, pelo menos, a equiparação dos seus vencimentos aos dos membros do Ministério Público. V. Ex.<sup>a</sup> já admitiu a existência do defensor público junto à União; poderia, agora, atender a este pleito, igualando os seus vencimentos aos dos membros do Ministério Público. Por que são menores, se o trabalho é o mesmo? As restrições, como dizia o ilustre baiano Jairo Carneiro, são iguais. Por que, então, pelo menos uma parcela de direito não ser igual? Esta é minha pretensão, ilustre Presidente desta Subcomissão e nobre Relator Plínio Arruda Sampaio.<sup>165</sup>

De outra parte, o constituinte Maurício Corrêa (PDT-DF) apresentou argumentos contrariamente à aprovação da emenda de autoria do constituinte Plínio Martins, alegando que seria “absolutamente injusto” que os defensores públicos recebessem os mesmos vencimentos que os membros do Ministério Público, haja vista que, na redação da emenda, não constava qualquer tipo de impedimento para que os defensores públicos exercessem a advocacia

<sup>163</sup> “Não é a inamovibilidade plena do juiz e do promotor, porque os embates do defensor público não são tão fortes quanto os do juiz e do promotor. Por isso não necessita de proteção tão genérica, que também não podemos banalizar, se não quisermos que tais medidas percam o seu sentido. Mas não deixa de ser inamovibilidade. Nenhum chefe poderá remover um advogado de uma causa sem explicar porquê o fez. Isto já é uma extraordinária garantia, porque, evidentemente, com esse papel na mão o advogado tem acesso à jurisdição” (BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões)**. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016. Discurso do Constituinte Relator Plínio de Arruda Sampaio.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> *Ibidem*. Discurso do constituinte Plínio Martins. Grifos nossos.

privada, ao passo que, de acordo como o texto aprovado em sessão anterior, os membros do Ministério Público encontravam-se impedidos de advogar.

Além disso, o constituinte Maurício Corrêa destacou a existência de outras organizações encarregadas de prestar serviços de assistência judiciária “com grande eficiência”, “a ponto de superar o trabalho da Defensoria Pública”. Em sua conclusão, afirmou ainda que:

Não quero com isso desfazer do trabalho da Defensoria Pública; é órgão indispensável para atender aos carentes, aos que precisam de socorro judicial. Acontece que, se estendermos essas prerrogativas aos defensores públicos, teremos de dar outras prerrogativas similares aos serventúrios da Justiça e a outras categorias. Será um círculo vicioso que não terminará nunca. Aquele que pretende ser promotor e quer suas garantias, que faça concurso para Ministério Público, para a Magistratura! Assegurar na Constituição igualdade de vencimentos para os membros do Ministério Público e para os defensores públicos, parece-me, *data venia*, uma injustiça muito grande.<sup>166</sup>

Em uma breve intervenção, o constituinte Michel Temer manifestou-se dizendo “voto ‘não’, porém, se houver um dispositivo que estabeleça dedicação exclusiva para os defensores públicos, sou pela equiparação. É a declaração de voto que desejava fazer”.<sup>167</sup> Em seguida procedeu-se a votação. A emenda de autoria do constituinte Plínio Martins foi rejeitada pela comissão contabilizando doze votos contrários,<sup>168</sup> cinco votos favoráveis<sup>169</sup> e uma abstenção.<sup>170</sup>

Posteriormente, discutiu-se acerca da emenda de autoria do constituinte Silvio Abreu. Ao apresentar o seu parecer a respeito desta emenda, o relator da comissão, Plínio Sampaio, problematizou com os colegas constituintes sobre os “riscos” envolvidos em se estender as mesmas garantias e prerrogativas concedidas aos magistrados, procuradores e promotores, aos membros da Defensoria Pública. Para o constituinte Plínio Sampaio, tais “disponibilidades”, se estendidas aos membros dessa nova carreira, poderiam acabar por ser “banalizadas”.<sup>171</sup>

<sup>166</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Maurício Corrêa. Grifos nossos.

<sup>167</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Michel Temer. Grifos nossos.

<sup>168</sup> Por parte dos constituintes: Ivo Mainardi, Jairo Carneiro, José Costa, Leite Chaves, Leopoldo Peres, Maurício Corrêa, Messias Góis, Michel Temer, Moysés Pimentel, Paes Landim, Plínio Arruda Sampaio e Vinícius Cansanção.

<sup>169</sup> Constituintes: Chico Amaral; Haroldo Sabóia, Ronaro Corrêa, Plínio Martins e Silvio Abreu.

<sup>170</sup> Constituinte Raul Ferraz.

<sup>171</sup> “A Defensoria Pública é exercida há muitos anos, mas não com esta amplitude. É preferível que mantenhamos o texto constante do anteprojeto, em que a experiência é estimulada, mas precisa de um certo tempo para ser consolidada. Se amanhã ela se mostrar realmente fundamental e necessária, apresentaremos emenda constitucional nesse sentido. Mas colocar as mesmas vedações, como a que determina que esse advogado não poderá ser Secretário de Estado, Ministro, nem disputar eleições, e até banalizar essas prerrogativas, pois são pessoas que estamos reservando para terem uma alta dignidade, uma grande distância da população. E se produzíssemos mais dez mil, vinte mil, trinta mil, imaginem V. Ex.as as disponibilidades! Disponibilidade de Juiz já é algo profundamente duvidoso na sociedade, que causa entre todos um certo mal-estar, e agora multiplicamos o número de agentes que podem incidir nessa colocação. Qual o controle disso?” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). Subcomissão do Poder Judiciário e do

Desse modo, o relator apelou aos pares para que, apesar da simpatia que a causa pudesse lhes suscitar, tivessem “ponderação” e “equilíbrio” na votação de tal emenda. Afinal de contas, na perspectiva do constituinte Plínio Sampaio, a Subcomissão já estaria promovendo uma inovação bastante significativa no arranjo institucional do país, através da criação do Ministério Público, de modo que, ao criar simultaneamente mais uma instituição neófitas e de grandes dimensões, correr-se-ia o risco do “exagero”:

Estamos criando uma instituição que é uma novidade, constituindo enorme transformação no nosso arcabouço constitucional, o Ministério Público. Foi um passo que dei não sem muita meditação. Criamos um organismo que, a rigor, não depende de poder algum, que quebra uma multissecular forma de organização do Estado. É uma evolução que tem sua base teórica, que foi discutida e numa série de congressos, de aportes jurídicos e de publicações. Ora, se criarmos outra igual, estaremos exagerando. É importante instituímos a carreira do defensor público, mas não podemos esquecer que há uma hierarquia de funções. Por mais legítimo que seja o interesse de um indivíduo pobre que litiga com outro, ele não tem, na sociedade, a mesma importância que uma ofensa a uma lei criminal, um conflito entre poderes, uma violação de direitos individuais, uma violação de direitos difusos, que estamos dando a instituições constitucionalmente ultraprotetidas, para que possam exercer com independência a função contra o poder, contra a prepotência. Não vejo que o advogado dos mais necessitados tenha esta categoria. É importante que o serviço seja resguardado. Não veria nenhum inconveniente em que os Estados, de acordo com seus orçamentos e suas colocações, pagassem ao defensor público o mesmo salário que recebe o promotor. Mas estabelecer isto como obrigação constitucional, e com esta abrangência, tenho a impressão de que é avançar um pouco a teoria e a experiência.<sup>172</sup>

Por essas circunstâncias, Plínio Sampaio manifestou-se no sentido de que os colegas de comissão votassem pela rejeição da emenda de autoria do constituinte Sílvio Abreu:

[...] às vezes é difícil exercer o cargo de Relator, porque ele tem de dizer “não” a coisas que lhe são simpáticas. Mas podemos, no entusiasmo, perder o equilíbrio. Não nos esqueçamos de que estamos fazendo uma Constituição. De modo que, com tristeza e com pena d'alma, opino pela rejeição da emenda do Constituinte Sílvio Abreu.<sup>173</sup>

De outra parte, ao realizar a defesa de sua proposta de emenda, Sílvio Abreu elencou os motivos que, segundo ele, justificariam a criação de uma instituição nacional aos moldes da Defensoria Pública: o novo “dispositivo” atenderia a diversos segmentos da população brasileira (que equivaleria, à época, de acordo com o respectivo constituinte, a “80% da população do país”) e que estaria “proibida de comparecer” em uma justiça “elitizada, cara e profundamente onerosa”. Essas circunstâncias, que impediriam o “pleno” acesso à justiça por parte dos mais pobres, tornariam “imprescindível” a criação de um novo aparelho que,

---

Ministério Público, Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016. Discurso do Constituinte Relator Plínio Arruda Sampaio.

<sup>172</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Plínio Arruda Sampaio.

<sup>173</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Plínio Arruda Sampaio.

conforme o constituinte, consistiria na “grandiosa obra da democratização da Justiça, da socialização da Justiça”, no país.

O principal argumento que fundamentava a criação de um instrumento de intervenção social tão ostensivo, com a dimensão da Defensoria Pública, em suma, consistia na promoção do princípio da “paridade” entre as partes da defesa, da acusação e do julgador. Isto é, a “tríade processual”, tal como mencionaram anteriormente os representantes da instituição. Este seria, de acordo com Silvio Abreu, o aspecto mais “vantajoso” do modelo de assistência judiciária proposto pela Defensoria Pública, a garantia de uma defesa efetivamente qualificada e exercida por agentes públicos inteiramente dedicados a esta função, dado que:

Os assistentes judiciários de hoje, infelizmente, ainda se caracterizam pelos acadêmicos de Direito ou por associações beneméritas e caritativas, que colocam os profissionais do Direito à disposição dos pobres e dos miseráveis. Ele, então, já ingressa na lide em estado inferiorizado, para enfrentar um poder público, um organismo poderoso ou ainda um concidadão de grande poder econômico. [...] de modo que este também atende ao princípio de uma justiça igual, para que o miserável, o carente, o pobre, ingresse na Justiça em igualdade de condições com o seu litigante.<sup>174</sup>

Finalmente, o constituinte Silvio Abreu realizou um apelo aos colegas de comissão para que votassem favoravelmente à sua proposta de emenda, afirmando que acolheria às “vedações” que, originalmente, não haviam sido previstas ao defensor público, embora tenham sido impostas aos membros do Ministério Público. Logo, os defensores públicos deveriam exercer o respectivo cargo com exclusividade. Em contrapartida, Silvio Abreu solicitava que fossem dadas aos defensores públicos também as mesmas garantias para o exercício de suas funções.<sup>175</sup>

De outra parte, novamente o constituinte Maurício Corrêa sustentou argumentos contrários à aprovação da emenda relacionada à carreira dos defensores públicos:

Acredito que a Constituição deve emitir enunciados e não se estender em generalidades. A não ser a questão relativa àquelas prerrogativas fundamentais da Magistratura, que estão hoje estendidas ao Ministério Público por força de aprovação de emenda ontem aqui realizada, todas as outras inovações trazidas por S. Ex.<sup>a</sup> são perfeitamente passíveis de apreciação por lei ordinária. Não seria justo, então, aprofundarmos um texto constitucional que tem de ser conciso, no meu modo de entender, sem perder a sua finalidade com minúcias e minudências perfeitamente

<sup>174</sup> *Ibidem*. Discurso do constituinte Silvio Abreu. Grifos nossos.

<sup>175</sup> “[...] acolho e até solicito que também o façam – no caso da aprovação desta emenda, imponha-se ao defensor público as mesmas vedações impostas aos membros do Ministério Público e que, em contrapartida, lhes sejam dadas também as mesmas garantias para o exercício de tão elevado mister. Esta será a grande obra da Assembleia Nacional Constituinte no âmbito da Justiça. Com esta pequena reformulação, apelo para o Sr. Relator, no sentido de que sejam impostas aos defensores públicos as mesmas vedações, uma ponderação lógica e justa. Faço apelo aos eminentes Constituintes no sentido de que, com o seu voto, permitam a implantação dessa grande estrutura de que o País, mais precisamente 80% da sua população, estão a necessitar” (*Ibidem*. Discurso do constituinte Silvio Abreu).

dispensáveis.<sup>176</sup>

Todavia, apesar do ambiente aparentemente desfavorável, dos argumentos contrários e da orientação do relator pela sua rejeição, a proposta de emenda realizada pelo constituinte Silvio Abreu acabou sendo aprovada, contabilizando quatorze votos favoráveis<sup>177</sup> e cinco votos contrários.<sup>178</sup> Dessa maneira, a redação final do anteprojeto aprovado pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, apresentava a proposta de uma Defensoria Pública com uma organização robusta e equiparada, em termos de garantias, vencimentos e prerrogativas, às carreiras do Ministério Público e da Magistratura.

Eis a redação final do capítulo relacionado à Defensoria Pública constante no Anteprojeto encaminhado pela respectiva Subcomissão à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo:

#### **DA DEFENSORIA PÚBLICA**

**Art. 47º** A Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados, podendo atuar ainda, judicial ou extrajudicialmente contra pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado.

**Parágrafo único.** São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, gozando ainda de autonomia administrativa.

**Art. 48º** A Defensoria Pública é organizada, por lei complementar, em carreira composta de cargos de categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário.

**Parágrafo único.** Dar-se-á o ingresso na carreira da classe inicial mediante concurso público de provas e títulos, não podendo os nomeados, após dois anos de exercício, ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral da Defensoria Pública, com fundamento em conveniência de serviço.

**Art. 49º** A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, nomeado pelo Presidente da República, dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

**Art. 50º** Ao Defensor Público, como garantia de exercício pleno e da independência de suas funções, são devidas as garantias, prerrogativas e direitos dos membros do Ministério Público, aplicando-se-lhes as mesmas vedações.

**Art. 51º** Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União em todas as instâncias e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o disposto neste Capítulo.<sup>179</sup>

<sup>176</sup> *Ibidem*. Discurso do Constituinte Maurício Corrêa.

<sup>177</sup> Votaram favoravelmente à emenda de autoria do constituinte Silvio Abreu os seguintes parlamentares: Raul Ferraz, Adolfo Oliveira, Jairo Carneiro, Leite Chaves, Messias Góis, Michel Temer, Moysés Pimentel, Paes Landim, Vinícius Cansanção, Chico Amaral, Haroldo Sabóia, Ronaro Corrêa, Plínio Martins e Silvio Abreu.

<sup>178</sup> Votaram contra a aprovação da respectiva emenda os constituintes: Ivo Mainardi, José Costa, Leopoldo Peres, Maurício Corrêa e Plínio Arruda Sampaio.

<sup>179</sup> Ver: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público [Anteprojeto]. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017.

### 3.2.4 As reformulações no modelo institucional da Defensoria Pública, durante o processo constituinte e a sua institucionalização, através da Constituição de 1988

Apesar do aparente “êxito” do grupo de pressão dos defensores públicos, através da aprovação do modelo de Defensoria Pública idealizado pela categoria, na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, no decorrer do processo constituinte, as definições institucionais do novo órgão de Estado passaram por sucessivas “descaracterizações”, em relação ao Anteprojeto original. É importante, nesse sentido, salientar os procedimentos através dos quais redigiu-se a Constituição de 1988.

O processo constituinte obedeceu a uma sequência constituída por quatro etapas principais: (1) elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas; (2) elaboração dos Capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas; (3) elaboração dos Títulos e sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização, e, por fim, (4) votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e da Comissão de Redação.<sup>180</sup>

Desse modo, a partir do Anteprojeto aprovado e enviado pela Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (segunda etapa do processo constituinte) à Comissão de Sistematização, o capítulo que conferia tratamento constitucional à Defensoria Pública já apresentava algumas modificações significativas, tais como: a nova instituição deixaria de ser prevista enquanto instituição “permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”; o trecho que previa a atuação extrajudicial da Defensoria Pública seria suprimido, bem como o que postulava os princípios da “unidade, indivisibilidade, independência funcional” e a “autonomia financeira” da instituição; o comando institucional do novo órgão deixaria de exercido por parte do “Procurador-Geral da Defensoria Pública”, cargo que também foi suprimido do texto.

Apesar dessas alterações, no parágrafo 1º, do artigo 139, permanecia a seguinte redação: “ao defensor público são asseguradas garantias, direitos vencimentos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos Membros do Ministério Público”.<sup>181</sup> Dessa

<sup>180</sup> Ver: BRUSCO, D. E.; RIBEIRO, E. V. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto-1](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto-1)>. Acesso em 17. jan. 2017.

<sup>181</sup> Ver: BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo [**Anteprojeto**]. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em:

forma, o capítulo referente à Defensoria Pública passou a ser constituído por três parágrafos.

Por seu turno, no primeiro Projeto de Constituição, elaborado no âmbito da Comissão de Sistematização, o capítulo referente à Defensoria Pública sofreria mais algumas supressões, tendo sido reduzida a sua redação a apenas dois artigos que estabeleciam a organização da instituição de acordo com os seguintes termos: “é instituída a Defensoria Pública para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados”, sendo preservada a previsão do tratamento constitucional equitativo entre defensores públicos e membros do Ministério Público.<sup>182</sup>

Todavia, no Primeiro Substitutivo do Relator, o constituinte Bernardo Cabral, ao Projeto de Constituição, o parágrafo que assegurava o tratamento constitucional equitativo entre defensores, promotores e procuradores veio a ser suprimido. Além disso, uma sutil modificação foi realizada na redação do artigo que dispunha sobre a Defensoria Pública, que passou a estabelecer que “é instituída a Defensoria Pública para a orientação, em todos os graus, dos necessitados”.<sup>183</sup>

Posteriormente – na terceira etapa do processo constituinte – no âmbito da Comissão de Sistematização, foi apresentado ainda um Segundo Substitutivo do Relator ao Projeto de Constituição, no qual procedeu-se nova modificação do texto que tratava sobre a matéria da Defensoria Pública. Manteve-se a mesma redação do artigo que instituída o novo órgão, mas foi acrescentado um parágrafo único que estabelecia que:

[...] lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e a dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados, assegurado o mesmo regime jurídico do Ministério Público quando em dedicação exclusiva.<sup>184</sup>

Finalmente, na Comissão de Redação, após realizadas as votações no Plenário (quarta e última etapa do processo constituinte), o capítulo que, originalmente, seria destacado para dispor exclusivamente sobre a Defensoria Pública, passou a ser denominado “Da Advocacia e

---

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017.

<sup>182</sup> Ver: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição [da Comissão de Sistematização]**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017.

<sup>183</sup> Na redação anterior, constava: “a Defensoria Pública é instituída para a orientação, **em todas as instâncias** [...]”. Ver: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **[Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo do Relator]**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017. Grifos nossos.

<sup>184</sup> Ver: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **[Projeto de Constituição: Substitutivo do Relator (Segundo)]**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em 17. jan. 2017. Grifos nossos.

da Defensoria Pública”. No artigo que dava tratamento constitucional à instituição, retornou a designação do caráter de “instituição essencial à função jurisdicional do Estado”, mas suprimiu-se o dispositivo que assegurava o mesmo regime jurídico do Ministério Público à Defensoria Pública, sendo mantida a garantia constitucional da inamovibilidade aos defensores públicos.

Através desse processo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública passou a ser prevista como instituição a ser organizada em nível nacional, mas praticamente sem contar com nenhuma das garantias ou prerrogativas que haviam sido pleiteadas, desde o início do processo constituinte, pelos integrantes da categoria. Destoando intensamente do capítulo que dava tratamento constitucional ao Ministério Público, a redação acerca da Defensoria Pública resumiu-se aos seguintes dispositivos:

**Da Advocacia e da Defensoria Pública**

**Art. 133.** O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

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

**Parágrafo único.** Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

**Art. 135.** Às carreiras disciplinadas neste Título aplicam-se o princípio do art. 37, XII, e o art. 39, § 1º.<sup>185</sup>

### 3.3 UM BALANÇO SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA DURANTE A DÉCADA DE 1990

Indubitavelmente, a década de 1990 consistiu em um período de dificuldades, no que se refere ao processo de edificação institucional da Defensoria Pública brasileira. Embora a promulgação da Constituição de 1988 tenha assegurado o respaldo constitucional à nova instituição, a forma genérica como foram redigidos os seus dispositivos, durante o processo constituinte, não colaborou para que a instalação do órgão, no âmbito dos estados, viesse a ser realizada de forma mais célere.<sup>186</sup>

<sup>185</sup> Ver: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (D) [Redação Final]**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017. Grifos nossos.

<sup>186</sup> Não obstante, instalou-se um número significativo de defensorias públicas estaduais durante os anos noventa, mas deve ser levado em conta que a estrutura desses órgãos de Estado, em muitos casos, consistiu em

Ao contrário, em algumas regiões do país, houve significativa resistência para que o modelo de assistência judiciária determinado pela Constituição fosse incorporado. Além disso, o ambiente caracterizado pela instabilidade social e econômica, austeridade nos gastos públicos e baixa arrecadação de impostos, contribuiu fortemente para que, de um lado, os governos estaduais e a União postergassem a instalação de unidades da Defensoria Pública, e, de outro, ampliou as oportunidades para que organizações interessadas no “nicho de mercado” relacionado à prestação de “advocacia dativa” pressionassem os governantes para que o modelo constitucional de Defensoria Pública não fosse cumprido.

Nesse sentido, um dos obstáculos enfrentados no processo de estruturação da Defensoria Pública brasileira, em todos os seus níveis de atuação, consistiu em dispositivo introduzido no projeto de lei nº 4.690, de 1998, que dispõe “sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público”, que permitia a organizações não governamentais prestarem assistência jurídica gratuita mediante repasse de verbas públicas.

Ainda assim, apesar das “derrotas” sofridas pelo grupo de pressão dos defensores públicos durante o período de realização da Assembleia Nacional Constituinte, os anos noventa, aparentemente, foram bastante profícuos em relação à organização interna da categoria no país, viabilizando a consolidação de um ciclo de debates e de encontros de suma importância para o movimento de articulação envolvido no processo de afirmação institucional da instituição, que viria a ser intensificado nos anos 2000.

Contando com um dispositivo constitucional demasiadamente enxuto, restou aos grupos de defensores públicos a estratégia de ampliar o escopo de atribuições da nova instituição mediante a produção de legislações infraconstitucionais e, posteriormente, emendas à Constituição.

### **3.3.1 A Lei Complementar nº 80 de 1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública)**

Já em maio 1989, menos de um ano após a promulgação da nova Constituição Federal, foi realizado o IV Encontro de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, no qual os

---

precaríssima e insuficiente para atender às demandas regionais. As seguintes unidades federativas instalaram as suas respectivas defensorias públicas estaduais na década de noventa, algumas delas apenas adaptaram órgãos de Estado anteriormente existentes ao novo modelo constitucional (cronologicamente): Amazonas e Paraíba (1990); Paraná (1991); Espírito Santo (1992); Rio Grande do Sul e Sergipe (1994); Ceará (1997); Pernambuco (1998), e Mato Grosso (1999). Até o ano 2000, nove estados brasileiros ainda não contavam com uma Defensoria Pública estadual devidamente instalada: Maranhão, Roraima, Acre, Rondônia, Alagoas, Rio Grande do Norte, São Paulo, Santa Catarina e Goiás. **(IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015).

integrantes da carreira redigiram conjuntamente a denominada “Carta de Angra dos Reis”. Neste documento, assinado por Técio Lins e Silva (Procurador-Geral da Defensoria Pública fluminense) e Roberto Vitagliano (presidente da ADPERJ), constava a recomendação de que o Congresso Nacional, na oportunidade de votação da Lei Orgânica da Defensoria Pública,<sup>187</sup> consagrasse a nova instituição como “independente e autônoma, não vinculada a qualquer outro órgão que não tenha como missão precípua o compromisso com a defesa do oprimido, hoje parcela maior do povo brasileiro”.<sup>188</sup>

Contudo, as turbulências político-institucionais, agravadas em decorrência da conjuntura que envolveu o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, nos primórdios da década de 1990, paralisaram o andamento dessa matéria no âmbito do Poder Legislativo. Provavelmente, em função dessas circunstâncias, o projeto de lei complementar que criaria a Lei Orgânica da Defensoria Pública só começou a tramitar no âmbito do Congresso Nacional em fevereiro de 1993.

Como se buscou demonstrar nas seções anteriores deste trabalho, não havia grande entrosamento entre os membros da Defensoria Pública e os integrantes do Congresso Nacional, durante o período de redemocratização. Em entrevista concedida ao portal *online* Consultor Jurídico (Conjur), o jurista Técio Lins e Silva relata as dificuldades no processo de tramitação dessa nova legislação, fundamental para a estruturação da Defensoria Pública em todos os seus níveis de atuação:

[...] o *lobby* do Ministério Público trabalhou violentamente contra. O presidente [da Câmara dos Deputados], o deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), escondia o fato de ser membro do MP. No processo constituinte, em que eu fui com os defensores levar as sugestões para introdução dessas regras na Lei Orgânica, percebi logo que o Ibsen era promotor. Ele nos mandava falar com parlamentar que não tinha nada a ver com o processo, tentava nos jogar para escanteio. Ao final, a lei foi aprovada, mas esvaziaram a figura da chefia institucional da Defensoria, tirando a qualificação de “Procurador-Geral”.<sup>189</sup>

A Lei Orgânica da Defensoria Pública foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo então ministro da Justiça, Maurício Corrêa, em fevereiro de 1993, tendo sido aprovada em 1994. Nessa legislação, alguns parágrafos referentes à instituição que haviam sido suprimidos dos anteprojetos anteriores, no período da Constituinte, foram incorporados, tais como os que

<sup>187</sup> A previsão de criação de lei complementar dispendo sobre a estrutura da Defensoria Pública encontrava-se já, como é de praxe, no texto constitucional de 1988.

<sup>188</sup> ENCONTRO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 4., 1989, Angra dos Reis/RJ. Carta de Angra dos Reis. Angra dos Reis/RJ: Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, 1989. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_angra.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_angra.htm)>. Acesso em 17. jan. 2017.

<sup>189</sup> LINS E SILVA, Técio. Projeto do Código Penal inviabiliza sistema penitenciário. **[Entrevista disponibilizada em 23 de março de 2014]**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-23/entrevista-tecio-lins-silva-virtual-presidente-iab>>. Entrevista concedida à Revista Eletrônica Consultor Jurídico [Conjur]. Acesso em 08 out. 2016. Grifos nossos.

positivavam os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional; algumas definições sobre a atuação do órgão na esfera extrajudicial; a hierarquia dos cargos internos da instituição, baseada em uma chefia própria, endogenamente recrutada, por parte do ocupante do cargo que passou a ser denominado “Defensor Público-Geral”; a criação do Conselho Superior da instituição; e outras definições que disciplinavam a carreira dos defensores públicos.

Por outro lado, os vencimentos dos defensores públicos permaneceram não equiparados com os da carreira dos membros do Ministério Público. Além disso, os órgãos não contavam com autonomia orçamentária e, na prática, continuavam estreitamente vinculados ao Poder Executivo, dado que, no caso da Defensoria Pública da União, o presidente da República contava com a prerrogativa de indicar livremente e exonerar o chefe da instituição da titularidade do cargo, desde que contando com maioria absoluta no Senado. No caso dos estados, a legislação previa que “a Defensoria Pública Estadual terá por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre os integrantes da carreira, na forma da legislação estadual”.<sup>190</sup>

Além disso, no “Capítulo V”, que tratava das “disposições finais e transitórias”, tendo em vista a estruturação da Defensoria Pública da União, constava:

Art. 138. Os atuais cargos de Advogado-de-Ofício e de Advogado-de-Ofício Substituto da Justiça Militar e de Advogado-de-Ofício da Procuradoria Especial da Marinha, cujos ocupantes também tenham sido aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos e optem pela carreira, são transformados em cargos de Defensor Público da União.

### **3.3.2 As dificuldades de implantação da Defensoria Pública da União e a Lei Complementar nº 98 de 1999**

Dentre todas as defensorias públicas do Brasil, a Defensoria Pública da União foi a que aparentemente enfrentou mais dificuldades em se afirmar institucionalmente, visto que, na prática, o defensor público-geral da União se encontrou, na maior parte do tempo, subordinado ao ministro da Justiça, que detinha, de fato, o poder de decisão política e financeira do respectivo órgão.

---

<sup>190</sup> BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 145. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 5. fev. 1993. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05FEV1993.pdf#page=25>>. Acesso em: 18. jan. 2017.

Além disso, até o ano de 2001, ainda não se havia realizado concurso para o cargo de defensor público da União<sup>191</sup> (cargo que, futuramente, passaria a ser denominado “defensor público federal”). Anteriormente a esse período, apesar de já contar com legislação própria, o órgão acabou sendo implantado através de Medida Provisória, em março de 1995.

Logo, curiosamente, os primeiros defensores públicos da União foram recrutados do quadro de membros da Justiça Militar, dado que, naquele período, praticamente inexistia previsão de se alocar recursos orçamentários com a finalidade específica de estruturar a Defensoria Pública da União. Dentre os dispositivos dessa legislação constava:

Art. 2º Enquanto a Defensoria Pública da União carecer de dotação orçamentária para a remuneração de seus integrantes, os vencimentos e vantagens dos ocupantes dos cargos de Advogado de Ofício, Advogado de Ofício Substituto da Justiça Militar e de Advogado de Ofício da Procuradoria Especial da Marinha, ainda que tenham optado por sua transformação em cargo de Defensor da União, nos termos do art. 138 da Lei Complementar nº 80, de 1994, correrão à conta dos órgãos em que estavam lotados, à data da opção pela nova carreira.<sup>192</sup>

Posteriormente, em agosto de 1999, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei, remetido pelo Poder Executivo com status de pedido de urgência, visando atualizar a lei complementar nº 80 de 1994 (a Lei Orgânica da Defensoria Pública). A modificação provocada por essa respectiva “atualização” da lei complementar consistia nela se incorporasse o seguinte dispositivo:

A Defensoria Pública da União deverá, preferencialmente, firmar convênios com as Defensorias Públicas e com entidades públicas dos Estados e do Distrito Federal de prestação de assistência judiciária, para que estas, em seu nome, atuem junto aos órgãos de primeiro e segundo graus de jurisdição referidos no caput no desempenho das funções que lhe são cometidas por lei.<sup>193</sup>

Em carta enviada aos membros das comissões legislativas que examinaram a matéria e, assinada conjuntamente pelo ministro da Casa Civil, Clovis de Barros Carvalho, bem como pelo ministro da Justiça, Renan Calheiros, argumentava-se que a medida havia sido concebida “com o propósito de viabilizar o cumprimento das funções afeitas a essa instituição em todo o território nacional”.<sup>194</sup>

<sup>191</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **História da DPU**. Brasília, [2013?]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/assessoria-memoria/historia-da-dpu>>. Acesso em 18. jan. 2017.

<sup>192</sup> BRASIL. Lei nº 9.020. Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30. mar. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9020.htm)>. Acesso em 18. jan. 2017.

<sup>193</sup> BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 24-A. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 25. ago. 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25AGO1999.pdf#page=46>>. Acesso em 18. jan. 2017.

<sup>194</sup> *Ibidem*. [Trecho de carta encaminhada pelo Chefe da Casa Civil e pelo Ministro da Justiça ao Congresso Nacional em 13 de abril de 1999].

Portanto, a partir dessa legislação, pretendia-se que aqueles serviços que, de acordo com a Constituição, deveriam ser prestados diretamente pela Defensoria Pública da União, passassem a ser somente “coordenados” pelo respectivo órgão, que estabeleceria “convênios” com Defensorias Estaduais ou outras entidades públicas de assistência judiciária, que, por sua vez, atuariam por seu desígnio, de forma “cooperativa”. De modo que a atuação da Defensoria Pública da União ficaria limitada a “prestar diretamente a assistência judiciária perante o Supremo Tribunal Federal e os tribunais Superiores”.<sup>195</sup>

Além disso, a edição de tal medida também se alinhava com o interesse do governo federal em evitar a realização de concurso público para a carreira, já que, na redação da medida provisória que criava a instituição, em 1995, constava dispositivo que previa o “dimensionamento do quadro permanente da Defensoria Pública” em um prazo de dois anos. Conforme a justificativa enviada pelos ministros de Estado ao Congresso Nacional:

Ora, para atender à sua finalidade de prestar assistência judiciária aos necessitados no âmbito da Justiça Federal e do Trabalho, a Defensoria Pública da União necessitaria da criação de elevado número de cargos, sem que se garantisse satisfatório atendimento à população carente em todo o território nacional. [...] no contexto atual, mostra-se nitidamente inconveniente a criação de cargos, em número elevado, para atendimento de mais um serviço prestado pelo Estado.<sup>196</sup>

Como forma de reação da categoria, em reunião do Colégio Nacional dos Dirigentes de Defensorias Públicas, realizada em março de 1999, na cidade de Porto Alegre/RS, defensores públicos redigiram um documento público denominado “Declaração de Porto Alegre”,<sup>197</sup> em que a entidade manifestava:

[...] às autoridades constituídas e à sociedade civil sua profunda preocupação com os rumos atuais das políticas públicas concernentes à Defensoria Pública. [...] Por isso, não pode deixar de repudiar iniciativas tendentes a transferir à entidades privadas funções ínsitas à soberania do próprio Estado, de que são exemplos mais atuais o projeto de lei n. 4.690/98, recém aprovado pelo Senado Federal (que permite a organizações não-governamentais prestarem assistência jurídica gratuita mediante repasse de verbas públicas), e o projeto de emenda à Lei Orgânica da Defensoria Pública (que pretende autorizar a União a formalizar convênios com os Estados, em detrimento da implantação da Defensoria Pública da União).<sup>198</sup>

As dificuldades no processo de estruturação da Defensoria Pública da União ainda se estenderiam durante décadas. Afinal de contas, algumas peculiaridades atinentes a esse órgão, ao que parece, direta ou indiretamente provocam desconforto de dirigentes do Poder Executivo das mais diversas agremiações partidárias. Um dos motivos é que a Defensoria Pública da União, diferentemente das demais defensorias públicas do país, consiste no único

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> REUNIÃO DO COLÉGIO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE DEFENSORIAS PÚBLICAS. 1999. Porto Alegre/RS: **Declaração de Porto Alegre**. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_porto.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_porto.htm)>. Acesso em: 18. jan. 2017.

<sup>198</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

ramo da Defensoria Pública autorizado a ajuizar ações contra o Poder Executivo e suas autarquias, no país.

Por conta disso, a esmagadora maioria das demandas dos usuários dos serviços da Defensoria Pública da União concentram-se em matérias que, frequentemente, resultam em “prejuízo” aos cofres do Poder Executivo. Por exemplo: ações contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou contra o Serviço Único de Saúde (SUS), quando o usuário solicita auxílio-doença, aposentadoria, pensão por morte, benefício de prestação continuada e outros. Além disso, a Defensoria Pública da União também atua com exclusividade em matérias de direito penal-militar.

Finalmente, a efetiva implementação da Defensoria Pública da União em todo o território nacional, capaz de atender a todos os cidadãos brasileiros (como prevê a Constituição), envolve o desembolso de uma quantia significativa de recursos dos cofres públicos. Justamente por isso, em período posterior, a instituição ingressaria em contendas judiciais, no Supremo Tribunal Federal (STF), e em atritos com o Ministério da Justiça. Esse assunto será discutido em momento oportuno, no decorrer desta dissertação.



#### **4 O PROCESSO DE RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA: INCORPORAÇÃO DE FUNÇÕES E ATIVISMO CORPORATIVO (2000-2014)**

A intensa produção legislativa afeita aos interesses dos membros da Defensoria Pública, a partir da década de 2000, não deixa dúvidas de que, após o desencadeamento desse processo, a instituição ascendeu a um novo *status*, passando a assumir uma nova identidade institucional no país. Conforme será examinado ao longo deste capítulo, os grupos de pressão dos defensores públicos puseram em prática uma estratégia política exitosa objetivando a incorporação de funções e a reorientação das definições acerca do papel exercido e do modo de atuar da instituição.

Ao menos três elementos influenciaram intensamente nesse processo contemporâneo de construção institucional da Defensoria Pública brasileira: o fortalecimento das entidades nacionais e estaduais de representação da categoria;<sup>199</sup> a manutenção e especialização do trabalho de grupos de pressão organizados, no âmbito do Executivo e do Judiciário, visando à aprovação de matérias de interesse da corporação, ao nível infraconstitucional e, posteriormente, constitucional;<sup>200</sup> a conformação por parte dos defensores públicos em torno de um determinado conjunto de valores doutrinários e ideológicos que passaram a orientar a ação concreta desses agentes, sistematicamente, na *luta* política por garantias corporativas e pelas redefinições em torno do “papel político” da instituição (*voluntarismo político*).

Entre os anos de 2004 e 2014, praticamente todas aquelas demandas que haviam sido anteriormente pleiteadas pelos defensores públicos e suprimidas dos esboços do texto constitucional foram incorporadas pelo novo modelo institucional de Defensoria Pública. O quadro comparativo a seguir (Quadro 1) foi elaborado com o propósito de ilustrar algumas

---

<sup>199</sup> Conforme será analisado no decorrer deste capítulo, a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) – antiga FENADEP – passou a atuar com maior protagonismo na promoção dos interesses da categoria, particularmente, a partir da década de 2000. Do mesmo modo, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF) que, até meados da década de noventa, chamava-se Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal, também passou a atuar de forma mais engajada na última década. A Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEP), fundada no Rio de Janeiro, tornou-se também uma entidade bastante importante no sentido de viabilizar aos defensores públicos a atuação em instâncias de âmbito internacional. Além disso, também foi criado, em 2013, o Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE), que congrega os chefes institucionais da Defensoria Pública em todos os seus níveis de organização no país. Finalmente, à medida em que a instituição passou a constar com novas instalações em mais unidades da federação, houve um incremento na quantidade de associações estaduais de representação de defensores públicos.

<sup>200</sup> Tal como comentou uma das lideranças da Defensoria Pública: “sob o ponto de vista legislativo, na verdade, na Defensoria todas as alterações legislativas são posteriores à atuação dos defensores públicos. Nós temos uma característica muito peculiar e muito interessante porque nós começamos a atuar, nós começamos a fazer e depois, em função disso, nós conseguimos alterar a legislação para nos garantir essas legitimidades externas [...]” (KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Não paginado).

das principais modificações operadas nas definições institucionais da Defensoria Pública, após a tramitação de uma série de emendas constitucionais, no âmbito do Congresso Nacional. A comparação entre os dispositivos constitucionais de que dispunha a instituição em 1988 e em 2014, evidencia o reposicionamento do referido órgão de Estado no contexto do arranjo institucional brasileiro:

Quadro 1 – Definições institucionais da Defensoria Pública na Constituição Federal, antes e depois da aprovação de um conjunto de emendas à Constituição (1988/2014).<sup>201</sup>

	<b>Redação promulgada pela Constituição Federal de 1988</b>	<b>Redação após as emendas à Constituição Federal, no ano de 2014</b>
<b>Garantias institucionais</b>	- “Instituição essencial à função jurisdicional do Estado”.	- Instituição <b>permanente</b> , essencial à função jurisdicional do Estado”; - <b>Autonomia</b> funcional, administrativa e orçamentária. - <b>Unidade, indivisibilidade e independência</b> funcional.
<b>Atribuições institucionais</b>	- “A orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”.	- “A orientação jurídica, a <b>promoção dos direitos humanos</b> e a defesa, em todos os graus, <b>judicial e extrajudicial</b> , dos direitos individuais e <b>coletivos</b> , de <b>forma integral e gratuita</b> , aos necessitados”; - Legitimidade para a propositura de ação civil pública.

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Basta que se realize um breve exame do conteúdo apresentado no “Quadro 1” para que se constate que a carreira jurídica de Estado dos defensores públicos adensou garantias e atribuições no ínterim situado entre o ano de promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2014, quando foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a emenda constitucional n. 80.

Antes de dar curso à análise dos processos que viabilizaram tais transformações na identidade institucional da Defensoria Pública no país, parece apropriado que sejam tecidas as seguintes observações acerca do conteúdo apresentado no quadro acima:

A primeira mudança significativa em relação às novas definições constitucionais da Defensoria Pública, consiste na introdução do adjetivo “permanente” no dispositivo constitucional que dá tratamento à composição desse órgão de Estado. Como bem expressa o jargão frequentemente empregado por juristas, “a lei não contém palavras inúteis”. Portanto,

<sup>201</sup> Tratam-se, cronologicamente, das seguintes mudanças legislativas: EC 45/2004; EC 74/2013 e EC 80/2014.

ao conseguirem que a instituição fosse qualificada pelo texto constitucional como “permanente”, os membros da instituição se “blindaram” em relação às iniciativas de lei que poderiam, eventualmente, tramitar no Congresso Nacional, objetivando substituir ou descaracterizar o modelo de assistência judiciária estatal consolidado pela Defensoria Pública.

Também chama a atenção a positivação constitucional de enunciados que anteriormente haviam sido incluídos em legislações de caráter infraconstitucional, tal como o que determina os princípios institucionais da “unidade, indivisibilidade e independência”, bem como a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da Defensoria Pública, claramente no sentido de promover a “uniformização” das unidades da instituição, em todo os seus níveis de atuação, no país.

As atribuições incumbidas à Defensoria Pública sofreram alterações expressivas, ampliando os espaços sociais e políticos sujeitos à intervenção direta da instituição. Afinal, os defensores públicos deixaram de ter a sua atuação restrita apenas à orientação e à defesa jurídica dos “necessitados”, na medida em que passaram a contar também com o respaldo constitucional que redefiniu a Defensoria Pública, enquanto “expressão e instrumento do regime democrático”, mecanismo de “promoção dos direitos humanos” e legitimou-a para a tutela jurisdicional de direitos de natureza coletiva.

#### 4.1 ENCONTROS DE CLASSE E ARTICULAÇÕES DE DEFENSORES PÚBLICOS NO INÍCIO DOS ANOS 2000

De maneira geral, os defensores públicos ingressaram na década de 2000, tendo de lidar com praticamente as mesmas dificuldades que assolaram a instituição durante a década de 1990. Nesse período, em muitas unidades federativas do país, a Defensoria Pública ainda não havia sido instalada. Além disso, a iniciativa, por parte do governo federal, no sentido de organizar efetivamente a Defensoria Pública da União, conforme previsto em lei, aparentemente não surtiu com que se conquistasse algum tipo de avanço “significativo” em relação à implementação da nova instituição.

Em julho de 2000, foi realizado o II Encontro de Defensores Públicos da Região Sudeste, no município de Belo Horizonte/MG. Nessa ocasião, seis delegações de defensores públicos, representando os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Piauí, Ceará e Pernambuco, reuniram-se durante três dias para tratar de assuntos relativos à Defensoria Pública.

Em suma, nos debates realizados durante o evento, os participantes redigiram conjuntamente uma carta aberta (intitulada “Carta de Belo Horizonte”) destinada às autoridades das esferas federal e estadual. Neste documento, reivindicava-se que fossem tomadas uma série de medidas, por parte dessas autoridades, dentre as quais podem ser destacadas: a imediata e efetiva implantação da Defensoria Pública da União por parte do governo federal; a inclusão de metas, nos Planos Estratégicos, voltadas para a efetiva implantação da Defensoria Pública, “com política de subsídios adequada às carreiras de Estado da área jurídica, como forma de conter a evasão de defensores públicos”, bem como que a criação de órgão ou serviço municipal de assistência judiciária, similar à Defensoria Pública “contraria e subverte normas e princípios da Constituição Federal, devendo as autoridades competentes tomar as providências necessárias para impedir estas condutas desviantes”.<sup>202</sup>

Quatro meses mais tarde, em setembro de 2000, foi realizado o I Congresso Brasileiro da Defensoria Pública, que congregou delegações de defensorias públicas de todos os estados do país, da União e do Distrito Federal, tendo sido sediado em Fortaleza/CE. Tal como nos encontros anteriores, nesta ocasião também foi redigida uma carta, dessa vez intitulada “Carta do Ceará”.

Dentre as reivindicações mais relevantes apresentadas nesse documento, podem ser destacadas: a reiteração de que os “poderes públicos” se empenhassem em “implementar uma política institucional permanente de Defensoria Pública”, possibilitando a devida estruturação e redimensionamento da instituição, “uma vez que a falta da política reclamada implica em intolerável omissão do Poder Público, que minimiza a segurança jurídica devida no Estado Democrático de Direito”; o apelo às autoridades públicas para que **não** estimulassem a criação ou contratação de outros órgãos públicos para prestação de assistência jurídica gratuita aos “necessitados”, em detrimento à Defensoria Pública, uma vez que tal conduta, de acordo com os defensores públicos:

[...] contraria e subverte normas e princípios da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional específica, além de assegurar, ao juridicamente necessitado, assistência profissional, com a garantia de qualidade avaliada por concurso público e, sistematicamente, aferida por Corregedoria própria.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> ENCONTRO DE DEFENSORES PÚBLICOS DA REGIÃO SUDESTE, 2. **Carta de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_belo\\_horizonte.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_belo_horizonte.htm)>. Acesso em 15. out. 2016. Não paginado.

<sup>203</sup> CONGRESSO BRASILEIRO DA DEFENSORIA PÚBLICA, 1. **Carta do Ceará**. Fortaleza/CE, 2000. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_ceara.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_ceara.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

#### 4.1.1 Em busca de *reconhecimento*: o projeto de internacionalização da Defensoria Pública e as mobilizações em prol da autonomia institucional

Simultaneamente à intensificação do investimento em esforços, no sentido de se promover a mobilização, a nível nacional, dos integrantes da carreira dos defensores públicos, os dirigentes da Defensoria Pública brasileira passaram a incorporar, com maior ênfase e de forma sistemática, o discurso institucional em prol da defesa e promoção dos “direitos humanos”, valendo-se de tal bandeira como forma de justificar e promover a valorização do dispositivo constitucional que instituiu a Defensoria Pública no país, em 1988.

Também na direção desses esforços, em outubro de 2003, durante a realização do *II Congreso Interamericano de Defensorías Públicas* foi fundada, no município do Rio de Janeiro, a *Asociación Interamericana de Defensorías Públicas* (AIDEF), congregando representantes de órgãos de Estado “congêneres” à Defensoria Pública dos seguintes países: Antígua e Barbuda; Argentina; Brasil; Colômbia; Costa Rica; Chile; Equador; El Salvador; Honduras; México; Nicarágua; Paraguai; Porto Rico; República Dominicana; Uruguai e Venezuela. Posteriormente, outros nove países somar-se-iam na construção da entidade supranacional.<sup>204</sup> Em suma, conforme consta no site institucional da AIDEF:

La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) es una asociación de defensorías públicas entre cuyos objetivos principales se encuentra el defender la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos, establecer un sistema permanente de coordinación y cooperación interinstitucional de las Defensorías Públicas y de las Asociaciones de Defensores Públicos de las Américas y el Caribe, propender a la independencia y autonomía funcional de las Defensorías Públicas para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la defensa de las personas.<sup>205</sup>

De acordo com uma das mais destacadas lideranças da Defensoria Pública no país, que participou de articulações nos últimos anos visando à revalorização da instituição, a entidade internacional de organização dos defensores públicos (AIDEF) tem realizado uma atuação política de elevada relevância, no que se refere aos avanços concretizados no processo de construção institucional da Defensoria Pública, tanto em âmbito nacional, como internacional:

A AIDEF tem sido muito importante, sobretudo, com relação à sua atuação junto à OEA [Organização dos Estados Americanos]. Nós temos uma série de resoluções da OEA pelo fortalecimento da Defensoria Pública. E essas resoluções nascem sim da AIDEF, da articulação política da AIDEF junto aos comissionados, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, então, é muito importante, porque ela tem tratado da autonomia [...] das defensorias públicas aqui na América Latina. Então o que a gente tem? Nada parecido com o Brasil, nada... Então, Uruguai, aqui

<sup>204</sup> São eles: Bahamas, Bolívia, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, Panamá, Peru e Trindade e Tobago. Ver: ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE DEFENSORÍAS PÚBLICAS. *¿Qué es la AIDEF?* Disponível em: <[http://aidef.org/?page\\_id=48](http://aidef.org/?page_id=48)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

do nosso lado, não é [uma defensoria pública] autônoma, é vinculada ao Poder Judiciário, então eles têm uma dificuldade gigantesca em termos de crescimento, e a AIDEF tem colaborado muito para essa discussão a respeito de autonomia das defensorias públicas, digamos, aqui das américas [...].<sup>206</sup>

Além disso, por se tratar de uma instituição respaldada por dispositivo constitucional e por ser uma das mais antigas dos países do continente americano, a Defensoria Pública brasileira acaba exercendo um papel de protagonismo nas articulações internas da AIDEF, atuando no sentido de que outros países também incorporem o modelo institucional de assistência judiciária criado no Brasil, e, ao mesmo tempo, valendo-se da capacidade de articulação, a nível internacional, oportunizada pela AIDEF, de modo a pressionar as autoridades brasileiras, “de dentro para fora”, para que apliquem medidas sintonizadas com o propósito de fortalecimento da Defensoria Pública brasileira.

Pelo perfil, pelo tamanho, pelo nível de articulação... A ANADEP para eles é uma instância muito importante, porque é muito forte, é uma instituição realmente muito forte, importante e, sob o ponto de vista brasileiro, é a instituição fundamental. E o que a ANADEP leva pra AIDEF é alguma coisa que é sempre muito considerada. A ANADEP tem uma voz muito importante na AIDEF, inclusive nessas articulações [acerca das] resoluções e tudo mais. Então, a contribuição da AIDEF é importante. A da ANADEP junto à AIDEF é fundamental [...].<sup>207</sup>

Dando sequência a essa série de mobilizações, em maio de 2004, foi realizado o IV Congresso Nacional de Defensores Públicos, no município de Recife/PE. Além de contar com a participação de delegações de defensores públicos de dezenove unidades federativas do país,<sup>208</sup> bem como delegações de defensores públicos do Distrito Federal e da União, também participaram do evento uma delegação de Procuradores da Assistência Judiciária do Estado de São Paulo (PAJ-SP) – unidade federativa onde, à época, ainda não havia sido instalada a Defensoria Pública Estadual – e representações das defensorias públicas do Paraguai e da Argentina, reunindo um total de 442 participantes inscritos em sua realização.<sup>209</sup>

Nessa ocasião, como de praxe, os dirigentes da instituição redigiram dois importantes documentos: a “Carta de Recife” e a “Moção ao Timor Leste”. No primeiro, foram elencados onze tópicos prioritários para o fortalecimento da Defensoria Pública no Brasil, dentre os quais podem ser destacados: recomendar à ANADEP que examine a viabilidade e conveniência de ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade “por Omissão em face dos Governadores Estaduais que, descumprindo os imperativos da Constituição Federal e da

<sup>206</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>207</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

<sup>208</sup> São elas: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

<sup>209</sup> CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS, 4. **Carta de Recife**. Recife/PE, 2004. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_recife.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_recife.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

Lei Complementar Federal nº 80/94, ainda não instituíram e implantaram as respectivas Defensorias Públicas”; reivindicar a implantação em caráter de urgência das defensorias públicas dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Tocantins; recomendar às Defensorias Públicas que editem “materiais institucionais, direcionados para a sociedade em geral e para os meios de comunicação, para maior e melhor divulgação da Instituição e de suas atribuições constitucionais e legais” e finalmente:

Sugerir modificações na Constituição Federal e na Lei Complementar nº. 80/94, para aprimorar a estrutura e organização da Defensoria Pública, precedidas de discussão na ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos, nas entidades estaduais de Defensores Públicos e no CONDEGE - Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais, especialmente para assegurar às Defensorias Públicas dos Estados, da União e do Distrito Federal autonomia funcional, administrativa e financeira, e a iniciativa da lei orçamentária, bem como o recebimento em duodécimos dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias.<sup>210</sup>

Por sua vez, na “Moção ao Timor Leste”, também redigida nesse evento, a comunidade de defensores públicos congratulou a implantação de Defensoria Pública, com autonomia funcional e independência de atuação, no arranjo institucional do país sul-asiático, externando “sentirem-se os Defensores Públicos Brasileiros honrados em participar desse histórico momento”.<sup>211</sup>

#### 4.2 A PEC DA “REFORMA DO JUDICIÁRIO” E A AUTONOMIA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004)

Após tramitar durante anos no Congresso Nacional,<sup>212</sup> o Projeto de Emenda à Constituição (PEC), que propunha reformar a estrutura e os procedimentos empregados pelo Poder Judiciário e demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Justiça, acabou ganhando fôlego, após vir a público, no ano de 1999, um esquema milionário de desvio de verbas do Estado, revelado a partir dos trabalhos de investigação realizados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que ficou popularmente conhecida, através da imprensa, como “CPI do Judiciário”, tendo desencadeado nas prisões do ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho paulista (TRT-SP), o magistrado Nicolau dos Santos Neto, e do ex-senador da República, eleito pelo Distrito Federal, Luiz Estevão.<sup>213</sup>

<sup>210</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

<sup>211</sup> CONGRESSO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 4. **Moção ao Timor Leste**. Recife/PE: 2004. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_timor.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_timor.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

<sup>212</sup> Ver: ALBUQUERQUE, Grazielle. O papel da imprensa na reforma do Judiciário brasileiro. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 06, N. 12. 2015, p. 413-137.

<sup>213</sup> O GLOBO. CPI do Judiciário trouxe à tona esquema de desvio de verbas públicas no TRT-SP. **O Globo**. Rio de Janeiro, 3. nov. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/cpi-do-judiciario-trouxe-tona-esquema-de-desvio-de-verbas-publicas-no-trt-sp-2715287>>. Acesso em 18. jan. 2016.

O projeto inicial daquilo que, anos mais tarde, viria a ser conhecido como “PEC da Reforma do Judiciário” (a Emenda Constitucional nº 45) começou a tramitar no Congresso Nacional a partir de março de 1992, por iniciativa do deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP). Contudo, o teor do projeto original guardava diferenças significativas em relação aos dispositivos constitucionais que foram incorporados através da emenda constitucional nº 45.<sup>214</sup> Afinal, a tramitação do referido projeto de emenda estendeu-se durante oito anos, em comissões da Câmara dos Deputados, e mais quatro anos no Senado Federal, recebendo diversas propostas de projetos substitutivos ao longo desses doze anos.

No período de ascensão do primeiro governo Lula (2003-2007), diante da crise de credibilidade pela qual vinha passando o Poder Judiciário brasileiro, em função, sobretudo, da morosidade dos litígios e demais problemas de natureza estrutural que lhes são historicamente peculiares,<sup>215</sup> houve estímulo para que uma agenda de reformas da Justiça, no país, tivesse um encaminhamento mais célere, passando a contar com a participação proativa do Poder Executivo (evidentemente, em conjunto com o Poder Legislativo), tendo como marco importante à criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, por iniciativa do então ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos.

Nesse ambiente institucional, a Defensoria Pública brasileira deu o seu primeiro passo em direção à nova identidade institucional que viria a ser inteiramente assumida, anos mais tarde, pela instituição, logrando a positivação constitucional da sua autonomia funcional, administrativa, financeira e de iniciativa de proposta orçamentária, no âmbito das unidades federativas.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> “Após ingressar no trâmite legislativo, o projeto passa a chamar-se PEC nº 96, que pretendia introduzir diversas modificações na estrutura do Poder Judiciário como, dentre outras, a criação de critérios específicos para a promoção na magistratura, a estipulação de mandatos e a alteração na forma de escolha dos ministros do STJ e do STF. A proposta instituía que ambos os Tribunais tivessem um terço de sua composição escolhida por meio e lista tríplice e fixava o tempo máximo de permanência para cada um dos ministros em 18 anos, organizados em mandatos de 9 anos com direito a uma recondução por igual período. Como se pode ver, a Reforma proposta em 1999 não tocava em questões célebres elencadas na Emenda nº 45, como a criação de um órgão de controle do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ou mecanismos de natureza processual como a súmula vinculante” (ALBUQUERQUE, 2015:416).

<sup>215</sup> “Críticas ao desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça praticamente acompanharam a instalação e o desenvolvimento dessas organizações no país. Desde as primeiras Cortes, criadas ainda no período colonial, vozes se levantaram mostrando sua inoperância e o quanto distavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. Nos últimos tempos, entretanto, tornou-se dominante a ideia de que essas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação. Nas análises mais impressionistas sustenta-se, inclusive, que as instituições judiciais ficaram perdidas no século XVIII ou, na melhor das hipóteses, no XIX, enquanto o resto do país teria adentrado nos anos 2000” (SADEK, 2004:83).

<sup>216</sup> De acordo com o ex-ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, “a autonomia administrativa pressupõe a capacidade de organizar os seus próprios serviços; a funcional a capacidade de definir as próprias políticas; a financeira a capacidade de dispor dos próprios recursos e a orçamentária a capacidade de estabelecer a sua proposta orçamentária” (BRASIL. EM nº 00024 – Ministério da Justiça [Subchefia de Assuntos Parlamentares]).

Embora existam mudanças famosas promovidas através dessa emenda, por exemplo, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a instituição da Súmula Vinculante, a inovação ocorrida em relação à Defensoria Pública, nas palavras do ex-Defensor Público-Geral Federal, Haman Tabosa de Moraes e Córdova, consistiu em uma “modificação sutil, mas absolutamente importante”.<sup>217</sup>

De acordo com a modificação, o Art. 134 da Constituição Federal foi acrescido de um parágrafo com a seguinte redação “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 [...]”.<sup>218</sup>

Na prática, o advento desse dispositivo significou a desvinculação formal de todas as Defensorias Públicas estaduais do país da órbita do Poder Executivo. Afinal, embora os princípios da unidade, indivisibilidade e independência, constassem na lei orgânica da instituição, à época vigente, houve muitos casos em que a legislação estadual que instalou a Defensoria Pública violou esses princípios. Evidentemente, a criação de dispositivo de caráter constitucional acerca desta matéria impulsionou mudanças no âmbito dos estados da federação. Conforme Moraes e Córdova, houve:

[...] todo o trabalho de modificação do texto constitucional, através da emenda 45, inserindo no texto constitucional o § 2º, então ela renumera o parágrafo único para §1, então traz um §2 significativo para a Defensoria [Pública] que é assegurando a sua autonomia funcional, a sua autonomia administrativa, e sua independência. Então, a partir daí ninguém é melhor do que o defensor [público-] geral para saber as carências da instituição. E antes, não. Antes ficava a cargo de quem tinha o ônus de receber a Defensoria dentro da sua organização, no âmbito do Poder Executivo.<sup>219</sup>

Nesse mesmo sentido, conforme observou o primeiro relator da “PEC da Reforma do Judiciário” no âmbito do Senado Federal, o senador e ex-ministro da Justiça, José Bernardo Cabral (PFL-AM):

[...] a atribuição da autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas, e o poder de iniciativa de sua proposta orçamentária, conferirá a essas instituições uma importante desvinculação do Poder Executivo, com o qual não guardam

---

**Diário Oficial da União**, Brasília, 14. mar. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

<sup>217</sup> CÓRDOVA, Haman Tabosa de Moraes e. [Entrevista disponibilizada no dia 2 de outubro de 2015, a Internet]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WtBqe9ouy-o>>. Entrevista concedida ao programa Especial – Dez anos de Reforma do Judiciário, da TV Justiça. Acesso em 20. jan. 2017. Grifos nossos.

<sup>218</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 45. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30. dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

<sup>219</sup> *Opus citatum*. Grifos nossos.

qualquer relação de afinidade institucional, além de propiciar um fortalecimento da instituição e da consequente atuação institucional.<sup>220</sup>

Não obstante, a emenda constitucional nº 45 não estendeu essas mesmas prerrogativas institucionais para a Defensoria Pública no âmbito da União e do Distrito Federal, desencadeando uma série de articulações, anos mais tarde, no sentido de que a instituição passasse a contar com homogeneidade em todos os seus segmentos. Isso causou uma série de desdobramentos que serão discutidos posteriormente.

Finalmente, outra novidade de substancial relevância para o processo recente de reconstrução institucional da Defensoria Pública, trazida pela emenda constitucional nº 45, consistiu na incorporação do dispositivo que positivou, no ordenamento jurídico do país, que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.<sup>221</sup> Posteriormente, o impacto dessa inovação constitucional para os rumos da Defensoria Pública também será discutido de maneira mais aprofundada.

#### 4.3 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 2903/2005 E A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Outro episódio importante, que marcou a trajetória de afirmação institucional da Defensoria Pública no país, ocorreu no ano de 2005, consistindo no julgamento, por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2903/2005, impetrada pela ANADEP e que resultou em sentença pela qual ficou determinado, por unanimidade do Plenário do STF, a observância da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública para todos os entes da federação.

Nessa ocasião, a ANADEP questionou a validade da lei complementar nº 48/2003 do estado da Paraíba, que criava cargos de direção não previstos na lei orgânica da categoria, na estrutura institucional da Defensoria Pública Estadual.<sup>222</sup> Ao STF, a ANADEP alegava que: “o Estado da Paraíba, ao transgredir os arts. 99, ‘caput’, ambos da Lei Orgânica Nacional

<sup>220</sup> BRASIL. EM nº 00024 – Ministério da Justiça [Subchefia de Assuntos Parlamentares]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14. mar. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>221</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

<sup>222</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. Lei paraibana sobre Defensoria Pública é declarada inconstitucional. **[ANADEP na Mídia]**. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=1639>>. Acesso em 18. jan. 2017. Não paginado.

da Defensoria Pública (LC 80/94), culminou por ofender, diretamente, o próprio texto da Carta Política”.<sup>223</sup>

Um desdobramento importante desse julgamento diz respeito ao aprofundamento da discussão, empreendido por parte do ministro relator da matéria, o decano Celso de Mello, sobre o *status* institucional ocupado pelo defensor público-geral de estado. Em sua manifestação de defesa, o governador do estado da Paraíba alegava que o defensor público-geral, “por ser Secretário de Estado [...] pode ser nomeado dentre pessoas estranhas à carreira de Defensor Público, sob pena de se retirar, ao Chefe do Poder Executivo, a prerrogativa da livre escolha do seu auxiliar”.<sup>224</sup>

Em densa explanação, o ministro Celso de Mello elencou, em seu relatório, as razões pelas quais o cargo de defensor público-geral diferiria do cargo de secretário de Estado, concluindo que:

A qualificação do Defensor Público-Geral como Secretário de Estado não tem o condão de excluir o Estado da Paraíba da necessária observância das diretrizes que, fixadas em sede de normas gerais definidas na legislação de princípios (ou de bases) emanada da União Federal, representam expressão de um poder que foi expressamente delegado, a esta pessoa política, pela própria Constituição da República, em seu art. 134, parágrafo 1º. [...] Se assim não se entender, estar-se-á admitindo a gravíssima possibilidade de o Estado-membro fraudar a vontade do constituinte, pois bastaria a tal unidade federativa atribuir, ao Defensor Público-Geral, a condição de Secretário de Estado, para incluí-lo dentre os agentes políticos sujeitos à livre escolha e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo local, que passaria, então, a dispor de ampla competência para investir, no cargo de Defensor Público-Geral, pessoa estranha à carreira, como sustenta (e pretende) o Governador a Paraíba.<sup>225</sup>

Tal decisão, respaldada unanimemente pelo Plenário do STF, contribuiu sobremaneira para a consolidação da autoridade da figura institucional do Defensor Público-Geral de Estado e para a observância mais rigorosa da lei complementar nº 80/1994, por parte dos governadores de estados. Em função da jurisprudência produzida, tornou-se possível se repelir outras formas de “improvisado” institucional, tendo em vista procrastinar a instalação da instituição ou substituí-la por arranjos de caráter paliativo, no âmbito dos estados. Por sua vez, esta seria apenas uma ocasião, dentre várias outras, em que a Suprema Corte seria provocada a se manifestar a respeito das atribuições institucionais da Defensoria Pública.

Também nesse mesmo ano, no mês de dezembro, foi criada a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, atendendo às reivindicações do “Movimento pela criação da

<sup>223</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.903-7 Paraíba. Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=548579>>. Acesso em 18. jan. 2017. p. 71.

<sup>224</sup> *Ibidem*. p. 109.

<sup>225</sup> *Ibidem*. p. 112-113. Grifos nossos.

Defensoria”, organizado em 2002, para pressionar as autoridades estaduais.<sup>226</sup> Tal advento, à época, foi bastante significativo, sendo nacionalmente celebrado, pois durante dezesseis anos, o estado de São Paulo manteve a prestação de serviços de assistência judiciária através da Procuradoria da Assistência Judiciária, órgão vinculado à Procuradoria de Justiça do Estado. Por outro lado, atualmente, a Defensoria Pública de São Paulo conta com o segundo maior quadro de defensores públicos estaduais ativos no Brasil (719 membros ativos), perdendo, em número de membros, apenas para a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (771 membros ativos).<sup>227</sup>

Conforme um ex-dirigente da ANADEP, “em São Paulo se viu, a partir de 2006, um processo inovador em termos de interlocução com os movimentos sociais. Porque, lá, muito por força dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil, é que nasceu a Defensoria Pública”.<sup>228</sup> Além disso, em função da intensa participação dos movimentos sociais no seu processo de criação, a Defensoria Pública paulista foi a primeira do país a contar com um órgão de Ouvidoria externa, indicada pela sociedade civil, antecipando-se em três anos ao que passaria a ser prescrito para todas as unidades do país, a partir da nova Lei Orgânica da Defensoria Pública, em 2009.

Na ocasião em que se completaram quatro anos da instalação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, dirigentes da Associação Paulista de Defensores Públicos (APDP) publicaram, na revista *Consultor Jurídico* (Conjur), um balanço acerca das atividades da instituição durante esse período e algumas conclusões.

Observaram que, naquele período, “o salário de defensor público [era] o mais baixo das carreiras jurídicas congêneres no Estado, ganhando quatro vezes menos que juízes e promotores públicos”,<sup>229</sup> de maneira que os ex-procuradores da Assistência Judiciária, que optaram pela carreira de defensor público, passaram a contar com uma defasagem de cerca e 60% em seus salários.

No cenário nacional, ao longo dos seus quatro anos de existência, a instituição ganhou destaque vencendo por duas vezes seguidas o prêmio *Innovare*, mais importante da área e que elege práticas voltadas à melhoria e à modernização do sistema de justiça, pela inovação em práticas de resolução extrajudicial de conflitos. No plano judiciário, o ganho de sinergia com a autonomia da Defensoria foi relevante. Em comparação ao último ano de atuação da Procuradoria de Assistência

---

<sup>226</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Saiba mais sobre a Defensoria Pública**. São Paulo, [2007?]. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2869>>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

<sup>227</sup> Fonte: IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015).

<sup>228</sup> HEERDT, Cristiano Vieira. Entrevista concedida em 23 de agosto de 2016. Não paginado.

<sup>229</sup> PORTUGUÊS, Rafael; NAPOLITANO, Bruno. Quatro anos da Defensoria Pública em São Paulo. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 9. jan. 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jan-09/acao-justica-anos-defensoria-publica-sao-paulo>>. Acesso em 22. jan. 2017. Não paginado.

Judiciária (2006), a Defensoria Pública dobrou o número de atendimentos, já no ano de 2008, sem acréscimo de novos cargos, conforme dados da Corregedoria da instituição.<sup>230</sup>

Em vista disso, no ano de 2006, o estado de São Paulo tornou-se o último estado da região sudeste, bem como o antepenúltimo no país, a instalar a sua respectiva Defensoria Pública. Apesar dessas circunstâncias, ainda que tardia, a criação da instituição, no estado de São Paulo, aumentou a força política da Defensoria Pública, possibilitando a ampliação da capacidade de articulação da instituição em nível nacional.

#### 4.4 A ATUALIZAÇÃO DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A NOVA LEI ORGÂNICA DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA

Dois acontecimentos ocorridos entre os anos de 2007 e 2009 foram particularmente fundamentais para o processo recente de consolidação institucional da Defensoria Pública brasileira. O primeiro deles consistiu na inclusão da instituição no rol de titulares legitimados para o ingresso de Ação Civil Pública, em 2007, licenciando-a para a representação dos interesses de natureza coletiva e difusa perante o Judiciário. O segundo, diz respeito ao advento da nova Lei Orgânica da Defensoria Pública (LODP), em 2009, que suscitou uma série de modificações nas atribuições da instituição e de seus membros, atualizando-a em conformidade com as novas prerrogativas que lhe foram incorporadas, a partir de 2004.

##### 4.4.1 A atualização lei da Ação Civil Pública (Lei Federal 11.448/2007)

Em janeiro de 2007, após ser sancionada a Lei federal 11.448,<sup>231</sup> a Defensoria Pública incorporou uma função importantíssima no que se refere à nova identidade institucional personificada por esse órgão de Estado, na última década, tornando-se uma das instituições legitimadas para atuar na proposição de Ação Civil Pública e, portanto, para a tutela e representação jurisdicional dos direitos de natureza coletiva e difusa no país.

A incorporação dessa nova função institucional, por parte da Defensoria Pública, foi oportunizada a partir de uma iniciativa de projeto de lei de autoria do então senador Sérgio Cabral (PMDB-RJ), encaminhada pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados, no ano de

---

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> BRASIL. Lei nº 11.448. Altera o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2)>. Acesso em: 20. jan. 2017.

2005.<sup>232</sup> Até o advento dessa nova legislação, apenas dez instituições, ou entidades, encontravam-se formalmente legitimadas para a proposição de Ação Civil Pública no país, conforme consta na redação original da Lei 7.347/1985: (1) o Ministério Público; (2) a União; (3) os Estados; (4) o Distrito Federal; (5) os municípios; (6) as autarquias; (7) as empresas públicas; (8) as fundações; (9) as sociedades de economia mista e (10) as associações constituídas há, pelo menos, um ano, nos termos da lei civil.<sup>233</sup>

Contudo, na proposta de lei redigida pelo senador Sérgio Cabral, pretendia-se que o texto fosse modificado para que passassem a ser reconhecidos como legítimos para o ajuizamento de Ação Civil Pública: (1) o Presidente da República; (2) as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; (3) os Governadores dos Estados e do Distrito Federal; (4) as Mesas das Assembleias Legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (5) os Prefeitos e as Mesas das Câmaras Municipais; (6) a Defensoria Pública e (7) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas Seccionais. Complementarmente, a proposta previa que fosse excluída do texto a outorga de legitimidade à União, aos Estados e Municípios, por se encontrarem já contemplados na nova redação pretendida.<sup>234</sup>

Ao ser tramitado para a Câmara dos Deputados, o legislador encarregado pela relatoria do projeto de lei, no âmbito da Comissão de Comissão e Justiça e de Cidadania (CCJC), foi o promotor de Justiça, ex-presidente da Associação Paulista do Ministério Público (APMP) e ex-presidente da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), Luiz Antonio Fleury Filho (PTB-SP). Por sua vez, o deputado federal Fleury Filho já contava com histórico de participação na elaboração do projeto original da lei da Ação Civil Pública, visto que, em junho de 1984, quando se encontrava no exercício da presidência da CONAMP, foi ele a autoridade que encaminhou o projeto da nova legislação ao então ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel (ARANTES, 2002).

Nessas circunstâncias, ao examinar o projeto de lei aprovado no Senado Federal, o deputado federal Fleury Filho, registrou, em seu relatório, que “no que diz respeito ao mérito, assinale-se que o conteúdo da iniciativa merece apenas em parte prosperar”, dado que:

---

<sup>232</sup> Projeto de Lei nº 5.704, de 2005.

<sup>233</sup> BRASIL. Lei nº 7.347. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24. jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

<sup>234</sup> BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. [**Relatório do Projeto de Lei nº 5.704, de 2005**]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/389968.pdf>>. Acesso em: 20. jan. 2017.

Não se vê razões de ordem institucional ou jurídica que possam fundamentar a inclusão no mencionado rol do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, das Mesas das Assembleias Legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dos Prefeitos, das Mesas das Câmaras Municipais e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas Seccionais. Pelo contrário, tal medida legislativa pode tornar o instrumento processual da ação civil pública bastante vulnerável a utilizações em que prepondere o caráter político-partidário em detrimento da verdadeira defesa de interesses e direitos coletivos e difusos da sociedade.<sup>235</sup>

Por essas razões, o relator do projeto de lei, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, Luiz Antonio Fleury Filho, apresentou um substitutivo ao projeto de lei que, inesperadamente, acrescentava ao rol de legitimados para ingresso de Ação Civil Pública unicamente a Defensoria Pública, concluindo em seu relatório que:

Apenas à Defensoria Pública é que deveria ser reconhecida a legitimidade para a propositura da ação civil pública, tendo em vista a importância desta instituição e a natureza de suas atribuições sempre voltadas para a defesa dos cidadãos e para a luta pela construção neste País de um verdadeiro Estado democrático de direito.<sup>236</sup>

A partir deste episódio – aparentemente, um tanto quanto fortuito – a Defensoria Pública tornou-se, de acordo com a atualização empreendida na lei 7.347/1985, o décimo-primeiro proponente legitimado para o ingresso de Ação Civil Pública no país. Ao ser questionada acerca da importância do advento desse dispositivo para a atuação da instituição, uma ex-dirigente da ANADEP declarou que:

É fundamental. É justamente por causa desse atendimento que a Defensoria Pública faz à população de forma individual que nós temos as condições de mapear quais são as demandas sociais e, a partir daí, buscar uma forma de solução de conflitos que seja muito mais efetiva, mais ampla. Exemplos práticos aqui da nossa atribuição: a minha Defensoria Pública é uma defensoria de tutela coletiva. Então nós começamos a fazer, na greve do INSS, centenas de atendimentos de pessoas que não estavam conseguindo fazer a perícia porque os médicos peritos do INSS estavam de greve. Aí nós ingressamos com uma ação [civil pública] [...] para garantir que as perícias que não fossem realizadas automaticamente gerariam a prorrogação do benefício, não a suspensão do benefício. Então, é uma forma, de solucionar centenas, milhares de situações de violação de direitos como uma única demanda.<sup>237</sup>

Não obstante, o reconhecimento dessa prerrogativa produziria, em um futuro próximo, reações por parte de outros setores das carreiras jurídicas de Estado, que questionariam a legitimidade da instituição para o ajuizamento desse tipo de instrumento processual. Essa questão será discutida de maneira mais aprofundada nas seções seguintes.

<sup>235</sup> *Ibidem.* p. 3. Grifos nossos.

<sup>236</sup> *Ibidem.* Grifos nossos.

<sup>237</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Grifos nossos. Não paginado.

#### 4.4.2 A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 132/2009)

Em abril de 2009, as principais lideranças políticas e institucionais do país se reuniram no Distrito Federal para sancionar o denominado “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo”. Um dos principais propósitos do documento era reduzir a quantidade de processos em tramitação na Justiça brasileira. A cerimônia contou com a participação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; do Presidente do Senado Federal, José Sarney; do Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer e do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes.<sup>238</sup>

No documento, oficializado através desse pacto, foram estabelecidas “dez metas nacionais para o Judiciário no ano de 2009”, dentre as quais elencou-se o compromisso do Estado brasileiro com o “fortalecimento da Defensoria Pública e dos mecanismos destinados a garantir assistência jurídica integral aos mais necessitados”.<sup>239</sup>

Nesse contexto institucional, no mês de outubro desse ano, foi promulgada a Lei complementar federal nº 132, através da qual foi atualizada a Lei Orgânica da Defensoria Pública (LODP), editada originalmente em 1994. É bem possível que, nessa legislação, se encontrem as inovações mais importantes, em relação à institucionalidade da Defensoria Pública brasileira, promovidas na última década. Nesse sentido, o fato de que muitos dos dispositivos incorporados nessa legislação, de caráter infraconstitucional, terem sido constitucionalizados em um ínterim de poucos anos, através da aprovação de emendas no Congresso Nacional, parece confirmar essa hipótese.

Destarte, na atualização do artigo primeiro da nova LODP, consta a redação idêntica daquilo que, em um curto lapso temporal, virá a ser incorporado integralmente à Constituição federal brasileira, mediante a vigência da emenda constitucional nº 80. Eis o texto prescrito no Art. 1º da nova LODP:

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

<sup>238</sup> CARVALHO, Jailton. Lula, Gilmar, Sarney e Temer dizem que II Pacto Republicano aprofunda a democracia. *Extra*, Rio de Janeiro, 13. abr. 2009. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/lula-gilmar-sarney-temer-dizem-que-ii-pacto-republicano-aprofunda-democracia-266056.html>>. Acesso em 19. jan. 2017.

<sup>239</sup> BRASIL. II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13. abr. 2009. Não paginado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/IIpacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.<sup>240</sup>

A análise do conteúdo desse artigo aponta para uma reorientação substancial nas definições atinentes ao papel e à identidade institucional corporificadas recentemente pela Defensoria Pública. As alterações realizadas (levando em conta apenas a nova redação desse parágrafo) redefiniram expressivamente as atribuições da instituição ao designá-la na qualidade de “expressão e instrumento do regime democrático” e de mecanismo incumbido da “promoção dos direitos humanos”, como também efetivamente possibilitaram a eclosão de uma nova concepção acerca do método de atuação da Defensoria Pública, particularmente, ao reiterar a sua legitimidade institucional para a “defesa, em todos os graus, [...] dos direitos individuais e coletivos”.

Além disso, a nova LODP regulamentou e unificou uma ampla série de procedimentos internos da Defensoria Pública em todo o país: estabeleceu que, sempre que possível, fosse priorizada a solução extrajudicial dos litígios e definiu normas gerais para a prática da conciliação de conflitos, mediação e arbitragem; determinou a “descentralização” da atuação das unidades da Defensoria Pública, prevendo a existência de núcleos da instituição em áreas geográficas onde se constate menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e maior densidade populacional; estipulou que o Conselho Superior da instituição passasse a regulamentar a eleição do Defensor Público-Geral; estabeleceu o livre ingresso de defensores públicos em estabelecimentos policiais, prisionais e de internação coletiva, independentemente de prévio agendamento; determinou a criação da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública (com membro com assento permanente no Conselho Superior) e, finalmente, indicou que, havendo vagas não preenchidas e previsão orçamentária disponível, o defensor público-geral poderá deliberar com independência sobre a abertura de concurso público.

Subsequentemente, no Art. 4º da nova LODP, em que são definidas as “funções institucionais da Defensoria Pública”, introduziu-se também a previsão de que incumbe à instituição: “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”; “prestar atendimento interdisciplinar”; “representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos”; e:

---

<sup>240</sup> BRASIL. Lei complementar nº 132. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7. out. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

Dentre outras inovações prescritas pela nova LODP, que exerceram grande impacto no processo de reposicionamento no campo jurídico da carreira dos defensores públicos, pode ser averiguada uma particularidade merecedora de um exame mais aprofundado, em razão do intenso teor “filosófico” e valorativo que a reveste, revelando fragmentos do *universo ideológico* compartilhado pelos membros da instituição. Trata-se de dispositivo (o parágrafo 7º), também incluído no Art. 4ª, que estipula que “aos membros da Defensoria Pública é garantido sentar-se no mesmo plano do Ministério Público”.

Note-se que tal prescrição legislativa, reivindicada por parte da categoria dos defensores públicos, aponta para uma incisiva tomada de posição do referido grupo no sentido do enfrentamento à “tradição jurídica” vigente, na medida em que, direta ou indiretamente, “subverte” a maneira como tradicionalmente costuma ser configurado o interior dos tribunais, visando modificar a própria liturgia culturalmente internalizada pela Justiça brasileira, evidenciando a disputa entre os sentidos e definições de Estado e Justiça, como também do “papel dos juristas”, no contexto de uma sociedade democrática (ENGELMANN, 2006).

Acerca desse dispositivo específico, uma liderança da Defensoria Pública brasileira manifestou suas impressões acerca de sua simbologia e da maneira como o seu advento contribuiu para legitimar a carreira de Estado dos defensores públicos:

[...] eu sou uma defensora antiga, eu vivi muito isso... O fato de o Ministério Público sentar à direita do magistrado, geralmente num patamar mais elevado [...] é uma coisa que institucionaliza de uma vez por todas uma hierarquia no Poder Judiciário com relação aos “pobres mortais” [...] Então, o que acontece? Isso tem esse simbolismo de mostrar que a defesa, nesse aspecto, é tão importante quanto a acusação. Aí sim entra essa discussão entre defesa e acusação no mesmo pé de igualdade. E é muito importante. Mas, [com uma] ressalva: desde que o réu esteja do meu lado. Porque de nada me adianta sentar ao lado do juiz, do promotor, de deus, se o réu não estiver ao meu lado.<sup>241</sup>

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, um destacado defensor público do estado do Rio Grande do Sul argumenta que, sobretudo no aspecto criminal, a inclusão desse dispositivo na nova LODP mostrou-se particularmente importante no sentido de se assegurar condições mais apropriadas para a atuação da Defensoria Pública, no exercício da defesa de réus, em ações penais.

Conforme esse jurista, para que o princípio do contraditório e da ampla defesa possa ser efetivamente observado, é necessário que exista “algo chamado ‘paridade de armas’”. E ela não se efetiva tão somente na peça escrita, tão somente numa sustentação oral, mas, há algo

<sup>241</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Não paginado. Grifos nossos.

também de simbólico. E esse simbolismo fica muito claro, por exemplo, no Tribunal do Júri”.<sup>242</sup>

Segundo esse ponto de vista, no caso do Tribunal do Júri, pelo fato de haver um Conselho de Sentença constituído por sete jurados leigos, com assento diante de um cenário em que se encontram posicionados: o magistrado e, ao seu lado direito, a acusação, e, por sua vez, em outro plano, mais distante no recinto, o réu e o seu defensor, estaria sendo colocado em prática um rito que afrontaria ao princípio da isonomia entre acusação e defesa. Diante dessas considerações, o defensor público pondera:

Qual é o simbolismo disso tudo? Como é que ficam as questões de argumento de autoridade? Às vezes um argumento de autoridade até silencioso. De fato, nós teremos um contraditório? De fato, nós teremos um julgamento justo se essa geografia na disposição dos assentos dentro do Tribunal do Júri [for] tão diversa? [...] essa disputa pela Defensoria Pública sentar no mesmo plano do Ministério Público, pode parecer algo desnecessário, ou algo sem muita importância, mas é de uma transcendência simbólica muito grande. Porque escutar alguém que senta ao lado direito do juiz, o que eu reputo, até, e vou utilizar um termo forte, reputo até como uma certa promiscuidade processual penal. Porque, se o legislador constitucional fez a separação do Estado juiz, do Estado acusador e do Estado defensor, esse local de fala do Estado acusador, logo à direita do Estado juiz, é uma promiscuidade processual penal. E isso, como eu já disse, tem um simbolismo muito grande. Especialmente na área criminal, onde a Defensoria Pública atua também com muita robustez.<sup>243</sup>

Tendo em vista todas essas modificações ocasionadas pelo advento da nova LODP, parece bastante claro que o ano de 2009 consistiu em um *ponto de inflexão* de elevada relevância, no que se refere ao processo de afirmação institucional da Defensoria Pública que, a partir de então, passaria a colecionar uma série de avanços, no sentido de tornar efetivas um conjunto de demandas corporativas da categoria.

Por fim, a proposta desse projeto de lei complementar foi remetida ao Congresso Nacional através do Ministério da Justiça. De acordo com a mensagem<sup>244</sup> enviada pelo ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, em março de 2007, justificando a atualização da lei complementar nº 80/1994 (LODP), a iniciativa legislativa pretendia dar cumprimento ao Art. 134 e seus parágrafos 1º e 2º, da Constituição federal, “que preveem autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas dos Estados da Federação” (definições atribuídas à instituição através da PEC da Reforma do Judiciário). Nas palavras do renomado jurista:

O presente projeto, portanto, busca introduzir significativos avanços na legislação pertinente à Defensoria Pública abordando quatro principais aspectos: a indicação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais; a regulamentação da

<sup>242</sup> MELLO, Andrey. Entrevista concedida em 12 de agosto de 2016. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>243</sup> *Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>244</sup> BRASIL. EM nº 00024 – Ministério da Justiça [Subchefia de Assuntos Parlamentares]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14. mar. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a democratização e modernização da gestão da Defensoria Pública e, por fim, a seleção e formação dos Defensores Públicos.<sup>245</sup>

Neste documento, o ex-ministro também enalteceu as reformas promovidas através da emenda constitucional nº 45/2004 e destacou que, mediante essa legislação, no que toca à Defensoria Pública, perseguiu-se aprofundar a assimetria institucional “originariamente estabelecida pelo Poder Constituinte” entre as funções essenciais à Justiça. Além disso, o ex-ministro elencou e comentou cada uma das principais modificações promovidas através das novas redações conferidas aos dispositivos da nova LODP, concluindo que:

Reformar a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, é medida basilar, para fazer cumprir a Constituição Federal e proporcionar à Defensoria Pública o tratamento igualitário às demais instituições garantidoras da ordem constitucional, reconhecendo sua importância no ordenamento jurídico, de forma a dar efetividade ao princípio da isonomia jurídica e a universalizar o exercício dos direitos e garantias fundamentais do hipossuficiente.<sup>246</sup>

#### **4.4.3 Contenda entre instituições: a disputa pela legitimidade no ajuizamento de Ação Civil Pública**

O fortalecimento institucional da Defensoria Pública, destacadamente, a partir da promulgação da emenda constitucional nº 45, produziu, em âmbito nacional, repercussões de toda a sorte no universo dos operadores do direito. Afinal o advento de uma série de modificações legislativas (elencadas e analisadas nas seções anteriores deste capítulo) projetou a carreira de defensor público a um patamar de “maior prestígio”, no âmbito das carreiras jurídicas de Estado, reconfigurando o arranjo de relações de poder até então vigente, no contexto do campo jurídico brasileiro.

Por esses motivos, a trajetória de ascensão institucional da Defensoria Pública, aparentemente, causou uma espécie de desconforto em alguns setores de outras carreiras jurídicas de Estado, situadas em posições mais consolidadas no arranjo de poder instituído por intermédio da Carta Política de 1988.

Particularmente, a intensificação da atuação judicial da Defensoria Pública na área dos direitos de natureza coletiva e difusa, mediante o ajuizamento de ações civis públicas, provocou uma quantidade significativa de reações negativas, notadamente, por parte de entidades de representação dos membros do Ministério Público, instituição que, aparentemente, percebeu o seu protagonismo ameaçado, no ajuizamento de matérias

---

<sup>245</sup> *Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>246</sup> *Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos.

envolvendo direitos coletivos e difusos, diante da legislação que estendeu essa prerrogativa à Defensoria Pública.

Nessas circunstâncias, em agosto de 2007, menos de um ano após o Poder Executivo sancionar a lei que incluía a Defensoria Pública no rol de legitimados para a propositura de ações civis públicas, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ingressou no Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), questionando a legitimidade da Defensoria Pública em utilizar desse tipo de instrumento processual no exercício de suas funções institucionais.<sup>247</sup>

Conforme as alegações apresentadas pela CONAMP ao STF, a alteração da lei da Ação Civil Pública, provocada pela Lei federal nº 11.448, padeceria de “vício material de inconstitucionalidade” pelo fato de “afrontar” os artigos 5º, LXXIV e 134, da Constituição federal. Isto é, na interpretação da entidade de representação dos membros do Ministério Público, dado que o texto constitucional havia definido como atribuição institucional da Defensoria Pública a orientação jurídica e a defesa “dos necessitados, na forma do art. 5º LXXIV”, segundo o qual “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, caberia à Defensoria Pública, de acordo com a CONAMP, “somente, atender aos necessitados que comprovarem, individualmente, carência financeira”.<sup>248</sup>

Por essas razões, no entendimento da CONAMP, os usuários dos serviços prestados pela Defensoria Pública deveriam ser, “[...] pelo menos, individualizáveis, identificáveis, para que se saiba, realmente, que a pessoa atendida pela Instituição não possui recursos suficientes para ingresso em juízo”.<sup>249</sup> Mais do que isso, de acordo com ADI ajuizada pela entidade, a atuação da Defensoria Pública no ajuizamento de matérias envolvendo direitos coletivos consistiria em um efetivo óbice à plena atuação do Ministério Público:

[...] a norma impugnada, ao conferir legitimidade à Defensoria Pública para propor, sem restrições, ação civil pública, afeta diretamente a atribuição do Ministério Público, pois ele é, entre outros, o legitimado para tal propositura. A inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados impede, pois, o Ministério Público de exercer, plenamente, as suas atividades, pois concede à Defensoria Pública atribuição não permitida pelo ordenamento constitucional, e mais, contrariando os

<sup>247</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Conamp questiona legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública. **Notícias STF**, Brasília, 21. ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=70846&caixaBusca=N>>. Acesso em 20. jan. 2017.

<sup>248</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Proposta de Ação Direta de Inconstitucionalidade 3943**. Brasília, 16. ago. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6210360#0%20-%20Peti%E7%E3o%20>>. Acesso em 21. jan. 2017. p. 5.

<sup>249</sup> *Ibidem*. p. 5.

requisitos necessários para a ação civil pública, cuja titularidade pertence ao Ministério Público, consoante disposição constitucional.<sup>250</sup>

Em suma, a tramitação dessa ADI estendeu-se por quase uma década, até que o seu julgamento fosse realizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no ano de 2015, contando com a relatoria da ministra Cármen Lúcia Antunes da Rocha. No relatório por ela apresentado, a ministra julgou improcedente a ADI ajuizada pela CONAMP, tendo sido o seu entendimento seguido por unanimidade de votos, no Plenário da Corte.<sup>251</sup>

No entanto, o propósito da presente seção **não** consiste em se descrever ou analisar os aspectos formais da citada ADI, mas abordar o conflito instalado entre os grupos de pressão dessas duas carreiras jurídicas de Estado, cotejando a dimensão política das articulações colocadas em prática por esses grupos de agentes.

Em primeiro lugar, é fundamental compreender efetivamente as reais motivações que levaram a CONAMP a ajuizar essa ADI, questionando a legitimidade da Defensoria Pública no ajuizamento de ações civis públicas. Conforme se comentou em seção anterior deste trabalho, a proposta de criação do instrumento processual da Ação Civil Pública contou com intensa participação de integrantes do Ministério Público, particularmente, do Ministério Público paulista.

Mais especificamente, houve dois projetos que, aproximadamente no mesmo período, concorreram no sentido de legislar sobre a Lei da Ação Civil Pública no país: um elaborado por uma comissão de juristas vinculados à Associação Paulista dos Magistrados, em 1984, sob a inspiração da doutrina italiana de Mauro Cappelletti,<sup>252</sup> e, outro, elaborado por um grupo de integrantes do Ministério Público paulista que, embora tenha adotado como ponto de partida o projeto original dessa comissão de juristas, apresentava uma proposta que resultava no fortalecimento do Ministério Público, em detrimento das associações civis na defesa judicial de direitos coletivos (ARANTES, 2002).

De um lado, tinha-se uma instituição já elevada à condição de defensora do interesse público e que, recentemente, havia inaugurado e monopolizado a proteção judicial

<sup>250</sup> *Ibidem*. p. 4. Grifos nossos.

<sup>251</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário julga constitucional legitimidade da Defensoria para propor ação civil pública. **Notícias STF**, Brasília, 7. mai. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291085>>. Acesso em 21. jan. 2017.

<sup>252</sup> “Em 1982, realizou-se em São Paulo o famoso seminário sobre a tutela dos interesses difusos, coordenado por Ada Pellegrini Grinover. Ao final dos debates, o desembargador Weiss de Andrade propôs, em nome da Associação Paulista de Magistrados, que o grupo de juristas ali reunidos constituísse uma comissão de estudos para elaborar um anteprojeto de lei relativo à proteção dos interesses difusos. O grupo, formado por Ada P. Grinover, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, reuniu-se e elaborou o projeto que, depois de apresentado à Apamagis [Associação Paulista de Magistrados], foi discutido em vários congressos e seminários jurídicos, no Brasil e até no exterior, ao longo de 1983. No início de 1984, o projeto foi levado ao Congresso Nacional pelo deputado Flávio Bierrenbach, do PMDB paulista, acompanhado de uma justificativa assinada pelos próprios juristas autores da proposta (o projeto de Lei 3.034/84)” (*Ibidem*. p. 58).

dos direitos difusos na área do meio ambiente. De outro, uma comissão de juristas de destaque que propunha, sob a inspiração da doutrina italiana, o alargamento da legislação definidora de direitos coletivos e a ampliação do acesso à justiça para a sociedade civil. Por um lado, é importante lembrar que o Ministério Público não gozava da independência em relação ao Poder Executivo, e manter o monopólio das ações coletivas em suas mãos seria algo temerário. De outro, é bem verdade que promotores e procuradores se esforçaram para rebater as críticas de Cappelletti,<sup>253</sup> alegando que sua visão sobre o Ministério Público estava muito marcada pela experiência italiana e que o *Parquet* brasileiro não sofria dos mesmos males.<sup>254</sup>

No entanto, de acordo com Arantes, “o projeto do Executivo [elaborado por membros do Ministério Público], apesar de ter chegado depois, andou mais rápido do que o da comissão dos juristas, e foi aprovado em meados de 1985”.<sup>255</sup> Originalmente, no projeto encaminhado pela CONAMP ao Ministério da Justiça haviam sido suprimidos, dentre os legitimados para o ajuizamento de ações coletivas: a União, os estados, os municípios, as autarquias, as empresas públicas e as fundações e sociedades de economia mista. O que os promotores e procuradores demandavam era que essa prerrogativa fosse monopolizada pelo Ministério Público, contudo, conforme Arantes, “o Ministério da Justiça tratou de reincorporá-los ao projeto que foi encaminhado ao Congresso nacional”.<sup>256</sup>

Portanto, os promotores e procuradores articularam intensamente, no sentido de garantir a exclusividade do ajuizamento de ações coletivas aos integrantes da própria carreira. Tanto é que na Lei Orgânica do Ministério Público paulista, sancionada em dezembro de 1981, já se encontrava elencada, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a de “promover a ação civil pública”, antes mesmo do advento desse instrumento processual surgir no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.<sup>257</sup> Nesse sentido, Arantes tece algumas considerações extremamente valorosas no que se refere ao estudo de caso proposto nesta dissertação:

É interessante notar, portanto, que a ação civil pública para direitos difusos e coletivos “preexistiu” ao texto de 1985, na medida em que foi surgindo aqui e ali até que uma lei específica viesse regulamentá-la. Sem dúvida, trata-se de uma forma peculiar de evolução do Direito, em que leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do Ministério Público, vão engendrando um novo mecanismo processual.

<sup>253</sup> De acordo com Arantes (*Ibidem.* p. 57. Grifos do autor): “a proposta de Cappelletti tem uma intenção muito clara: abrir o processo civil àquilo que ele chama de *órgãos intermediários* da sociedade civil, com o devido controle do judiciário, mediante um aumento da discricionariedade do juiz. Ou seja, ao mesmo tempo em que se preservam os princípios básicos do *due process of law*, com a participação ativa dos tribunais, fortalece-se a sociedade civil ao aproveitar o imenso portal que se abriu no direito individualista moderno e, consequentemente, no acesso à justiça.”

<sup>254</sup> *Ibidem.* p. 59. Grifos do autor.

<sup>255</sup> *Ibidem.* p. 59-60.

<sup>256</sup> *Ibidem.* p. 71. Grifos nossos.

<sup>257</sup> “O Art. 32, inciso I, § 34 da Lei orgânica paulista autorizava o procurador geral de justiça a designar, em cada comarca do estado, um promotor de justiça para a função de curador especial do meio ambiente, dos direitos do consumidor e do patrimônio cultural e natural. Tudo isso, portanto, cinco anos antes da Constituição federal e dois anos antes da Lei da ação civil pública” (*Ibidem.* p. 53).

No caso da lei sobre o meio ambiente, o mecanismo aparece como forma nova, melhor adaptada à defesa de um tipo novo de interesse, que por ser difuso não encontra na organização tradicional do processo judicial meio adequado à sua defesa. No caso das leis orgânicas nacional e estaduais, elas se anteciparam à criação de norma específica sobre ações coletivas e trataram de vincular ao Ministério Público a novidade de uma ação capaz de proteger direitos metaindividuais: o instrumento processual que poderia ter como titulares agentes da sociedade civil nasceu monopolizado pelo Ministério Público”.<sup>258</sup>

Diante dessas circunstâncias, o próprio Arantes ponderou que, ao tentar deliberadamente suprimir outros órgãos públicos da titularidade do ajuizamento de ações coletivas, “é provável que [...] tenha pesado, da parte do Ministério Público, o receio da concorrência com outras entidades públicas”.<sup>259</sup> Nesse sentido, Arantes consegue chegar, de forma precisa, ao ponto crucial que possibilita se compreender a razão pela qual a introdução da Defensoria Pública no rol de legitimados para o ingresso de ações coletivas despertou uma reação tão contundente por parte do Ministério Público:

Evidentemente, num contexto em que soluções como a do *Ombudsman* sueco<sup>260</sup> ganhavam cada vez mais simpatia, pode-se imaginar que a criação desses organismos públicos altamente especializados introduziria uma indesejável concorrência para o Ministério Público, ameaçando sua posição de poder duramente conquistada ao longo dos anos.<sup>261</sup>

Não obstante, apesar de não haver obtido pleno êxito na sua pretensão de constituir-se enquanto único órgão público legitimado para o ajuizamento de ações coletivas, a introdução do instrumento do *inquérito civil* (de aplicação exclusiva do Ministério Público) resultou em favorecer o protagonismo da instituição, no uso desse tipo de instrumento processual,<sup>262</sup> reforçando o papel do Ministério Público e, conforme o entendimento de Arantes,

<sup>258</sup> *Ibidem*. p. 53-54. Grifos nossos.

<sup>259</sup> *Ibidem*. p. 71-72. Grifos nossos.

<sup>260</sup> *Ombudsman* consiste em um termo sueco que significa “representante do cidadão”. Nos países escandinavos, é usado para se designar o ouvidor-geral, função pública criada para canalizar problemas e reclamações da população. De acordo com a Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO) “o ouvir/ombudsman tem como dever viabilizar os legítimos interesses dos cidadãos, seja em órgãos de administração pública – em quais quer dos seus níveis e poderes – seja em uma empresa privada, atuando, sempre, com autonomia para apurar as questões que lhe forem apresentadas e independência para manifestar o que entender cabível à instituição a qual é vinculado”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. **Institucional [Quem somos]**. [201-], São Paulo. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/quem-somos>>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado. Ver também: FOLHA DE SÃO PAULO. O que é o cargo de ombudsman? [**Ombudsman**]. 23. set. 2014. São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ombudsman/2014/09/1520973-o-que-e-o-cargo-de-ombudsman.shtml>>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

<sup>261</sup> *Op. cit.* p. 72. Grifos do autor, em itálico. Grifos nossos, em sublinhado.

<sup>262</sup> “Pode-se afirmar [...] que o inquérito civil desequilibrava definitivamente o projeto de lei em favor do Ministério Público, na medida em que o colocou numa posição de extrema vantagem em relação aos demais legitimados a propor ações civis públicas. Isto porque, com o inquérito civil, os promotores e procuradores têm nas mãos um poderoso instrumento de investigação, no curso da qual eles reúnem informações rumo à propositura da ação e, às vezes, utilizam-no como forma de pressão para soluções extrajudiciais dos conflitos” (*Ibidem*. p. 73. Grifos nossos).

“consequentemente, o princípio tutelar que sempre caracterizou a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil”.<sup>263</sup>

#### 4.4.3.1 A reação da ANADEP

Conforme tem sido debatido neste trabalho, a capacidade de articulação dos grupos de pressão dos defensores públicos, em nível nacional, incrementou-se de forma notável durante a última década. Em especial, as instâncias *formais* de representação da categoria (entidades associativas) têm se especializado na monitoração do trâmite de projetos legislativos e na negociação com os membros dessas instâncias decisórias, tendo em vista concretizar avanços que atendam aos interesses da Defensoria Pública.

No caso da ADI que questionou a legitimidade da instituição para atuar no campo dos direitos coletivos, houve uma intensa mobilização, através de diversos encontros, audiências públicas, artigos em jornais e revistas da área, e até mesmo produção de obras inéditas inteiramente dedicadas a tratar do tema. Dessa forma, impulsionados por estímulos dessa natureza, começaram a surgir verdadeiros “doutrinadores” da Defensoria Pública. Um exemplo disso consiste na publicação do **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**.<sup>264</sup>

Nesta publicação, patrocinada pela ANADEP e redigida por defensores públicos e juristas simpatizantes da instituição, consta na introdução a seguinte passagem:

Pois bem, este relatório envolve dois temas vitais para o acesso à justiça: Defensoria Pública e tutela coletiva. Reportando-nos novamente às ondas *cappelletianas* do acesso à justiça, verificamos que a Defensoria ocupa espaço relevante no âmbito da primeira onda renovatória, enquanto a tutela coletiva preenche a segunda onda. Aparentemente, o encontro das duas ondas só poderia contribuir para o fortalecimento do acesso à justiça em nosso país. No entanto, existem questionamentos à legitimidade da Defensoria para as ações coletivas, o que de certa forma é compreensível na ambiência da nossa cultura corporativa. O presente trabalho vai enfrentar tais questionamentos. Mas a partir de um ângulo diferenciado, em nenhum momento cogitado pelas impugnações apresentadas.<sup>265</sup>

Por sua vez, o referido ângulo “diferenciado”, escolhido pelos autores da obra para sustentar a legitimidade da instituição no ajuizamento de ações coletivas, consistiu em se abordar o “funcionamento prático da legitimação coletiva da Defensoria”.<sup>266</sup> Desse modo,

<sup>263</sup> *Ibidem*. p. 76.

<sup>264</sup> I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública: um estudo sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça. [Coordenação, José Augusto Garcia de Sousa]. Brasília: ANADEP, 2013.

<sup>265</sup> *Ibidem*. p. 13. Grifos do autor.

<sup>266</sup> “Para tanto, procedemos a um amplo levantamento empírico, abrangendo 50 atuações a Defensoria Pública em prol das pessoas carentes, nos mais diversos pontos do território brasileiro e versando sobre situações materiais as mais variadas, notadamente no campo dos direitos difusos (a maioria dos casos). Saliente-se que não

nessa publicação foram elencados cinquenta casos em que a Defensoria Pública ajuizou ações civis públicas (ou solucionou litígios coletivos de forma extrajudicial) que surtiram, na opinião dos defensores públicos, resultados considerados “positivos” para a sociedade.<sup>267</sup>

Também é possível notar que houve uma preocupação em se demonstrar a ostensividade da atuação da instituição em ações coletivas, de modo que, as cinquenta ações coletivas reportadas para se ilustrar a legitimidade da Defensoria Pública no ajuizamento de matérias dessa natureza ocorreram em 15 unidades da federação.<sup>268</sup>

Nesse sentido, ao ser indagada sobre quais seriam os motivos que teriam provocado o incômodo do Ministério Público com a extensão do instrumento processual da ação civil pública à Defensoria, uma ex-dirigente da ANADEP acabou por indicar alguns elementos relevantes no sentido de se apreender as razões que levaram os membros da Defensoria Pública a reivindicar a legitimidade dessa prerrogativa:

Me parece que é uma briga institucional. E é uma briga do Ministério Público com a Defensoria Pública que é absolutamente despreocupada com a população brasileira. Então, é uma disputa exclusivamente institucional por espaço: espaço político, espaço remuneratório. E que não se justifica sob aspecto nenhum. O Ministério Público, tanto quanto a Defensoria Pública e o Poder Judiciário são serviços públicos que devem ser voltados à população. Então, a preocupação do Ministério Público deve ser com a população, e não com a Defensoria. Tanto melhor que exista um Defensoria Pública sólida, firme, que possa garantir direitos, do que não exista a Defensoria Pública. Porque essa atribuição da Defensoria começou a se solidificar a partir de vácuos do próprio Ministério Público, nós começamos a sentir a necessidade de atuar quando não tinha a atuação ministerial, e isso não é ruim. Isso é ótimo, porque nós temos contato com outro tipo de população que o Ministério Público sequer atende. Essa população precisa ser protegida. E quem pode fazer isso da melhor forma possível é a Defensoria. Então, lamentavelmente, é uma briga estéril, que envolve muito dinheiro público que deveria estar sendo aplicado na garantia de direitos e que fica sendo aplicado nesse tipo de firula política, jurídica, de briga institucional, que é absolutamente contraproducente.<sup>269</sup>

De maneira geral, na grande maioria dos relatos concedidos por defensores públicos e analisados para a confecção desta dissertação, o argumento de que “o contato direto que os integrantes da carreira estabelecem com os usuários do serviço, no cotidiano de seus trabalhos, legitimaria a instituição para dispor da prerrogativa de ajuizar ações coletivas”, ressurge reiteradas vezes. Nesse ponto do depoimento, emergem mais detalhes sobre a forma

---

nos restringimos à área judicial. Relatam-se também várias atuações coletivas extrajudiciais – a Defensoria está legitimada, igualmente, para formulação de termos de ajustamento de conduta” (*Ibidem*. p. 13).

<sup>267</sup> “Faça-se a ressalva de que nosso levantamento empírico não é neutro. Tivemos, sim, a preocupação de registrar as atuações positivas da Defensoria, principalmente no setor dos direitos difusos. Sem embargo, a quantidade dos casos – 50 não são 5... – e o número imenso de beneficiados, País afora, não podem de forma alguma ser menosprezados. A amostragem colhida é significativa” (*Ibidem*. p. 13).

<sup>268</sup> No documento são relatados ajuizamentos na seguinte quantidade e nos respectivos estados: São Paulo (12); Rio de Janeiro (9); Espírito Santo (3); Minas Gerais (3); Amazonas (2); Bahia (2); Mato Grosso do Sul (2); Pará (2); Rio Grande do Sul (2); Tocantins (2); Acre (1); Ceará (1); Mato Grosso (1) e Sergipe (1). Por iniciativa de unidades estaduais da Defensoria Pública da União: Rio de Janeiro (3); Bahia (1); Maranhão (1) e Amazonas (1).

<sup>269</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Não paginada. Grifos nossos

prática como os integrantes da carreira se organizam, no sentido de garantir avanços como esse à instituição:

Tem um trabalho de convencimento, de mostrar qual é a importância da atuação da Defensoria, porque lá [no Supremo Tribunal Federal] os ministros acabam não sabendo [...] eles têm notícias breves. Então a gente vai até eles e leva as informações sólidas: “olha, a Defensoria faz isso, isso e isso e precisa continuar fazendo porque isso é bom para população” [...].<sup>270</sup>

Foi exatamente com esse tipo de abordagem que foi elaborado o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**. A ex-dirigente da ANADEP revela que esse material, assim como outros promovidos pela entidade, envolvem um complexo trabalho de articulação política:

Isso tem muito trabalho político e estratégico de *lobby* nos corredores do Supremo Tribunal Federal [...]. Isso é uma característica da ANADEP também muito interessante. A ANADEP se coloca e defende os interesses dos usuários e da própria Defensoria. Então, estes são os instrumentos políticos que a gente utiliza. No caso da ADI da CONAMP, nós fomos de gabinete em gabinete, nós conversamos com todo mundo, nós levamos a demonstração do nosso trabalho. Então, é muito trabalho. Quando a gente consegue decisões assim [favoráveis aos interesses da instituição], elas não caem do céu [...].<sup>271</sup>

#### 4.5 O NOVO PERFIL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

Apesar do significativo lapso temporal que distancia estes dois processos distintos de construção institucional, a estratégia de ascensão colocada em prática pelos defensores públicos guarda muitas afinidades com a estratégia posta em prática, com algumas décadas de antecedência, pelos promotores e procuradores de Justiça. Afinal, os defensores públicos foram construindo o novo perfil da sua instituição, incorporando funções, através de legislações de caráter infraconstitucional, até passarem, em uma etapa seguinte, a buscar no Congresso Nacional a constitucionalização dessas prerrogativas.

Nesta seção serão analisados alguns dos últimos avanços conquistados pela Defensoria Pública, até que se conseguisse chegar à identidade institucional atualmente em vigor no país.

<sup>270</sup> *Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>271</sup> *Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos.

#### 4.5.1 A atuação da AIDEF na Organização dos Estados Americanos (OEA) pela aprovação de resoluções favoráveis à Defensoria Pública

Em junho de 2011, foi realizada a 41ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesta ocasião, por unanimidade, a referida Assembleia aprovou a Resolução AGE/RES.2656 (XLI-o/11).<sup>272</sup> Neste documento – que consistiu no primeiro, redigido pela organização, abordando diretamente a temática do acesso à justiça – foram aprovadas, dentre outras, as seguintes recomendações:

- Que o direito ao acesso à justiça consiste em um direito “autônomo”,<sup>273</sup>
- Que se deve “apoiar o trabalho que vem sendo desenvolvido pelos defensores públicos oficiais dos Estados do Hemisfério, o qual constitui um aspecto essencial para o fortalecimento do acesso à justiça e para a consolidação da democracia”,<sup>274</sup>
- Que se recomende aos Estados-Membros “que já contam com o serviço de assistência gratuita que adotem ações no sentido de que os Defensores Públicos oficiais gozem de independência e de autonomia funcional”,<sup>275</sup>
- Que se sugira aos Estados-Membros “que ainda não contam com a instituição da Defensoria Pública que considerem a possibilidade de criá-la no marco de seus ordenamentos jurídicos”,<sup>276</sup>
- Que a OEA ofereça respaldo ao “trabalho da Associação Interamericana de Defensorias Públicas [AIDEF] no fortalecimento da defesa pública nos Estados-Membros”,<sup>277</sup>
- Que fosse solicitado ao Conselho Permanente da OEA que informasse à Assembleia Geral, “em seu 46º período ordinário de sessões, sobre a implementação da presente resolução, cuja execução estará sujeita à disponibilidade de recursos financeiros no programa da Organização e outros recursos”.<sup>278</sup>

A aprovação dessa resolução foi possível graças a uma intensa articulação alavancada pela AIDEF, contando com forte participação da ANADEP, bem como com a entidade de representação dos defensores públicos argentinos. Desde 2010, a AIDEF já havia deliberado que a entidade buscasse maior proximidade com a OEA.

<sup>272</sup> ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS. AG RES 2656 (XLI-O/11). **Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores públicos oficiales [Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011]**. El Salvador, 5 al 7 jun. 2011. Disponível em: <<http://aidef.org/wp-content/uploads/2016/07/1371567651AGRES-2656.pdf>>. Acesso em 22. jan. 2017.

<sup>273</sup> *Ibidem*. p. 2.

<sup>274</sup> *Ibidem*. p. 2. Tradução nossa.

<sup>275</sup> *Ibidem*. p. 2. Tradução nossa.

<sup>276</sup> *Ibidem*. p. 2. Tradução nossa.

<sup>277</sup> *Ibidem*. p. 3. Tradução nossa.

<sup>278</sup> *Ibidem*. p. 3. Tradução nossa.

Foi a partir desse período que se começou a elaborar o projeto de resolução para ser encaminhado à Assembleia Geral da OEA, no intuito de que fosse recomendado pela Organização aos seus países membros a implementação do direito ao acesso à justiça por meio das Defensorias Públicas oficiais, dotadas de autonomia e de independência funcional.

Em março de 2011, o Conselho Diretivo da AIDEF reuniu-se no município de São Paulo e aprovou um esboço de resolução proposto pela Defensoria Pública Geral da Nação Argentina. Em abril, o Coordenador-Geral da AIDEF e Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos, André Castro (Brasil), a Vice-Coordenadora da AIDEF, Silvia Sturla (Uruguai), e a Secretária-Geral, Stella Maris (Argentina), estiveram na sede da OEA, em Washington, para uma reunião com representantes da OEA e das embaixadas de seus países para tratar do apoio ao projeto de resolução elaborado pela AIDEF, bem como do pedido de registro como sociedade civil e da atuação da AIDEF na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.<sup>279</sup>

#### **4.5.2 A criação de linha de financiamento da Defensoria Pública junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).**

Em março de 2012, o BNDES abriu uma linha de crédito disponibilizando um aporte de R\$ 300.000.000 (trezentos milhões de reais) especificamente voltada para a modernização das defensorias públicas brasileiras.<sup>280</sup> Tal proposta surgiu por iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário, conjuntamente com o Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE), tendo sido aprovada, logo em seguida, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

No documento encaminhado pelo Secretário Interino da Reforma do Judiciário, Marcelo Vieira Campos, foram citados diversos estudos, elaborados conjuntamente pela Secretaria e pela ANADEP, para se justificar a iniciativa, além de referências à nova Lei Orgânica da Defensoria Pública, sendo demonstrado a distorção orçamentária entre a Defensoria Pública e outras instituições do sistema de justiça:

Em comparação com outras instituições do Sistema de Justiça, conforme dados do diagnóstico mencionado acima, em média, o orçamento da Defensoria Pública nos estados corresponde a 0,40% do orçamento total da unidade da Federação, ao passo que o Ministério Público responde por 2,02% desse montante e o Poder Judiciário absorve 5,34% do total. Cabe salientar, também, que apenas cerca de 2,62% do orçamento das defensorias destinam-se a investimentos.<sup>281</sup>

<sup>279</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. Assembleia Geral da OEA aprova, por unanimidade, resolução sobre a Defensoria Pública autônoma e independente. **Notícias**. Brasília, 10. jun. 2011. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=11698>>. Acesso em 22. jan. 2017. Não paginado.

<sup>280</sup> SARAIVA, Alessandra. BNDES abre linha de R\$ 300 milhões para defensorias públicas. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 22. mar. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2583422/bndes-abre-linha-de-r-300-milhoes-para-defensorias-publicas>>. Acesso em 22. jan. 2017.

<sup>281</sup> SECRETÁRIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. BNDES auxiliará modernização de defensorias públicas. **[Artigos]**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do->

### **4.5.3 A desvinculação da Defensoria Pública do Distrito Federal da Defensoria Pública da União (Emenda Constitucional nº 69/2012)**

Conforme discutido anteriormente, a Defensoria Pública da União, até hoje, consistiu no ramo da Defensoria Pública brasileira que mais encontrou dificuldades em concretizar avanços no seu processo de estruturação, sobretudo em razão de restrições de ordem orçamentária. Isto porque, como se pode observar, a emenda constitucional nº 45 (PEC do Judiciário) não conferiu à Defensoria Pública da União a autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, tal como o fez em relação às defensorias públicas estaduais. Diferentemente, a Defensoria Pública da União foi intencionalmente mantida na órbita do Poder Executivo, sob a chefia do ministro da Justiça, por razões anteriormente já discutidas, mas que, em resumo, encontram-se estreitamente associadas à quantidade de recursos públicos demandados para a manutenção dessa instituição.

Contudo, além de ter de prover a manutenção de todas as unidades da Defensoria Pública da União existentes no país com o orçamento deliberado pelo Ministério da Justiça, a instituição também se encontrava formalmente incumbida da manutenção da Defensoria Pública do Distrito Federal. Porém, na realidade, isso nunca chegou a acontecer, dado que o Distrito Federal já contava com um serviço de assistência judiciária gratuita estruturado em sua circunscrição territorial, desde o ano de 1987.

O Centro de Assistência Judiciária (CEAJUR) foi o órgão responsável por atender às demandas por serviços de assistência judiciária dos “necessitados”, no Distrito Federal, ao longo de décadas, recebendo financiamento do governo distrital e tendo as suas funções exercidas por “procuradores de assistência judiciária”. Desse modo, nem o modelo constitucional de Defensoria Pública encontrava-se instalado no Distrito Federal, até o ano de 2012, e nem a Defensoria Pública da União enviava recursos para este órgão, conforme estabelece a Constituição.

Por isso, através da emenda constitucional nº 69/2012, proposta por iniciativa do senador Gim Argello (PTB-DF), pretendeu-se “transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal”, de modo que o respectivo órgão passaria a receber o mesmo tipo de tratamento constitucional oferecido às defensorias estaduais.

Em seu relatório acerca dessa emenda à Constituição, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o deputado federal Zenaldo Coutinho (PSDB-PA) explicou as razões pelas quais, no seu entendimento, a emenda mereceria aprovação, expondo que:

[...] a União nunca instalou a Defensoria Pública do Distrito Federal, razão pela qual o Governo distrital mantém, até a presente data, seu Centro de Assistência Judiciária – Ceajur, que, organizado em Núcleos especializados [...] e presente em todos os fóruns da Justiça do Distrito Federal, atendeu, durante o ano de 2008, mais de 365.000 (trezentos e sessenta e cinco mil) pessoas carentes, contando, para tanto, com a colaboração de aproximadamente 400 (quatrocentos) servidores, 2.000 (dois mil estagiários) e 150 (cento e cinquenta) Procuradores de Assistência Judiciária [...].<sup>282</sup>

Portanto, de acordo com o deputado, a proposta buscava “tão somente, transferir uma competência constitucional, de quem nunca dela se desincumbiu, para quem a exerce, de fato, desde antes da promulgação da Constituição da República”<sup>283</sup>. Finalmente, a proposta foi aprovada no Congresso Nacional, dando *continuidade* ao que, no seu parecer, o deputado Zenaldo Coutinho chamou de “trabalho legislativo de reorganização da Defensoria Pública, a fim de assegurar a efetiva assistência jurídica gratuita aos necessitados em todo o território nacional”.<sup>284</sup>

Dessa maneira, a aprovação da emenda constitucional nº 69 de 2012 pode ser entendida como mais um “avanço” no sentido de consolidação institucional da Defensoria Pública, na medida em que viabiliza a uniformização da prestação dos serviços de assistência judiciária, no Distrito Federal, em conformidade com os parâmetros estipulados pelo modelo oficial e constitucionalmente referendado de Defensoria Pública.

#### 4.5.4 A fundação do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE)

Em junho de 2013, a Defensoria Pública brasileira caminharia mais um passo no sentido de organizar as suas instâncias nacionais de representação. Nesse período, foi instituído o Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE),<sup>285</sup> uma associação civil, de dimensão nacional, que visa reunir, na qualidade de membros efetivos, todos os defensores públicos-gerais do país, no âmbito dos estados, da União e do Distrito Federal. Conforme o site institucional da entidade:

---

<sup>282</sup> *Ibidem.*

<sup>283</sup> *Ibidem.*

<sup>284</sup> *Ibidem.*

<sup>285</sup> O CONDEGE, por sua vez, foi o sucessor do antigo Conselho Nacional de Defensores Públicos-Gerais e do Colégio Nacional de Defensores Públicos.

O objetivo do CONDEGE é funcionar como órgão permanente de coordenação e articulação dos interesses comuns das Defensorias Públicas existentes no país, bem como promover e incentivar as práticas administrativas e de gestão voltadas ao seu aperfeiçoamento institucional, e ainda; formular e propor aos Governos da União, Distrito Federal e dos Estados, a política institucional permanente das Defensorias Públicas, cumprindo o que preceitua a constituição; Interagir com todos os segmentos da sociedade política e civil demonstrando a importância da Defensoria Pública como instrumento fundamental dentro do contexto de uma ordem democrática e de garantia de acesso integral à justiça; Mobilizar as bancadas federais no Congresso Nacional para a defesa e aprovação de matérias de interesse da Defensoria Pública, por meio de apresentação de estudos e propostas normativas.<sup>286</sup>

De acordo com o depoimento concedido por uma ex-dirigente da ANADEP, Patrícia Kettermann, a criação dessa nova entidade decorreu do fato de que a Defensoria Pública brasileira sofre de “uma carência muito grande de entidades nacionais”. De modo que, “a ANADEP é uma entidade associativa, nós não temos uma representação institucional ainda. O CONDEGE veio para suprir esta lacuna de representação institucional”.<sup>287</sup>

Seguindo esta linha de raciocínio, ao elencar algumas das motivações que levaram à institucionalização do CONDEGE, o Defensor Público-Geral do Rio Grande do Sul, Cristiano Vieira Heerdt, complementa:

O que motivou foi outorgar também aos defensores públicos-gerais, em cada estado e de uma forma coletiva, um papel de maior protagonismo em termos de discussão, proposição, de posicionamento institucional, no cenário nacional. E, para que isso acontecesse de uma forma uníssona, era necessário criar um padrão, criar uma homogeneidade da Defensoria Pública. Claro, respeitadas as peculiaridades de cada estado, de cada região, visando criar, digamos assim, bandeiras unificadas de luta pela valorização institucional. E o próprio Ministério da Justiça ajudou, promoveu inclusive três ou quatro diagnósticos, através da Secretaria [da Reforma] do Judiciário, junto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas [IPEA]. [...] E o CONDEGE, justamente, veio com esse papel de formatar políticas mais homogêneas de atuação da Defensoria Pública. Desenvolvendo e firmando, através das suas comissões temáticas, o seu posicionamento institucional.<sup>288</sup>

Dessa forma, a nova entidade passou a congrega particularmente os membros com cargos de chefia e gestão na instituição. Conforme relatou Cristiano Heerdt, “foi um processo [de centralização] das administrações muito mais tardio em relação às entidades associativas, elas se mobilizaram muito antes”.<sup>289</sup> Nesse sentido, o defensor público-geral explica que “até porque as chefias tinham esse status de vinculação com o governador do estado, as associações tomaram para si esse processo político”.

Dessa forma, o CONDEGE pretende tratar de situações que se encontram na alçada dos administradores, por exemplo, a gestão de recursos públicos, a designação de membros da

<sup>286</sup> COLÉGIO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS. [Histórico]. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.condege.org.br/institucional/historico.html>>. Acesso em 23. jan. 2017.

<sup>287</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016.

<sup>288</sup> HEERDT, Cristiano Vieira. Entrevista concedida em 23 de agosto de 2016. Grifos nossos.

<sup>289</sup> *Ibidem. Passim.*

instituição para atuar nos Superior Tribunal de Justiça (STJ), ou no Supremo Tribunal Federal (STF), assim como colaborar com a ANADEP na articulação e interlocução com a classe política, com a sociedade e com os movimentos sociais.

Ao ser questionada sobre a natureza das funções de uma instância tal como o CONDEGE, a ex-presidente da ANADEP, Patrícia Kettermann, explica:

Me parece que é ser uma entidade institucional. Porque a ANADEP é associativa. Então seria a institucionalidade da Defensoria Pública *falando*. Tanto que em determinados momentos, por exemplo, no Ministério da Justiça, se chama também o CONDEGE, quando se tem a necessidade dessa fala institucional. O ideal seria o Conselho Nacional da Defensoria Pública, nos mesmos moldes do CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público. Mas como ainda não temos, o CONDEGE tem um pouco dessa representatividade, que também esbarra no fato de ser uma associação, [...] então não tem essa institucionalidade sob o ponto de vista legal, mas é o que nós temos sob o ponto de vista da institucionalidade.<sup>290</sup>

Ambas as entidades, portanto, apesar de exercerem papéis diferentes, buscam realizar objetivos em comum e coordenadamente. Apesar disso, uma ex-dirigente da ANADEP explica que as possibilidades de atuação do CONDEGE são significativamente mais limitadas em relação ao potencial das entidades associativas, dado que o exercício do cargo de defensor público-geral demanda a presença do titular do cargo no seu respectivo estado durante maiores períodos, o que inviabiliza uma maior frequência na realização de reuniões presenciais. Por outro lado, o defensor público eleito para o cargo de presidente das entidades de representação, obtém licença do cargo, podendo deslocar-se de forma mais livre para articular as demandas da categoria.

#### **4.5.5 A criação da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina e o STF (ADI 4270/2012)**

Em agosto de 2012, após uma ampla mobilização envolvendo diversos setores da sociedade civil e do Estado, o Plenário do Supremo Tribunal Federal determinou que, em um prazo máximo de doze meses, fosse foi instalada Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, única unidade federativa do país que, à época, ainda não contava com a estrutura desse órgão de Estado devidamente instalada.<sup>291</sup>

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4270/2012 foi ajuizada pela ANADEP, em julho de 2009. Nesta ADI, a entidade nacional dos defensores públicos questionava a constitucionalidade do Art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como a lei

<sup>290</sup> *Op. cit.* Grifos nossos.

<sup>291</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. STF publica decisão sobre ADI 4270 que trata da Defensoria de Santa Catarina. [Notícias], Brasília, 25. set. 2012. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=15399>>. Acesso em 22. jan. 2017.

estadual 155/1997. Conforme o teor desses dispositivos, ficava estipulado que os serviços que, em tese, deveriam ser prestados pela Defensoria Pública, ficariam a cargo de advogados dativos, nomeados por rodízio na seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SC).<sup>292</sup>

A relatoria da referida ADI ficou a cargo do ministro Joaquim Barbosa, que julgou procedente a ação ajuizada pela ANADEP, impugnando as normas vigentes no estado de Santa Catarina. Em sua sentença, Joaquim Barbosa criticou duramente o arranjo então vigente naquela unidade federativa e determinou, em seu voto, que a estrutura da Defensoria Pública fosse instalada pelo poder público santa-catarinense em um prazo de seis meses,<sup>293</sup> prazo este que acabou sendo estendido, por parte do Plenário da Corte, para doze meses. Além disso, o ministro Joaquim Barbosa concluiu em sua relatoria que:

Em resumo, a situação em Santa Catarina, além de severo ataque à dignidade do ser humano, cuja proteção, sob o ângulo do direito de acesso à justiça, passa a variar de acordo com a sua localização geográfica no território nacional, representa, em minha opinião, grave desrespeito a uma ordem do constituinte, que não se limitou à exortação genérica do dever de prestar assistência judiciária, mas descreveu, inclusive, a forma que deve ser adotada na execução desse serviço público, não dando margem a qualquer liberdade por parte do legislador estadual.<sup>294</sup>

De acordo com o site institucional do STF, “a votação ocorreu por maioria de votos, com exceção do ministro Marco Aurélio, que entendeu que a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos deveria valer desde quando forem editados”.<sup>295</sup> Além disso, o decano da Corte, ministro Celso de Mello, acompanhou o voto do relator, e ratificou as críticas tecidas anteriormente por ele às autoridades do estado de Santa Catarina.

Ao proferir o seu voto, o ministro Celso de Mello rememorou a ocasião em que julgou a ADI 2903/2005 relacionada à implantação da Defensoria Pública no estado da Paraíba. E disse que:

É sempre imperioso destacar e relembrar a essencialidade da Defensoria Pública como um instrumento de concretização dos direitos e das liberdades. De que são titulares, também, pessoas carentes, pessoas desamparadas, pessoas desassistidas. É por isso que a própria Defensoria Pública foi qualificada pela Constituição da

<sup>292</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inexistência de defensores públicos em Santa Catarina é alvo de ADI. **Notícias STF**, Brasília, 15. jul. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110887&caixaBusca=N>>. Acesso em 22. jan. 2017.

<sup>293</sup> “Em linha com a proposta formulada pelas requerentes e com o precedente da ADI 3.819, rel. min. Eros Grau, DJe 28.03.2008, sugiro que a Corte exija a continuidade da prestação dos serviços atualmente ofertados com fundamento nas normas questionadas durante o prazo de seis meses, ao fim do qual deve estar definitivamente criada e em funcionamento a defensoria pública do Estado de Santa Catarina”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.270 Santa Catarina [Inteiro Teor do Acórdão], Brasília, DF, 14. mar. 2012. Disponível em: <[http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/15399/ADI\\_4270.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/15399/ADI_4270.pdf)>. Acesso em 22. jan. 2017. p. 8. Grifos nossos.

<sup>294</sup> *Ibidem*. p. 7. Grifos nossos.

<sup>295</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF julga inconstitucional atuação da OAB no lugar da defensoria pública em SC. **Notícias STF**. Brasília, 14. mar. 2012. Acesso em 22. jan. 2017. Não paginado.

República como instrumento essencial ao cumprimento da função jurisdicional do Estado.<sup>296</sup>

Dando sequência à leitura de seu voto, o ministro Celso de Mello demonstrou-se visivelmente indignado com o que classificou reiteradas vezes como “omissão” e “incompreensível inércia” do estado de Santa Catarina, face às sucessivas jurisprudências da Corte, no sentido de que as unidades federativas instalassem com a maior celeridade possível as suas respectivas unidades da Defensoria Pública.

O caso que hoje nós julgamos é muito singular. De um lado revela, de maneira muito clara, a violação positiva da Constituição, por ação; também denota a violação negativa dessa mesma Constituição por absoluta inércia do estado de Santa Catarina, e que tem manifestado uma incompreensível resistência. [...] é preciso verificar, senhor Presidente, o comportamento inaceitável do estado de Santa Catarina, comportamento inaceitável porque transgressor da Constituição. E essa é a função desta Corte, no exercício da jurisdição constitucional, apontar àqueles que transgridam, consciente ou inconscientemente, à Constituição. Apontar àqueles que são infiéis ao cumprimento da Constituição. Que não observam os mandamentos da Constituição, [apesar de] passados mais de vinte anos [...]<sup>297</sup>

Evidentemente, o episódio constitui um importante marco no processo de consolidação da Defensoria Pública brasileira, que passou a contar efetivamente com unidades instaladas em todos os estados da federação. Portanto, as transformações que haviam sido articuladas pelos grupos de pressão de defensores públicos, no plano material e legislativo infraconstitucional, necessitavam ainda serem incorporadas pelo próprio texto constitucional, consistindo este o próximo passo da Defensoria Pública, no sentido de consolidar a sua nova identidade institucional.

#### **4.5.6 A constitucionalização da autonomia da Defensoria Pública da União (Emenda Constitucional nº 74/2013)**

Conforme foi discutido no desenvolvimento deste trabalho, a Defensoria Pública da União sofreu resistências mais contundentes no processo de expansão da instituição e de instalação de suas unidades, por parte do poder público, do que as dificuldades em que esbarraram as Defensorias Públicas estaduais, em seu processo de implementação pelo país.

Conforme destacado anteriormente, a autonomia administrativa, financeira e orçamentária concedida às Defensorias Públicas estaduais pela emenda constitucional nº 45/2004, **não** foi igualmente estendida à instituição ao nível da União, portanto, mantendo a

<sup>296</sup> PLENO JULGA a ADI 4270. TV Justiça. Brasil: Supremo Tribunal Federal, 2012. [Trecho da Sessão Plenária do Julgamento da ADI 4270]. Vídeo assistido no Youtube (33min). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=ISA39up\\_I6Y](https://www.youtube.com/watch?v=ISA39up_I6Y)>. Acesso em 22. jan. 2017.

<sup>297</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

Defensoria Pública da União vinculada à chefia indireta do Ministério da Justiça e, por consequência, orbitando a esfera do Poder Executivo federal.

Diante desse cenário, no ano de 2012, o Senado Federal acolheu um Projeto de Emenda à Constituição (PEC), de autoria da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que propôs alterar o Art. 134 da Constituição federal, incluindo-lhe um terceiro parágrafo determinando que: “aplica-se o disposto § 2 às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal”.<sup>298</sup> Por sua vez, o parágrafo 2º do Art. 134 consistia justamente no dispositivo que conferiu autonomia às defensorias estaduais, incluído na Constituição através da PEC do Judiciário, em 2004.

No que diz respeito ao processo político de articulação dessa emenda constitucional, a ex-presidente da ANADEP, Patrícia Kettermann, explica que, embora a entidade tenha prestado todo o apoio possível durante a sua tramitação, quem efetivamente atuou com mais empenho para a aprovação dessa matéria foi a ANADEF. Conforme relatou a defensora, no entendimento de ambas as associações:

[...] existia um contrassenso jurídico, no sentido de que, se as defensorias estaduais tinham autonomia, a federal, obviamente, também tinha. Existe uma unidade e indivisibilidade institucional, mas, como na Defensoria a gente precisa positivar as coisas legislativamente para que ela se fortaleça, para que a gente não tenha que “passar a vida” defendendo determinadas posturas, essa atuação da ANADEF foi muito importante.<sup>299</sup>

Por sua vez, o Defensor Público-Geral do Rio Grande do Sul, Cristiano Heerdt, que, no período de tramitação dessa emenda, ocupava o cargo de Diretor para Assuntos Legislativos da ANADEP, explica que a emenda constitucional nº 74/2013 simbolizou “algo que tinha ficado para trás, na emenda constitucional nº 45/2004”. Conforme relata o defensor público, “havia um movimento muito forte para barrar o movimento das instituições, no que diz respeito à consolidação das suas autonomias”.<sup>300</sup>

Além disso, o dirigente da Defensoria Pública gaúcha destaca o fato de que a Defensoria Pública da União litiga quase que exclusivamente contra o poder público, o que conferiria ainda mais legitimidade à autonomia dessa instituição, por necessitar tanto mais dessa prerrogativa para poder exercer plenamente o seu papel constitucional, sem ingerência de qualquer tipo.

Eu sempre faço um comparativo com o setor privado: a autonomia se justifica porque, digamos que o defensor público fosse o advogado de uma empresa, e que, de uma forma fantasiosa, nós admitíssemos que esse advogado dessa empresa

<sup>298</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 74. Altera o Art. 134 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6. ago. 2013. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm)>. Acesso em 23. jan. 2013.

<sup>299</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>300</sup> HEERDT, Cristiano Vieira. Entrevista concedida em 23 de agosto de 2016. Não paginado.

pudesse litigar contra a própria empresa. Em alguns casos, evidentemente que o diretor dessa empresa, o empresário, o proprietário dessa empresa, se não pudesse demitir esse advogado, iria dificultar, de toda a sorte, o trabalho desse advogado, tirando-lhe os meios, tirando-lhe folhas, tirando-lhe a impressora, tirando-lhe o computador, tirando-lhe o salário, parcelando-lhe o salário, diminuindo-lhe o salário [...].<sup>301</sup>

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Câmara dos Deputados, o legislador encarregado da relatoria dessa matéria, o deputado federal Luiz Couto (PT-PB), destacou que, embora não caiba à CCJC a análise do mérito da proposta, a referida PEC “vem corrigir uma inconstitucionalidade perpetrada pela Emenda Constitucional nº 45/2004”.<sup>302</sup>

Da redação do caput do art. 134 da Constituição, resta patente o caráter uno e indivisível que o legislador originário quis conferir à instituição Defensoria Pública. Sendo assim, afigura-se clara a inconstitucionalidade advinda da referida Emenda Constitucional nº 45/2004, que, ao acrescentar o § 2º ao art. 134, atribuiu, sem razão, autonomia funcional e administrativa apenas ao ramo estadual da Defensoria Pública.<sup>303</sup>

O deputado Luiz Couto também destacou, em seu relatório, a distorção existente entre a quantidade de membros concursados, pelo executivo federal, entre as carreiras de defensor público federal, advogado público federal (AGU), membros do Ministério Público da União, Juízes do Trabalho e Juízes Federais, o que relevaria a “urgente” necessidade de se estruturar, efetivamente, a Defensoria Pública da União.<sup>304</sup>

Finalmente, o deputado Luiz Couto também citou, em seu parecer, a postura do Supremo Tribunal Federal favorável em relação à “importância jurídico-constitucional” da Defensoria Pública, mencionando diretamente a ADI 2903/2005, sob a relatoria do ministro Celso de Mello, bem como a Resolução AG/RES. nº 2656, emitida pela OEA, que “reconhece o acesso à Justiça como um direito fundamental, recomendado a adoção de medidas que garantam a independência e a autonomia para as Defensorias Públicas”<sup>305</sup>.

Por conseguinte, na Comissão Especial, destinada a proferir parecer a essa proposta de emenda constitucional, o voto apresentado pelo relator, Mauro Benevides (PMDB-CE), incorporou todos os argumentos anteriormente colocados pelo deputado Luiz Couto,

<sup>301</sup> *Ibidem*. Não paginado.

<sup>302</sup> BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição de nº 207. Altera o Art. 134 da Constituição Federal. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania [Relatório]**. Brasília, DF, 6. set. 2012. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1024216&filename=Tramitacao-PEC+207/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1024216&filename=Tramitacao-PEC+207/2012)>. Acesso em: 23. jan. 2017. p. 3.

<sup>303</sup> *Ibidem*.

<sup>304</sup> “Nesse ponto, é de se dizer que, a par de existirem atualmente 481 defensores públicos federais, há no país 7.970 advogados públicos federais para defender a União, 1.698 membros do Ministério Público da União, 3.574 Juízes do Trabalho e 1.775 Juízes Federais, o que revela a urgente necessidade de se estruturar, efetivamente, a Defensoria Pública da União” (*Ibidem*. p. 4).

<sup>305</sup> *Ibidem*. p. 4.

saudando o trabalho realizado pela Defensoria Pública, que teve, por fim, a referida emenda à Constituição aprovada pelas duas casas do Congresso Nacional, em agosto de 2013.

Claramente, o advento dessa emenda conferiu maior robustez ao arranjo institucional da Defensoria Pública no país, dando efetividade aos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade, desde 2009, previstos pela Lei Orgânica da Defensoria Pública e viabilizando uma maior uniformidade da instituição em todos os seus ramos e níveis de atuação.

Embora ultrapasse o recorte temporal analisado nesta dissertação, importa indicar que em abril de 2015, a Presidência da República viria a ajuizar uma ADI contra a Defensoria Pública da União, questionando a constitucionalidade da emenda nº 74/2013, por entender que houve “vício de iniciativa”, na medida em que, conforme procurou se alegar, tal emenda somente poderia ter partido da própria União, o que violaria o princípio da separação dos poderes.<sup>306</sup>

A matéria foi discutida de maneira aprofundada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal que, ao final, por maioria de votos indeferiu a ADI ajuizada pela Advocacia-Geral da União (AGU). Contudo, a decisão da Corte, que chancelou a desvinculação da Defensoria Pública da União da alçada do Ministério Público, não fez com que a instituição deixasse de sofrer fortes reações, mesmo durante o governo que sucedeu ao mandato da ex-presidente Dilma Rousseff,<sup>307</sup> havendo registro de reclamações, por parte dos defensores públicos federais, que denunciaram supostas “retaliações”, por parte do Executivo federal.

#### **4.5.7 O reposicionamento da Defensoria Pública no arranjo institucional brasileiro (emenda constitucional nº 80/2014)**

Em junho de 2014, na esteira da significativa conquista corporativa e institucional representada pela aprovação da emenda constitucional nº 74/2013, os defensores públicos testemunhariam a alteração legislativa mais importante para a história da Defensoria Pública brasileira – desde quando o Poder Constituinte determinou que a instituição fosse incorporada pelo arranjo institucional do país, em 1988. Isso ocorreu através da aprovação da emenda constitucional nº 80/2014, que criou um novo capítulo, inteiramente dedicado a legislar sobre

---

<sup>306</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Presidente da República questiona emenda que concedeu autonomia à DPU. **Notícias STF**, Brasília, DF, 13. abr. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289329>. Acesso em 23. jan. 2017.

<sup>307</sup> LOBATO, Bárbara. As relações estão complicadas no Planejamento: ministro Dyogo Oliveira evita conversar e a até participar de reuniões de rotina com o defensor público-geral [federal]. **Época**, Rio de Janeiro, RJ, 7. dez. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2016/12/relacoes-estao-complicadas-no-planejamento.html>>. Acesso em 23. jan. 2017.

as definições atinentes a esse órgão de Estado e aos membros da sua carreira, na Carta Política.

Com o advento dessa emenda, a redação que havia sido incorporada pelo *caput* do art. 1º da Lei Orgânica da Defensoria Pública (atualizada pela lei complementar nº 132/2009)<sup>308</sup> passou a substituir integralmente o *caput* do art. 134 da Constituição federal. Isso significa que a Defensoria Pública passou a contar com respaldo constitucional para atuar na área dos direitos coletivos e foi alçada ao status de instituição *permanente* do arranjo institucional brasileiro, além de contar com um dispositivo constitucional intencionalmente “indeterminado”, no sentido de deixá-lo em aberto para interpretações sobre as situações em que a instituição estaria legitimada para atuar.

Além disso, foi incluído, no art. 134, o parágrafo 4º que positivou os princípios da “unidade, indivisibilidade e independência funcional”, adicionando a seguinte redação: “aplicando-se, também, no que couber, o disposto no art. 93 e inciso II do art. 96 desta Constituição Federal”.<sup>309</sup>

Por sua vez, o art. 93 da Constituição federal estabelece, em seu *caput*, que “lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios [...]”. Na prática, esse dispositivo legisla sobre questões relativas ao ingresso na carreira da magistratura, critérios para promoção de seus membros, fixação de subsídios, aposentadoria dos magistrados e pensão de seus dependentes, dentre outras questões.

Já no inciso II do art. 96, que é constituído por quatro alíneas, consta que compete, *privativamente*, “ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o art. 169”: a alteração do número de membros dos tribunais inferiores (alínea *a*), a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhe forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusivas dos tribunais inferiores, onde

---

<sup>308</sup> “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2014).

<sup>309</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 80. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5. jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2014/emendaconstitucional-80-4-junho-2014-778857-publicacaooriginal-144316-pl.html>>. Acesso em 23. jan. 2017. Grifos nossos.

houver (alínea *b*); a criação ou extinção dos tribunais inferiores (alínea *c*) e a alteração da organização e da divisão judiciárias (alínea *d*).

Adicionalmente, a emenda constitucional nº 80/2014 inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 98, complementado por dois parágrafos. O *caput* desse dispositivo estabelece que “o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população”. O parágrafo 1º, diz que “no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no *caput* deste artigo” e, por fim, no parágrafo 2º consta que “durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”.

Tendo tramitado com a denominação de PEC nº 247/2013, a iniciativa de emenda à Constituição foi apresentada em março daquele ano ao Congresso Nacional, conjuntamente, pelos deputados federais Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon (PT-RJ) e André Moura (PSC-SE).<sup>310</sup> No entanto, conforme relata a ex-presidente da ANADEP, Patrícia Kettermann, a emenda constitucional nº 80/2014:

[...] foi ANADEP do início ao fim. Ela nasceu dentro da Associação Nacional dos Defensores Públicos. O texto da emenda foi construído na associação e todo o trabalho de articulação foi feito na associação nacional. Então, foi um trabalho absolutamente intenso, foi uma estratégia muito pensada e muito articulada para que a gente pudesse atingir todos os parlamentares.<sup>311</sup>

De acordo com testemunho do deputado federal André Moura, apesar de consistir em uma iniciativa ousada, o projeto que visava à reconstrução institucional da Defensoria Pública na Constituição federal “conseguiu a simpatia de parlamentares das mais diferentes correntes políticas, de todos os partidos”, situação que o eminente legislador qualificou como algo “raro, senão único”. Nessa direção, o deputado relata como se iniciou o tramite dessa PEC na Câmara dos Deputados:

[...] deu-se a inauguração do processo legislativo do projeto. Não é novidade sê-lo um processo litúrgico, formal e rigoroso. Alterar a Constituição não é fácil. E nem pode ser. Precisávamos de um enorme apoio para deflagrar o processo. Para nossa

---

<sup>310</sup> “Com o texto construído coletivamente em mãos, fomos conversar com os deputados federais Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon (PT-RJ) e André Moura (PSC-SE), grandes e perenes parceiros da Defensoria Pública brasileira em função de suas atuações parlamentares norteadas por grande sensibilidade social e desejo de garantir igualdade e acesso à Justiça ao povo do nosso país” (KETTERMANN, 2015:38).

<sup>311</sup> KETTERMANN, Patrícia. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Não paginado.

surpresa [...] o projeto de emenda à Constituição 247 conseguiu angariar a simpatia de todos os parlamentares, os quais abordávamos na busca de assinaturas.<sup>312</sup>

Dessa maneira, ao ser tramitada para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, a proposta passou pela relatoria do deputado Luiz Couto (PT-PB), que – já tendo sido anteriormente o relator da proposta que, após sancionada, concretizou-se na emenda constitucional nº 74/2013 (a PEC da autonomia Defensoria Pública da União) – reiterou praticamente os mesmos argumentos que utilizou naquela outra peça, para oferecer parecer favorável a esta matéria, citando novamente a Resolução da OEA e as sucessivas decisões do STF em prol da Defensoria Pública.<sup>313</sup> Logo, a proposta foi aprovada por unanimidade no âmbito da CCJ.

Por conseguinte, foi instituída uma Comissão Especial para discutir o projeto de emenda e dar parecer sobre o assunto. Ocupou o cargo de presidente dessa comissão o deputado André Moura e, o cargo de relator, o deputado Amauri Teixeira (PT-BA). A extensão dos trabalhos realizados na Comissão Especial, que empreenderia a modificação do art. 134 da Constituição, envolveu a realização de três audiências públicas: em Brasília/DF, Salvador/BA e Aracaju/SE, respectivamente.<sup>314</sup>

No relatório apresentado no âmbito dessa Comissão Especial, o deputado Amauri Teixeira exaltou a “ampla participação da sociedade civil” nas audiências públicas promovidas pela comissão e também saudou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pela linha de financiamento que havia aberto anteriormente às defensorias públicas,<sup>315</sup> concluindo o seu relatório no sentido de aprovar o conteúdo cotejado na emenda à Constituição.

<sup>312</sup> MOURA, André. Defensoria Pública. p. 30. In: **Edição Histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. KETTERMANN, P. PEDROSO, S. (Orgs). Brasília, ANADEP, 2015.

<sup>313</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Comissão e Justiça e de Cidadania **[Relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 247]**. Brasília, DF, 8. abr. 2013. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1073710&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+247/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1073710&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+247/2013)>. Acesso em 22. jan. 2017.

<sup>314</sup> “Ultrapassado o primeiro desafio, articulamos a criação célere da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 247 e a realização de audiências públicas em Brasília, em Aracaju e em Salvador, momentos de emoção intensa com a participação maciça da sociedade civil e dos movimentos sociais, com falas eloquentes em favor da Defensoria Pública e relatos impactantes sobre a importância da instituição na emancipação de pessoas e/ou grupos em situação de vulnerabilidade” (KETTERANN, 2015:38 grifos nossos).

<sup>315</sup> “Cabe saudar aqui, portanto, a iniciativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que criou linha de crédito para que os Estados possam equipar, convenientemente, as suas Defensorias Públicas. É preciso, porém, expandir tais mecanismos para que a Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013, dando nascimento a uma nova emenda constitucional, alcance plenamente os seus tão reclamados objetivos”. (p.5) (BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 247. **Câmara dos Deputados [Comissão Especial]**. Brasília, [?]. set. 2013. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1135807&filename=PRL+1+PEC24713+%3D%3E+PEC+247/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1135807&filename=PRL+1+PEC24713+%3D%3E+PEC+247/2013)>. Acesso em 21. jan. 2017.

Contudo, conforme relata a ex-presidente da ANADEP, Patrícia Kettermann, as “votações unânimes nos dois turnos das duas Casas do Congresso Nacional não refletem a gigantesca angústia e muito menos o profundo trabalho estratégico e de articulação para vencermos as terríveis barreiras opostas à nossa PEC”.<sup>316</sup> Conforme relatado, houve uma “gigantesca” resistência, por parte do governo federal, durante o processo de tramitação da emenda, que teria trabalhado “contra [a sua tramitação] em todos os momentos legislativos”. Nesse sentido, de acordo com a ex-dirigente da ANADEP:

[...] quando a gente diz que a gente conseguiu aprovar essa emenda num período de tempo muito curto, que foi uma estratégia absolutamente exitosa, parece que nós tínhamos o apoio de todos, e a verdade é que não foi. Em alguns momentos, por exemplo, na primeira votação na Câmara dos Deputados, o [cita o nome e a função que exercia] na Câmara dos Deputados e ele estava trabalhando ativamente pra obstruir a votação, por que eles não queriam sequer que fosse à votação. Na época, o presidente da Câmara era o Henrique Eduardo Alves [PT-RN]. E ele colocou em votação contrariando os interesses do governo, porque nós fazíamos uma pressão muito grande [...].<sup>317</sup>

Durante os catorze meses de tramitação da PEC, particularmente nos momentos mais decisivos, como nas votações realizadas pelas comissões ou pelos plenários das casas legislativas, os defensores públicos de todos os estados eram chamados para que abordassem os parlamentares das suas respectivas regiões.<sup>318</sup> Da mesma forma, um grupo de deputados federais colaborou firmemente para que a proposta de emenda fosse devidamente acolhida também no Senado Federal, além dos autores da proposta, o relator da matéria na Comissão Especial, Amauri Teixeira, figurou dentre os entusiastas da medida. Conforme consta em depoimento:

Impossível esquecer alguns momentos em que, chamado com extrema urgência por nós como a forma possível para ultrapassarmos as barreiras que já começavam a surgir trazidas pelos opositores da proposta, o deputado Amauri, com seu tamanho avantajado e fala retumbante, adentrava em qualquer recinto do Congresso Nacional esbravejando contra os que pretendiam impedir o andamento da PEC 247/13 e, depois, no Senado, 04/14, gesticulando furiosamente inclusive contra os membros de seu próprio partido.<sup>319</sup>

Conforme relatou Kettermann, “a gente, na verdade, jogou com essa dicotomia, que já existia na época, entre o PMDB e o PT, porque, para nós, foi importante, e foi o que nos fez avançar”.<sup>320</sup> A postura adotada pelo governo federal causou a perplexidade de alguns

<sup>316</sup> KETTERMANN, 2015:40. Grifos nossos.

<sup>317</sup> KETTERMANN, 2016. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>318</sup> “Foi articulação política pura mesmo. Nós conversávamos com os colegas dos estados e os colegas dos estados abordavam os seus parlamentares, porque isso sensibiliza muito mais, não é? É diferente a Patrícia, aqui do Rio Grande do Sul, chegar lá para conversar com um deputado do Rio Grande do Norte, ou o Francisco, que era um colega da associação, abordar um deputado do Rio Grande do Norte, que era o caso do [Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique] Eduardo Alves” (*Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos).

<sup>319</sup> *Op. cit.* p. 39. Grifos nossos.

<sup>320</sup> *Ibidem*. Não paginado. Grifos nossos.

membros da instituição, pois acreditava-se que, em razão das próprias bandeiras historicamente defendidas, bem como da proximidade mantida com movimentos sociais, o governo petista acolheria a proposta de fortalecimento da Defensoria Pública.

Diante desse cenário, o grupo de pressão dos defensores públicos soube atuar com sagacidade, demonstrando terem se tornado verdadeiros *experts* na promoção dos interesses da instituição e da corporação. Nas preliminares das primeiras votações no Plenário da Câmara dos Deputados, integrantes da bancada do Partido dos Trabalhadores chegaram a atuar, inicialmente, no sentido de que não fosse atingido o *quórum* de parlamentares necessário para aprovação da matéria.

Diante disso, conforme relata uma integrante da Defensoria Pública:

A estratégia foi realmente assim: nós atingimos primeiro os parlamentares que não participavam da base do governo, justamente porque nós sabíamos que tínhamos essas dificuldades, e quando nós chegávamos na base do governo um dos argumentos era esse: Puxa! Vocês tecnicamente têm uma proximidade muito grande com a Defensoria, nós conseguimos o apoio de todos os parlamentares, entre aspas, da oposição. Só vocês não vão apoiar a Defensoria? Quer dizer, era um discurso que apelava para um comprometimento ideológico.<sup>321</sup>

Cabe acrescentar que essa estratégia não apelava apenas para um *comprometimento ideológico*, mas também para o *custo político* que tal obstrução causaria ao PT, em um contexto parlamentar em que uma parcela expressiva de agremiações partidárias respaldava a articulação dos defensores públicos. Nesse sentido, segundo relatado por uma ex-dirigente da ANADEP, na ocasião da primeira votação em Plenário, diante de tal movimento, foram investidos esforços para se dissuadir a bancada petista de realizar tal manobra:

Neste dia eu conversei com o [cita o nome], na primeira votação, e disse assim: deputado, eu preciso ser honesta com o senhor, esse movimento que o senhor está fazendo de articulação contrária à nossa emenda constitucional, o PMDB [...] está fazendo o movimento contrário. Vocês irão perder o protagonismo na aprovação da emenda! Porque o PMDB está trazendo todo mundo aqui para dentro e depois irão dizer que foram eles que aprovaram [...].<sup>322</sup>

Tal intervenção aparentemente foi exitosa. Conforme relatado pela ex-dirigente da ANADEP, à medida que o parlamentar interpelado verificou que, de fato, haveria *quórum* para a aprovação da emenda, passou a convocar os deputados do PT e da base do governo, “e eles foram, votaram favoravelmente, fizeram discursos eloquentes a favor da emenda”.<sup>323</sup> Dessa maneira, nas votações seguintes, o projeto parece ter tramitado sem maiores obstáculos, contando com a participação ativa de parlamentares em diversos momentos.

<sup>321</sup> KETTERMANN, 2016. Não Paginado. Grifos nossos.

<sup>322</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

<sup>323</sup> *Ibidem*.

Em um gesto revelador da “transcendência” que essa alteração legislativa representou para os membros da instituição, logo após a nova emenda constitucional ser sancionada, a ANADEP, em conjunto com as demais associações brasileiras de defensores públicos, *presentou* os integrantes da carreira no país com a publicação, no ano de 2015, de uma **Edição Histórica da Constituição da República Federativa do Brasil (2015)**.<sup>324</sup> Na descrição deste trabalho, consta a justificativa sobre o que motivou o uso desse adjetivo:

Histórica sob dois pontos de vista: (a) retrata, através da fala dos autores da PEC 247/13-04/14, da presidente e do vice-presidente da ANADEP, o processo político legislativo que foi desenvolvido durante os 14 meses de tramitação da Proposta; (b) sinaliza para o futuro o marco que o conteúdo desta fundamental alteração constitucional representa para a Defensoria Pública e sobretudo para a população brasileira.

De fato, tal registro consiste em uma peça de análise relevante para o aprendizado e a reconstrução de um momento marcante do processo de construção institucional da Defensoria Pública no país. Afinal, além de contar com um depoimento detalhado, por parte dos dirigentes da ANADEP, acerca de alguns momentos cruciais por eles experimentados durante a tramitação da proposta no Congresso Nacional e contar com imagens históricas que retratam o ambiente no qual se desencadearam esses eventos, a publicação também apresenta artigos assinados por cada um dos legisladores que participaram da autoria e da articulação dessa proposta no Poder Legislativo.

É interessante notar que praticamente toda a fundamentação empírica utilizada pelas autoridades públicas para convencer a respeito da necessidade de se conceder novas garantias e prerrogativas à Defensoria Pública encontrou-se nos trabalhos promovidos em parcerias estabelecidas entre a instituição com o Ministério da Justiça e, particularmente, com a Secretária da Reforma do Judiciário. O que demonstra a antecipação e organização dos defensores públicos no planejamento de tais movimentos.

No caso da PEC 247/2013, conforme evidencia a análise dos relatórios apresentados nas comissões em que o projeto tramitou, reiteradas vezes foram evocados dados compilados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no estudo **Mapa da Defensoria Pública no Brasil** (2013).<sup>325</sup>

Dessa maneira, a partir da aprovação da emenda constitucional nº 80, o que se pode verificar é o encerramento de um ciclo no processo de construção institucional da Defensoria

<sup>324</sup> KETTERMANN, P; PEDROSO, S. (Orgs.). **Edição Histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: ANADEP, 2015.

<sup>325</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ANADEP e IPEA lançam Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. [Brasília], 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17203](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17203)>. Acesso em 22. jan. 2017.

Pública. Isso não significa que a aprovação dessa emenda tenha “selado” a luta por afirmação institucional por parte da categoria, mesmo porque a Defensoria Pública continua como uma instituição que persiste permeada de distorções, principalmente de ordem material, em relação às demais instituições essenciais ao sistema de justiça.

É inegável que tal advento foi marcado de grande significação para os integrantes da Defensoria Pública, bem como conferiu legitimidade definitiva às atribuições que a instituição passou a incorporar. Através dessas manobras exitosas, a Defensoria Pública saiu fortalecida, com a feição de uma nova instituição, tal como pretendiam os defensores públicos já há algumas décadas.



## 5 DEFENSORIA PÚBLICA: IDEOLOGIA E POLÍTICA

A institucionalidade da Defensoria Pública brasileira metamorfoseou-se de maneira notável através do processo legislativo amplamente discutido nas seções anteriores. Ao assumir uma nova *personalidade* institucional, a Defensoria Pública revelou estar sintonizada com os grandes impasses que, historicamente, têm perpassado a evolução do conjunto das instituições brasileiras.

As dificuldades de consolidação do sistema político sempre deram margem para interpretações críticas sobre a efetividade da democracia e da cidadania no país e, conseqüentemente, para o surgimento de novos atores que buscaram se constituir politicamente, arrogando para si a *função* de suprir aos alegados déficits das instituições políticas e da sociedade no Brasil. Com a Defensoria Pública, a situação parece ter sido exatamente a mesma.

O sucesso na consolidação da Defensoria Pública dependeu de um processo de atuação política alinhado a uma *perspectiva* ideológica conjuntamente por agentes da instituição em todo o país. Além disso, tudo leva a crer que os defensores públicos, ao interagirem sistematicamente com a dinâmica de um ambiente institucional de um regime em pleno processo de reabertura política, incorporaram gradualmente um repertório de *conhecimentos aplicados* que lhes abriu caminhos para avançar na *luta* por afirmação institucional, ganhando impulso a partir do momento em que alcançaram um determinado nível de organização e coesão interna entre os integrantes da carreira.

Os defensores públicos *aprenderam fazendo* e também se valeram de lições extraídas das experiências anteriormente praticadas pelos membros do Ministério Público, no respectivo processo de reconstrução institucional. Nesse sentido, a comparação entre as trajetórias dessas duas instituições pertencentes ao sistema de justiça brasileiro pode colaborar para uma melhor compreensão sobre o recente fenômeno de reposicionamento da Defensoria Pública no arranjo institucional de poder. Logo, é conveniente levar em conta alguns apontamentos contidos na obra de Rogério Arantes (2002) acerca da reconstrução do Ministério Público no país:

Soa lugar comum a ideia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público. Todavia, como vimos, essa afirmação não é verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior. Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, instituição definida como permanente e

essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela lei da ação civil pública, de 1985.<sup>326</sup>

Por outro lado, como se buscou discutir nas seções anteriores deste trabalho, bastante diferente foi a trajetória da Defensoria Pública. Isso aconteceu por causa de um elenco específico de motivos:

Em primeiro lugar, a Defensoria Pública não contava com a mesma *tradição* ou precedentes, em âmbito nacional e internacional, que forneceu, por exemplo, ao Ministério Público, maior respaldo à ideia do seu fortalecimento em diversos momentos cruciais de seu processo de construção institucional. Como bem se buscou demonstrar anteriormente, através da análise dos debates realizados na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, durante a Assembleia Nacional Constituinte: havia uma significativa desconfiança, dentre os legisladores brasileiros, em relação à Defensoria Pública, por se tratar de uma instituição neófito e sem precedente na institucionalidade estatal dos demais países, além de contar com pouquíssimos parlamentares alinhados com a bandeira da instituição naquele período.

Em segundo lugar, o status que os membros da Defensoria Pública reivindicavam para a instituição na nova Carta Política, durante o processo constituinte, contrariava interesses de membros do Ministério Público que, conforme relatado na análise de Arantes, encontravam-se bem articulados no sentido de inibir a criação de uma instituição “concorrente” que pudesse ameaçar-lhes a posição de poder, conquistada nos anos anteriores. Nesse sentido, o ambiente de desconfiança instalado dentre os constituintes, no Congresso Nacional, conjugava-se de maneira conveniente e harmoniosa com os interesses institucionais do Ministério Público.

Finalmente, em terceiro lugar, os membros da Defensoria Pública não contavam nem com a existência de um grupo de pressão efetivamente organizado no plano institucional das arenas políticas decisórias nacionais, tampouco, com um *universo ideológico* suficientemente elaborado e sedimentado, de maneira a justificar a projeção da instituição àquele patamar originalmente pleiteado, através de suas entidades de representação.

Por sua vez, neste último quesito, tal como brilhantemente demonstrou Arantes (2002) em seu estudo sobre o Ministério Público, os promotores e procuradores comprovaram serem verdadeiros *experts*. Isso não deixou de ser apreendido pelos defensores públicos – apesar do lapso temporal significativo entre os períodos de transformação do perfil dessas instituições – que também se debruçaram coletivamente sobre a complexa tarefa de urdir uma verdadeira doutrina da instituição.

---

<sup>326</sup> ARANTES, 2002:76. Grifos nossos.

De acordo com Arantes (2002:88), o Poder Judiciário, de forma geral, e o Ministério Público “lograram revalorizar seus papéis institucionais perante a sociedade brasileira, sob a vigência da nova constituição”.<sup>327</sup> Esta *revalorização* teria consistido em uma aposta por parte dos legisladores constituintes, no sentido de deslocar determinadas demandas (a realização de direitos metaindividuais e a fiscalização do poder público) do sistema político *stricto sensu*, para a órbita do sistema de justiça, subvertendo a “fórmula tradicional”, adotada pela institucionalidade dos principais países ocidentais.

A maneira como o Ministério Público conquistou essa revalorização do papel político da instituição, de acordo com a interpretação de Arantes (2002), ocorreu através do *voluntarismo político* de promotores e procuradores. Trata-se da elaboração de uma construção discursiva, fundamentada em determinados termos ideológicos básicos, através da qual se buscou justificar uma nova condição ao Ministério Público, na qualidade de *agente político da lei*.

Fundamentalmente, a construção ideológica que anima a conduta concreta de promotores e procuradores assenta-se na base de um discurso crítico em relação à sociedade civil e às instituições políticas brasileiras. O *diagnóstico* compartilhado por esses agentes interpreta a sociedade civil do país como incipiente e inorgânica, carente de uma opinião pública suficientemente organizada, de forma a poder canalizar autonomamente as suas próprias demandas, para as devidas instâncias institucionais. Por outro lado, o Estado é percebido como inoperante, desvinculado da sociedade civil e incapaz de garantir direitos civis básicos. Conforme Arantes (2002):

Desse binômio negativo emerge o terceiro elemento da matriz ideológica do voluntarismo político: cabe ao Ministério Público tutelar os direitos dessa sociedade civil fraca, dirigindo suas ações prioritariamente contra o Estado inoperante e as instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas. De certo modo, esse tripé do voluntarismo político que pode ser sintetizado por meio da ideia básica que orienta o Ministério Público hoje: ocupar e reduzir o espaço vazio existente entre sociedade e Estado, decorrente da fragilidade do nosso tecido social e do desempenho pífio do nosso sistema político representativo.<sup>328</sup>

<sup>327</sup> “A opção constitucional de 1988 levou a uma judicialização de conflitos que, na fórmula tradicional do *ombudsman*, receberiam tratamento político ou administrativo, isto é, a transmutação de um órgão do sistema de justiça – o Ministério Público – em *defensor do povo* teve o efeito sistêmico de canalizar as demandas contra a administração e outras relativas a direitos coletivos para o Judiciário, com as vantagens e desvantagens daí decorrentes. Por um lado, o modelo de 1998 parece ter apostado na ideia de que a fiscalização do poder público e a realização de direitos metaindividuais teriam mais chances de se efetivar caso fossem deslocadas do sistema político *stricto sensu* para o sistema de justiça, em função do grau elevado do Ministério Público e do Judiciário no Brasil, da aparente neutralidade política dos mesmos e, principalmente, pela capacidade de fazer cumprir suas requisições e sentenças, como órgãos que partilham do uso da violência monopolizada pelo Estado. Se bem-sucedido ou não esse modelo, o fato é que Ministério Público e Judiciário lograram revalorizar seus papéis institucionais perante a sociedade brasileira, sob a vigência da nova constituição” (*Ibidem*. p. 88 grifos do autor).

<sup>328</sup> *Ibidem*. p. 119. Grifos nossos.

O próprio Arantes aponta que “essa construção ideológica não é original, mas pode ser associada a uma vertente política importante do pensamento social brasileiro”.<sup>329</sup> Trata-se da velha dicotomia que distingue e caracteriza as “linhagens” basilares do pensamento político no país, amplamente discutidas em textos de autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1978), Luiz Werneck Vianna (1991), José Murilo de Carvalho (1993), Gildo Marçal Brandão (2005), Bolívar Lamounier (2013) e Christian Lynch (2016).

Sem maiores delongas, convém que se ressalte a importância desse debate para o processo de formatação da institucionalidade estatal brasileira, durante o período moderno, particularmente, a partir de 1930. Em síntese, o discurso *conservador* (o “idealismo orgânico”) acerca de quais deveriam ser as funções do Estado, em um contexto econômico e sociocultural, tal como o verificado no Brasil, teve o seu desencadeamento no período da Independência, nas ideias de expoentes como José Bonifácio e Visconde de Uruguai; intensificando-se durante a Primeira República, em figuras como Alberto Torres e Oliveira Vianna e perpetuando-se até os dias atuais, no debate público do país, através de numerosos porta-vozes.

A ideia de que alguma “força” vinda *externamente* do sistema político tradicional deveria prover a manutenção dos *interesses da coletividade* no país realmente é antiga. Encontra-se na concepção baseada no suposto fato de que, no Brasil, existiria a necessidade congênita de um poder moderador, responsável pela promoção das virtudes públicas: seja na figura de um monarca, de um militar, ou de um promotor de justiça.

O mais contundente defensor da tese do que se poderia denominar por *conservador-reformismo*, Oliveira Vianna (2005), lamentava abertamente pela queda da monarquia no país, ocorrida em 1888, e criticava o *artificialismo* do novo arranjo institucional edificado no Brasil, a partir da Proclamação da República.

Para ele, em linhas gerais, as condições econômicas e socioculturais de organização da sociedade civil no país “pressionavam” as populações pobres do interior, por razões pragmáticas de subsistência, a construir “laços de solidariedade” com a caudilhagem local, prestando-lhe lealdade e permanecendo em uma posição de vulnerabilidade e dependência. Isso impediria que aquele mesmo tipo de arranjo político liberal clássico, característico das nações centrais, pudesse ser replicado no Brasil com algum êxito, estando, *a priori*, fatalmente fadado ao fracasso.<sup>330</sup>

---

<sup>329</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

<sup>330</sup> “Realmente, espírito público nunca existiu no Brasil. Entre nós, a vida política foi sempre preocupação e obra de uma minoria diminuta, de volume pequeníssimo em relação à massa da população. O grosso do povo, levado

Para Vianna, a figura do rei exercera virtuosamente, no passado, o papel de “regulador supremo dos partidos, o grande denominador dos clãs, o repressor da caudilhagem nacional”,<sup>331</sup> de modo que, conforme o seu entendimento, ao se desconstituir a autoridade anteriormente resguardada nessa figura, se deixou o país entregue a uma série de interesses particularistas e a um regime inoperante, porque corrompido. Nesse sentido, o Estado deveria resgatar a *missão* de atuar como um *instrumento de intervenção* direta na organização da sociedade civil brasileira, de maneira a induzir a constituição de “laços de solidariedade” menos frágeis entre os indivíduos.

De muitas formas, algumas das interpretações sobre a formação social brasileira, elaboradas originalmente por Oliveira Vianna, foram reverberadas em decisões políticas, a partir de 1930, sendo esse autor considerado por muitos estudiosos como um dos nomes mais importantes na criação do Direito do Trabalho no país, tendo em vista a sua atuação de destaque em cargos técnicos no Ministério do Trabalho (criado por Getúlio Vargas, em novembro de 1930).

O fenômeno da “cidadania regulada” (SANTOS, 1978), no Brasil, encontra-se estreitamente associado com o legado da legislação corporativista inspirada nos estudos e pareceres realizados por Oliveira Vianna durante a sua atuação no Ministério do Trabalho. O que denota a existência antiga de uma tendência à “judicialização” das relações sociais no país, como forma de se tentar solucionar os conflitos (“harmonizar as relações sociais”), em detrimento de outras opções de resolução de litígios, pela via do sistema político *stricto sensu*.

## 5.1 O VOLUNTARISMO POLÍTICO DOS DEFENSORES PÚBLICOS

Por se tratar de uma pesquisa que utiliza uma abordagem predominantemente qualitativa, existem limites às possibilidades de generalização, acerca dos signos básicos que integrariam a construção ideológica efetivamente compartilhada pela população de defensores públicos no país, subsidiando as suas ações concretas, no sentido de promover o fortalecimento da Defensoria Pública, na última década.

Dessa maneira, é importante ressaltar que os apontamentos realizados nesta seção **não** se assentam em procedimentos fundamentados em técnicas quantitativas de amostragem probabilística. Esta é uma diferença significativa em relação ao trabalho realizado por Arantes

---

às urnas apenas pela pressão dos caudilhos territoriais, nunca teve espírito político, nem consciência alguma do papel que estava representando. No Brasil, como observava Luís Couty, não existe ‘povo’ no sentido político da expressão. E um espírito irreverente exprimiu uma vez este mesmo pensamento dizendo que aqui ‘povo’ é uma reunião de homens, como porcada é uma reunião de porcos” (VIANNA, 2004:33).

<sup>331</sup> VIANNA, 2005:283.

(2002), que deve – imprescindivelmente – ser considerada em relação a este estudo de caso sobre a Defensoria Pública.

Portanto, o que se pretende, nesta parte do presente estudo, consiste na identificação e delimitação de algumas das características essenciais que, *provavelmente*, fazem parte do universo ideológico que orienta a ação concreta dos grupos de pressão de defensores públicos. Esse universo ideológico, por sua vez, se constitui e se transforma à medida que ocorrem acontecimentos relevantes que alcançam a rotina do grupo de pressão sob cotejo.

### 5.1.1 Análise

Se o voluntarismo político que orientou (e orienta) as ações praticadas por grupos de pressão de promotores e procuradores de justiça se assenta em um “discurso crítico”, em relação ao Estado e à sociedade civil, no Brasil, o voluntarismo político dos defensores públicos não constitui exceção. A visão *pessimista* em relação às condições de existência da sociedade civil, percebida como “vulnerável” e “hipossuficiente”, e do Estado, percebido como incapaz de garantir direitos civis básicos aos cidadãos, também é reiterada na *visão de mundo* manifestada pelos defensores públicos.

Não obstante, este universo ideológico, compartilhado pelos membros da corporação, conta com um diferencial significativo: ter elaborado a sua avaliação crítica acerca das instituições políticas brasileiras, colocando-se como contraponto e, ao mesmo tempo, como instituição complementar, em relação à institucionalidade representada pelo Ministério Público. Este consiste em um dos termos do universo ideológico dos defensores públicos cujo esboço já pode ser detectado desde antes da incorporação dessa instituição pela Carta Política de 1988: a jurisdição, no Brasil, conforme a tese dos entusiastas da Defensoria Pública, deveria ser exercida de maneira *paritária*, entre os integrantes da tríade processual, cada um representando um ramo do Estado: o “Estado julgador”, o “Estado acusador” e o “Estado defensor”.

Desse modo, pode ser verificado que, reiteradas vezes, representantes da Defensoria Pública utilizaram do argumento segundo o qual, o Ministério Público, diferentemente do que prevê a Constituição, não exerceria, de fato, o papel de “guardião da ordem constitucional e democrática”, mas, preponderantemente, exerceria a sua *função acusatória*. Por esse motivo, alegam que haveria uma espécie de *desequilíbrio* entre essas instituições, pois o Ministério Público não poderia, sozinho, atuar como um efetivo promotor de uma “cidadania plena”,

motivo pelo qual, segundo a concepção de defensores públicos, a paridade no tratamento entre essas instituições deveria ser fomentada de maneira mais intensa.

Ao refletir sobre questões dessa natureza, um defensor público escreveu sobre a proximidade, historicamente predominante no país, entre a figura do acusador e a do juiz, ponderando sobre como esta suposta proximidade colocaria em risco o princípio da “imparcialidade” e, apelando, como tem sido recorrente nas construções ideológicas dos membros desse grupo de pressão, a argumentos e raciocínios de caráter tipicamente sociológicos.<sup>332</sup>

Já no início de sua elaboração, esse integrante da categoria escreveu que “o humano [...] está aberto ao símbolo. Temos o poder de *significar* e de *reconsiderar*. O nosso mundo não é mais um mundo da natureza, mas um mundo simbólico, é um *mundo do sentido*”.<sup>333</sup> Ao abordar diretamente o assunto, o jurista mostrou-se mais incisivo, explicando as razões pelas quais, na sua visão, o Ministério Público “necessitaria” ser “complementado” pela Defensoria Pública:

O Ministério Público, como o faz, deve batalhar com todas as forças pela condenação quando a tanto existirem elementos. No entanto, não é pelo fato de lhe ser lícito postular a absolvição – ou mesmo não propor a ação penal – que lhe será atribuída uma condição de ente imparcial. Uma suposta imparcialidade, no caso, prejudica o mister de acusar, mister esse que se trata de inafastável outorga estatal em prol do cidadão, evitando-se, dessa forma, a vingança privada. Não há como uma mesma pessoa acusar e julgar; acusar e defender; defender e julgar.<sup>334</sup>

Dessa maneira, os integrantes da carreira jurídica de Estado “prática” de defensor público lançaram mão, vastamente, dos novos repertórios de contestação e redefinição da tradição jurídica vigente, que começaram a surgir com mais intensidade no país, a partir da década de 1990, através de um movimento de profissionalização da carreira universitária, por parte dos juristas, conforme analisado na obra de Fabiano Engelmann (2006).

Outra distinção que deve ser apontada, entre as maneiras como essas duas instituições buscam justificar as suas respectivas legitimidades, reside no fato de que, por um lado, o Ministério Público arroga para si a representação dos *interesses da coletividade – in abstracto*

<sup>332</sup> Uma ex-dirigente da ANADEP explica que o perfil do defensor público exige que o integrante da carreira seja *vocacionado* para o ofício e seja capaz de compreender o “fenômeno social” brasileiro de forma “multidisciplinar”. Segundo a defensora pública, isso “passa pela sensibilização do fenômeno social. É alguém que tem interesse em estudar outras matérias a não ser Direito, em primeiro lugar. Porque a gente precisa ter uma noção muito mais ampla deste fenômeno social que nos cerca, porque as pessoas que precisam da defensoria pública são a consequência da pobreza gerada em nosso país. Então a gente precisa ter uma noção de sociologia, de filosofia, de psicologia, enfim, tem que ser multidisciplinar mesmo. E isso é uma previsão da nossa lei. Então não é só um atendimento multidisciplinar, o defensor público tem que ser alguém capacitado para enxergar o fenômeno social de forma multidisciplinar” (KETTERMANN, 2015. Não paginado. Grifos nossos).

<sup>333</sup> TEIXEIRA, Eduardo T. Proximidade entre MP e juiz ameaça imparcialidade. **Revista Consultor Jurídico**, 6. mai. 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-mai-06/proximidade-entre-acusador-juiz-compromete-principio-imparcialidade>>. Não paginado. Grifos do autor. Acesso em 21. jan. 2017.

<sup>334</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

– e, a partir daí, de *agente político da lei*. Por outro lado, a Defensoria Pública pretende justificar a sua legitimidade apresentando-se enquanto instituição garantidora dos direitos fundamentais dos *indivíduos e populações vulneráveis* – particularmente incumbida da defesa *dos necessitados*.

Nesse sentido, a Defensoria Pública, em comparação com o Ministério Público, reivindica ser tratada como *agente político da cidadania* ou, ainda, como *agente político de promoção dos direitos humanos*. Esta última forma de justificação, aparentemente, passou a ser incorporada de forma mais incisiva e sistemática pela instituição, no decorrer dos últimos anos.

Uma liderança da Defensoria Pública explica que a instituição busca se legitimar como “instrumento de voz do seu público alvo [...] um instrumento emancipatório de força”.<sup>335</sup> Nesse ponto, praticamente todos os depoimentos analisados para a confecção desta dissertação convergem em manifestar o entendimento de que a Defensoria Pública assentaria a sua legitimidade, dentre outras razões, por conta do *contato direto* estabelecido entre defensores públicos e usuários dos serviços. Conforme explicou a ilustre jurista:

A gente tem um instrumental legislativo que é fortíssimo, gigante, lindo. Na medida em que a gente aprende a fazer um manejo desse instrumental legislativo, em prol dessas pessoas, a gente está empoderando esse público que ninguém sequer escuta. O que faz uma diferença gigantesca. Por exemplo, o nosso modelo de audiência pública [...] é absolutamente dialógico e horizontal. Os procedimentos aqui não são instaurados contra ninguém. Porque, se nós somos contra um modelo punitivo, nós não podemos adotar isso na prática *defensorial*.<sup>336</sup>

Também é possível verificar a *mudança de orientação* no perfil institucional da Defensoria Pública, à medida que o processo legislativo foi lhe conferindo novas atribuições. Particularmente, a partir de 2004, com a inclusão de dispositivo na Carta Política que estabeleceu que as cláusulas dos tratados internacionais de direitos humanos, aos quais o Brasil fosse signatário, equivaleriam a artigos da Constituição da República, os dirigentes da instituição tiveram a perspicácia de capitanear a tutela desses direitos e incorporar integralmente as bandeiras relativas ao movimento, associando a instituição, portanto, a um movimento mais amplo, de envergadura e prestígio internacional.

Nesse sentido, em artigo publicado conjuntamente por dois defensores públicos, é explicado que o *preceito fundante* da Defensoria Pública – o de garantir o acesso à Justiça – implicou no acolhimento, por parte do poder público brasileiro, da efetivação de interesses que tiveram origem no âmbito privado de indivíduos *vulneráveis*, nesse sentido, conforme esses juristas: “podemos nos definir como defensores do interesse público de garantir amplo

<sup>335</sup> KETTERMANN, 2015. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>336</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

acesso à justiça aos cidadãos vulneráveis que pretendam tutela jurídica a seus direitos privados – e também públicos”.<sup>337</sup>

Logo em seguida, os defensores públicos relatam impressões ainda mais interessantes para os propósitos desta pesquisa, chegando a um dos pontos fulcrais da presente análise, o que justifica, a reprodução de uma passagem extensa, porém rica de significados:

É a própria história brasileira, erigida sobre desigualdades, que legitima a previsão constitucional de uma instituição pública voltada à promoção dos direitos humanos, bem como a orientação e defesa jurídica dos necessitados, destacando-se que as desigualdades a que se refere não cabem no bolso, razão pela qual a atuação institucional, ainda que fundamentalmente vinculada a critérios econômicos, a ele não se resume. Daí porque se trata de uma Instituição essencial à expressão da democracia, que pressupõe cidadãos livres e iguais, o que depende – especialmente no contexto brasileiro – da intervenção do Poder Público no sentido de assegurar efetividade ao direito a ter direitos, síntese da missão constitucional da Defensoria Pública de promover cidadania. Ou seja, cabe à Defensoria o dever maior de servir de meio de acesso à linguagem do poder – que é o Direito – a todos os grupos vulneráveis (necessitados) que historicamente foram postos à sua margem, visando à sua emancipação.<sup>338</sup>

Destarte, ao prover às populações de indivíduos *vulneráveis* o acesso à *linguagem do poder*, garantindo-lhes o pleno acesso à jurisdição do Estado, os defensores públicos acreditam estar promovendo a *emancipação política e social* desses indivíduos. Daí que, na medida em que o “acesso à linguagem do poder” (acesso à Justiça), por parte dos grupos de vulneráveis, provoca uma maior efetividade no “direito a ter direitos” – direitos esses que aparentemente não se efetivavam pelo fato de que isso implicaria em desacomodar um emaranhado de interesses anteriormente estabelecidos. A Defensoria Pública encontra subsídios para construir argumentos, no sentido de reivindicar *politicamente* garantias institucionais e corporativas: a autonomia e a independência da instituição e dos seus membros.

Nesse sentido, as garantias pleiteadas pelos grupos de pressão dos defensores públicos, como a paridade de vencimentos com o Ministério Público e a Magistratura, e a inamovibilidade, são justificadas pelos defensores públicos como garantias voltadas para se assegurar a efetividade de direitos *ao cidadão* ou à efetivação *da cidadania*, de forma a garantir o “adequado” e “harmônico” funcionamento das funções jurisdicionais do Estado. Neste quesito, prepondera, em linhas gerais, um raciocínio de natureza semelhante ao empregado pelo Ministério Público para arrogar para aos seus membros essas mesmas

<sup>337</sup> COSTA, Domingos B.; GODOY, Arion. E. Defensoria precisa definir identidade para não se prender ao passado. **Revista Consultor Jurídico**, 21. jul. 2015. Não paginado. Grifos nossos. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-21/tribuna-defensoria-defensoria-definir-identidade-nao-prender-passado>>. Acesso em 21. jan. 2017.

<sup>338</sup> *Ibidem*. Grifos do autor em itálico. Grifos nossos em sublinhado.

garantias corporativas. Também por isso, a legitimidade em atuar em ações coletivas aumentou a pressão em relação a essa demanda, por parte dos defensores públicos.

Em relação à questão da paridade remuneratória, uma liderança da Defensoria Pública explica que, na sua visão, essa prerrogativa é fundamental para a instituição, assim como para os seus membros. Ela exemplifica relatando que, na época em que ingressara na instituição, os defensores públicos recebiam vencimentos que equivaliam a cerca de um terço do recebido pelos juízes e promotores. A partir disso, essa defensora pública ponderou:

O que isso ocasiona na prática? Isso tem um reflexo sim na garantia de direitos. Porque o defensor público entra em uma sala de audiências criminal, sobretudo, como alguém menos importante. O próprio Estado confere uma relevância menor para aquele agente que defende. E aí a instituição acaba sendo tratada desta forma: menos importante. [...] A remuneração, em si, não é importante para que eu possa ter acesso a bens de consumo [...], não é essa a minha perspectiva na Defensoria. Mas isso tem um efeito inegável na garantia de direitos. Lamentavelmente, no mundo capitalista em que a gente vive, se o defensor público não ganha a mesma coisa que o juiz e o promotor ele é considerado menor.<sup>339</sup>

Nesse quesito, comparando-se novamente as trajetórias de construção institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, é possível se verificar também uma tendência a que os membros desta instituição se encontrem mais alinhados a um discurso vinculado à noção *substancial* de democracia, ao passo que os membros daquela aparentam estar mais alinhados com a noção *formal* de democracia. Ao discutir as características que diferenciam essas duas concepções de democracia (a formal e a substancial), Norberto Bobbio (2010:329 grifos nossos) explica as razões pelas quais elas carregam significados distintos:

A primeira indica um certo número de meios [...] independentemente das considerações dos fins. A segunda, indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar. Uma vez que na longa história da teoria democrática se entrecruzam motivos de métodos e motivos ideais, que se encontram perfeitamente fundidos na teoria de Rousseau segundo a qual o ideal igualitário que a inspira (Democracia como valor) se realiza somente na formação da vontade geral (Democracia como método), ambos os significados de Democracia são legítimos historicamente. Mas a legitimidade histórica do seu uso não autoriza nenhuma ilação sobre a eventualidade de terem um elenco conotativo comum. Desta falta de um elemento conotativo comum é prova a esterilidade do debate entre fautores das democracias liberais e fautores das democracias populares sobre a maior ou menor democraticidade dos respectivos regimes. Os dois tipos de regime são democráticos segundo o significado de Democracia escolhido pelo defensor e não é democrático, segundo o significado escolhido pelo adversário. O único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita – que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto – deveria ser simultaneamente formal e substancial.

Essa tendência à adesão da concepção *substancial* de democracia está impregnada nos discursos dos defensores públicos, e torna difícil que, na análise desses discursos, não remeta ao ideário defendido, com praticamente um século de antecedência, por Oliveira Vianna. A

<sup>339</sup> KETTERMANN, 2015. Não paginado. Grifos nossos.

*efetivação* de direitos, como forma de realização da democracia, a que se propõem os defensores públicos, está estreitamente associada à concepção substancial do regime, comentada no trecho anterior por Bobbio (2010). Considere-se, portanto, o seguinte excerto da fala de um defensor público sobre o papel da instituição:

Eu acho que a Defensoria Pública – e isso é uma visão talvez muito particular – carrega uma carga ideológica muito grande. Porque eu não vejo como nós efetivarmos toda aquela série de direitos que a Carta Constitucional nos ofertou, em 1988, se nós não estivermos quase que em um exercício de fé, acreditar que existe uma luta política muito grande. Não é uma luta jurídica, é uma luta política muito grande. É uma luta econômica muito grande, que se tem no Brasil. E a Defensoria Pública traz uma nova fórmula de pensar, uma nova fórmula de ver o sistema de justiça. Ela dá visibilidade àquelas pessoas que nunca foram visíveis para a sociedade. Ela dá visibilidade para aquela pessoa que tinha vergonha de adentrar em um órgão público. Que chegava lá pedindo desculpas. E a Defensoria Pública chama essa pessoa para conversar e diz: olha, o senhor tem direitos. O senhor não está pedindo um favor para o Estado. Quando ocorreu um pacto social que foi explicitado por intermédio da Constituição, escreveu-se que o senhor tem direito ao acesso à saúde, lá está escrito que o senhor tem direito à educação.<sup>340</sup>

Este depoimento concedido por um defensor público remete a presente análise a última obra publicada em vida por Oliveira Vianna, mais especificamente, ao capítulo intitulado *O Poder Judiciário e seu Papel na Organização da Democracia no Brasil*. A “nova fórmula” de “ver e pensar” o sistema de justiça, aparentemente, não consiste em algo inédito, como talvez pensem tantos defensores públicos. Contudo, a *aplicação prática* dessa fórmula, aparentemente, consiste em algo inédito no Brasil. Eis o que escrevera Oliveira Vianna há cerca de meio século:

Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o *self-government* valerão nada sem o primado do Poder Judiciário – sem que este Poder tenha pelo Brasil todo a penetração, a segurança, a acessibilidade que o ponha a toda hora e a todo momento ao alcance do jeca mais humilde e desamparado, não precisando ele – para tê-lo junto a si de mais do que um gesto da sua mão numa petição ou de uma palavra de sua boca num apelo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos – de nada valerão sem este primado do Judiciário, sem a generalidade das garantias trazidas por ele à liberdade civil do cidadão, principalmente do homem-massa do interior – do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades, sempre anuladas nestas garantias pela distância dos centros metropolitanos da costa. De nada valerão a estes desamparados e relegados, entregues aos caprichos dos mandões locais, dos senhores das aldeias e dos delegados cheios de arbítrios, estas regalias políticas, caso os eleitos por este sufrágio universal e direto – sejam funcionários municipais, sejam estaduais, pouco importa – estiverem certos que poderão descumprir a lei ou praticar a arbitrariedade impunemente.<sup>341</sup>

Finalmente, considerando dois artigos publicados por defensores públicos, cujo conteúdo mostra-se também significativamente revelador das *novas aspirações* da instituição:

**A Promoção dos direitos humanos como função moderna da Defensoria Pública**, de

<sup>340</sup> MELLO, 2016. Não paginado. Grifos nossos.

<sup>341</sup> VIANNA, 1999:501-502. Grifos do autor em itálico. Grifos nossos em sublinhado.

Franklyn Silva (2015), bem como **A atuação da Defensoria Pública como órgão interveniente**, de Edilson Filho (2016).

No primeiro, o autor explica que, muito antes da lei complementar nº 132/2009 conferir essa incumbência à instituição, a Defensoria Pública já se encontrava *vocacionada* para exercê-la. Além disso, sugere que a atuação da instituição não estaria restringida à proteção dos direitos humanos frente ao poder público, dado que “há também a atuação preventiva e educadora, com o propósito de conscientização de direitos [...] o que me leva a crer que a instituição deva ser creditada em uma dimensão ainda mais ampla, a de *custos humanus*, se assim poderíamos chamá-la”.<sup>342</sup> Por essa perspectiva, a Defensoria Pública estaria incumbida de promover “medidas tendentes à repressão da violação dos direitos humanos perante o sistema interno e internacional”,<sup>343</sup> exercendo também o papel de *fiscalização dos direitos humanos*, especialmente nas comunidades mais carentes. É interessante notar o tom adotado pelo autor ao discutir movimento relativamente recente do Ministério Público, no sentido de também atuar na área de promoção dos direitos humanos:

Apesar de toda a atuação da Defensoria Pública nesse campo, ela não é a única que busca a promoção dos direitos humanos. Recentemente, a entidade de classe nacional do Ministério Público promoveu evento que buscou discutir, com grande relevância, a matéria dos direitos humanos. Curiosamente, o evento foi repleto de pluralidades, já que se defendeu a atuação do Ministério Público nessa área, ao mesmo tempo em que se repudiava a realização da audiência de custódia, uma garantia prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos. Confesso certa dificuldade em compreender como um organismo pode se dedicar a discutir a sua atuação na defesa dos direitos mais básicos do homem e, ao mesmo tempo, estabelecer uma seletividade do que seria impertinente à sua atuação. Uma visão mesquinha e típica de quem pretende buscar uma reserva de mercado poderia pautar o entendimento de que o Ministério Público não possuiria legitimização para agir em matéria de direitos humanos, já que a Constituição Federal, a Lei 8.625/1993 e a Lei Complementar 73/1993 não fazem qualquer referência expressa à tutela de direitos humanos.<sup>344</sup>

No segundo artigo, um defensor público afirma que a Defensoria Pública é “a um só tempo, direito e garantia fundamental do cidadão, o qual, por incapacidade organizacional e informacional [...] fica à mercê da sorte, como se fosse pertencente a uma *subcategoria social*”.<sup>345</sup> Nesse sentido, conforme explica esse defensor público:

<sup>342</sup> SILVA, Franklyn R. A promoção dos direitos humanos como função moderna da Defensoria. **Revista Consultor Jurídico**, 27. out. 2015. Não Paginado. Grifos do autor. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-27/tribuna-defensoria-promocao-direitos-humanos-funcao-moderna-defensoria>>. Acesso em 21. jan. 2017.

<sup>343</sup> *Ibidem*.

<sup>344</sup> *Ibidem*. Grifos nossos.

<sup>345</sup> FILHO, Edilson S. A atuação da Defensoria Pública como órgão interveniente. **Revista Consultor Jurídico**, 26. jul. 2016. Não paginado. Grifos do autor em itálico. Grifos nossos em sublinhado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-26/tribuna-defensoria-atuacao-defensoria-publica-orgao-interveniente>>. Acesso em: 21. jan. 2017.

O papel da Defensoria Pública se insere na busca da inclusão democrática de grupos vulneráveis, visando garantir sua participação e influência nas decisões político-sociais, de modo a não serem ignoradas no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos. Não é por acaso que o artigo 134 da Constituição Federal estabelece a Defensoria Pública como *expressão e instrumento do regime democrático*. A partir da compreensão da Defensoria Pública como órgão incumbido da defesa dos vulneráveis ou, em outros termos, instrumento voltado à garantia do contraditório para pessoas e comunidades vulneráveis, é possível identificar situações nas quais a atuação processual do órgão pode (ou deve) se dar de maneira interveniente, como uma espécie de *custus vulnerabilis*.<sup>346</sup>

Desta forma, é interessante verificar a maneira como as novas interpretações acerca do papel institucional da Defensoria Pública têm sido realizadas em cima de mudanças provocadas através de um processo legislativo estimulado pelos próprios defensores públicos, através de suas entidades de representação. Eis, portanto, uma dinâmica de construção institucional *sui generis* e rica de peculiaridades. A produção legal e a construção ideológica parecem se retroalimentar, caminhando juntas no sentido de ampliar constantemente, de forma incremental, o escopo de atribuições da instituição e o rol de garantias dos seus membros. Basicamente, são esses os termos que *justificam* a existência da Defensoria Pública, no formato atualmente vigente no Brasil.

---

<sup>346</sup> *Ibidem*. Grifos do autor em itálico. Grifos nossos em sublinhado.



## 6 CONCLUSÃO

Ora, nós, os homens de agora, não podemos continuar a cultivar este ingênuo estado d'alma de estetas de Constituições. O nosso objetivo não será mais a *harmonia*, nem a *beleza*; mas, sim a *conveniência* e a *adaptação*. O que devemos querer não são regimes belos ou harmônicos, mas regimes convenientes e adaptados ao nosso povo. Por isso mesmo, o problema político do Brasil há de ser resolvido com uma mentalidade diversa da mentalidade sonhadora dos *históricos*, ou dos que lhes continuam a tradição. Devemos, pois, reagir, desde já, contra esses dois preconceitos do velho idealismo republicano: o preconceito do poder das fórmulas escritas e o preconceito das reorganizações políticas só possíveis por meios políticos. Não nos podemos inspirar mais nestes princípios abstratos, nem nos constringir dentro das estreitezas desse unilateralismo doutrinário. O nosso futuro legislador constituinte tem que possuir uma mentalidade mais ampla e mais iluminada, uma mentalidade mais realista e objetiva, uma consciência mais *humana* da relatividade dos sistemas políticos. E, sobretudo, um conhecimento mais perfeito e completo da nossa realidade nacional, das nossas idiosincrasias, das nossas falhas, das nossas insuficiências, da nossa condição de povo em formação [...].<sup>347</sup>

O perfil institucional da Defensoria Pública brasileira sofreu transformações substanciais entre os anos de 2004 e 2014. Nesse sentido, conforme relataram defensores públicos que participaram de momentos marcantes do processo de construção da instituição, a Defensoria Pública consiste em um órgão de Estado com definições constitucionais únicas no mundo. Não é por acaso que esse tipo de institucionalidade surgiu no Brasil. Assim como o Ministério Público, a Defensoria Pública também guarda as origens de seus *fundamentos* em uma interpretação *específica*, do pensamento político brasileiro, sobre o processo de formação social e o papel do Estado no país.

A avaliação crítica do sistema político representativo e da sua capacidade de garantir direitos, bem como as condições de organização da sociedade civil, possibilitaram aos grupos de pressão, constituídos por membros dessas carreiras de Estado, que elaborassem argumentos para legitimar a atuação de suas respectivas instituições para além da esfera do sistema de justiça, alcançando também o sistema político tradicional.

A fórmula “heterodoxa” corporificada pela institucionalidade estatal brasileira descaracterizou o modelo tradicional das instituições políticas genuinamente liberais. Historicamente, neste país, as características do regime político liberal têm sido “deturpadas”, permitindo que novos atores políticos se constituam endogenamente. Nas ocasiões em que isso ocorreu, ao longo da história brasileira, a justificativa repousou sempre em uma visão que privilegiava a dimensão *substancial* do regime democrático, em detrimento de uma visão *formal* desse tipo de arranjo institucional.

---

<sup>347</sup> VIANNA, 1927:68-69.

Esses novos atores políticos, por sua vez, sempre se apresentaram como “portadores” de soluções para impasses que o sistema político tradicional não seria capaz de resolver por conta própria. Conforme concluiu Rogério Arantes (2002:302 grifos do autor) ao analisar o caso do Ministério Público brasileiro:

Nossa dita incapacidade de manter o Estado e a esfera pública sob controles democráticos alimentou, em alguns momentos, o desejo de soluções alternativas para o problema da representação política. Afinal, os custos de uma ordem política assim desvirtuada às vezes são insuportáveis, reclamando algum tipo de intervenção emergencial. Também não é novidade que dessa visão crítica da democracia brasileira nasceu o apoio a *poderes moderadores*, como solução do impasse entre o sistema político pouco responsivo e uma sociedade hipossuficiente. Mas é verdade também que aprendemos que a mesma mão que embala o berço pode ser capaz de grandes crueldades. O exercício da função moderadora exige completa independência, mas essa falta de vínculos pode se tornar perigosa, reinstalando o dilema da distância entre o Estado e a sociedade que, por sua vez, traz de volta a questão dos controles democráticos.

Com a Carta Política de 1988, essa *tendência* do sistema político brasileiro não deixou de persistir. Embora as relações sociais, econômicas e políticas vigentes no país não sejam mais as mesmas de conjunturas históricas anteriores, a reabertura política do regime (e a nova dinâmica deflagrada por esse evento) possibilitou que uma pluralidade de novos grupos de agentes estatais reivindicasse *independência funcional* frente aos poderes políticos tradicionais, alegando que isso refletiria em um melhor atendimento dos interesses *da sociedade*.

A Defensoria Pública se distingue do Ministério Público por pautar a sua atuação institucional a partir de um recorte melhor delimitado e menos abstrato que o desta instituição: a defesa dos *indivíduos socialmente vulneráveis*. Não obstante, como tem se mostrado predisposição de toda a organização política ao longo da história, os defensores públicos, no decorrer do processo legislativo recente no país, trataram de expandir as suas atribuições institucionais, encontrando respaldo em um discurso ideológico pautado na defesa dos *direitos humanos*.

Com base nisso, incorporaram mais funções e avançaram significativamente no sentido de equiparar a sua carreira a dos membros do Ministério Público. A estratégia colocada em prática pelos grupos de pressão dos defensores públicos assemelhou-se bastante àquela praticada pelos promotores e procuradores de justiça. Da mesma forma que o Ministério Público arrogou para si o papel de *agente político da lei*, a Defensoria Pública arrogou para si o papel de *agente político da cidadania*. Tornando-se, inevitavelmente, concorrente dessa outra instituição, tendo como *ponto de inflexão* desse processo o momento em que se tornou legítima para atuar no campo dos direitos coletivos.

Por conta disso, não são nulas as chances de que ocorra com a Defensoria Pública algo parecido com o que ocorreu com o Ministério Público. Quer dizer, conforme Arantes (2002:304), do ponto de vista institucional, “o Ministério Público rompeu o isolamento do sistema de justiça para se transformar em ator relevante do processo político, mas a sua politização recolocou a questão dos controles sobre a instituição”.

A Defensoria Pública tem atuado politicamente, como bem evidenciaram os depoimentos de membros da instituição, mas, aparentemente, tem obtido sucesso em se “desviar” de alguns desgastes decorrentes de sua participação no processo político, por não atuar e nem reivindicar formalmente para si o papel de “agente acusador” – o que, conforme relatado por uma autoridade que participou desta pesquisa, chegou a ser ponderado por membros da instituição, que pretendiam incorporar a prerrogativa de instaurar *inquérito civil público*.

Enquanto se autocontiver no âmbito da *defesa dos indivíduos socialmente vulneráveis*, parece provável que a Defensoria Pública consiga preservar as suas definições institucionais em vigor no país. Contudo, o “impulso” inerente aos agentes que atuam *politicamente* aponta para o lado oposto, o que exigiria ainda mais *expertise* por parte dos defensores públicos, caso a corporação opte por seguir no curso atual. No caso do Ministério Público, conforme concluiu Arantes (2002:305):

Como a neutralidade em política é improvável e a politização da justiça é indesejável, é possível prever que o Ministério Público encontrará grandes dificuldades para manter intacta sua independência institucional, quanto mais politizadas forem suas ações em nome da lei.

No caso da Defensoria Pública, as chances de que se apresentem dificuldades em manter intacta a sua independência funcional, aparentemente, dependerá da medida em que a sua atuação institucional suscitará reações por parte dos membros do sistema político *stricto sensu*. Por seu turno, alguns defensores públicos têm se demonstrado mais inclinados em avançar no sentido de incorporar funções institucionais, adentrando, inevitavelmente, no processo político, como bem evidencia o dilema formulado por dois membros da corporação:

[...] ou cedemos aos empuxos do passado e, com uma atuação restritiva, nos reduzimos à mera reedição institucionalizada da advocacia dativa, ou assumimos as responsabilidades de que nos incumbe o texto constitucional, exorcizando os fantasmas dos modelos de atuação privada que ainda nos assombram para adentrarmos a dimensão pública em que poderemos concorrer ativamente para a efetivação dos princípios e objetivos de nossa Carta Maior.<sup>348</sup>

Finalmente, o principal questionamento que permanece aberto neste trabalho, consiste em se descobrir em que medida esses termos ideológicos identificados e analisados nesta

<sup>348</sup> COSTA, G.; GODOY, A. 2015. Não paginado. Grifos nossos.

dissertação podem ser generalizados para a população que constitui o universo de defensores públicos no Brasil. Além disso, seria muito pertinente uma pesquisa que possibilitasse conhecer mais a fundo o perfil individual de cada membro da instituição, de maneira a se verificar em que medida e de que forma o “soerguimento” da Defensoria Pública encontra-se associado com o fenômeno de diversificação do campo jurídico brasileiro, a partir da década de 1990 (ENGELAMANN, 2006). Tais respostas, por sua vez, dependem da aplicação de métodos quantitativos de pesquisa, o que possibilitará compreender de maneira mais completa os termos que animam o voluntarismo político de defensores públicos e as condicionantes sociais envolvidas na estruturação da Defensoria Pública.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Grazielle. O papel da imprensa na reforma do Judiciário brasileiro. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 06, N. 12. 2015, p. 413-137.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, nº 19. Fev/1999.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré. 2002.

\_\_\_\_\_. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos 49**, septiembre-diciembre 2015, pp. 28-47.

ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE DEFENSORÍAS PÚBLICAS. *¿Qué es la AIDEF?* Disponível em: <[http://aidef.org/?page\\_id=48](http://aidef.org/?page_id=48)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **[Histórico]**. Disponível em: <<http://adepmg.org.br/institucional/>>. Acesso em: 19. dez. 2016.

ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2016]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.adperj.com.br/historia.asp>>. Acesso em 10. mai. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. Lei paraibana sobre Defensoria Pública é declarada inconstitucional. **[ANADEP na Mídia]**. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=1639>>. Acesso em 18. jan. 2017. Não paginado.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Pai de Plínio de Arruda Sampaio foi um dos fundadores da APMP. **Associação Paulista do Ministério Público [notícias]**. [2014?] Não paginado. Disponível em: <<http://www.apmp.com.br/index.php/noticias-01/2381-pai-de-plinio-de-arruda-sampaio-foi-um-dos-fundadores-da-apmp>>. Acesso em 13. ago. 2016

BARROSO LIMA, Aline Magna Cardoso. **A revolta dos Dândis: a elite da advocacia pública sergipana, profissionalismo e poder**. Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, 2016.

BENTLEY, A. **The processo of government: a study of social pressures**. The Belknap Press, Cambridge Mass, 1967.

BOBBIO, Norberto. Constitucionalismo [verbete]. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 246-257.

\_\_\_\_\_. Contratualismo [verbete]. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 272-282.

\_\_\_\_\_. Direito [verbete]. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 349-352.

\_\_\_\_\_. Estado [verbete]. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 349-352.

\_\_\_\_\_. Poder [verbetes]. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 933-942.

\_\_\_\_\_. Política [verbetes]. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 954-961.

BRASIL. Anteprojeto Constitucional [Suplemento Especial ao nº 185, de 26 de setembro de 1986]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. set. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 10. jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões)**. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20JUDICI%C3%81RIO.pdf>>. Acesso em: 13. nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Assembleia Nacional Constituinte**. Anteprojeto: relatório sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, [1987]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-114.pdf>>. Acesso em: 16. nov. 2016.

\_\_\_\_\_, Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo [**Anteprojeto**]. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição [da Comissão de Sistematização]**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. [**Projeto de Constituição: Primeiro Substitutivo do Relator**]. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. [**Projeto de Constituição: Substitutivo do Relator (Segundo)**]. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em 17. Jan

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (D) [Redação Final]**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>>. Acesso em: 17. jan. 2017

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar n. 145. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 5. fev. 1993.

Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05FEV1993.pdf#page=25>>. Acesso em: 18. jan. 2017

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.020. Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30. mar. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9020.htm)>. Acesso em 18. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 24-A. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 25. ago. 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25AGO1999.pdf#page=46>>. Acesso em 18. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 45. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30. dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. EM nº 00024 – Ministério da Justiça [Subchefia de Assuntos Parlamentares]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14. mar. 2007. Não paginado. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2007/24.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.903-7 Paraíba. Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=548579>>. Acesso em 18. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.448. Altera o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm#art2)>. Acesso em: 20. jan. 2017

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24. jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **[Relatório do Projeto de Lei nº 5.704, de 2005]**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/389968.pdf>>. Acesso em: 20. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. abr. 2009. Não paginado.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/Ipacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/Ipacto.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 132. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7. out. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017

BRUSCO, D. E.; RIBEIRO, E. V. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto-1](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto-1)>. Acesso em 17. jan. 2017

BUSTAMANTE, Marcelo de Menezes. Marcelo de Menezes Bustamante (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), (1h 25min). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista2147.pdf>>. Acesso em 21. ago. 2016.

CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

\_\_\_\_\_; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO, Jailton. Lula, Gilmar, Sarney e Temer dizem que II Pacto Republicano aprofunda a democracia. **Extra**, Rio de Janeiro, 13. abr. 2009. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/lula-gilmar-sarney-temer-dizem-que-ii-pacto-republicano-aprofunda-democracia-266056.html>>. Acesso em 19. jan. 2017.

CARVALHO, J. M. A utopia de Oliveira Viana. In: BASTOS, E. R.; MORAES, J. Q. (orgs.). **O pensamento de Oliveira Viana**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 1993.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERVI, Emerson U. Métodos quantitativos nas ciências sociais: uma abordagem alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com quantitativistas. In: BOURGUIGNON, Jussara A. (Org.) **Pesquisa social: reflexões teorias e metodológicas**. Ponta Grossa. TodaPalavra Editora, 2009. v. 1, p. 125-144

CONGRESSO BRASILEIRO DA DEFENSORIA PÚBLICA, 1. **Carta do Ceará**. Fortaleza/CE, 2000. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_ceara.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_ceara.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado

CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS, 4. **Carta de Recife**. Recife/PE, 2004. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_recife.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_recife.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Moção ao Timor Leste**. Recife/PE: 2004. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_timor.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_timor.htm)>. Acesso em 20. jan. 2017. Não paginado.

CÓRDOVA, Haman Tabosa de Moares e. [Entrevista disponibilizada no dia 2 de outubro de 2015, a Internet]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Wrbqe9ouy-o>>.

Entrevista concedida ao programa Especial – Dez anos de Reforma do Judiciário, da TV Justiça. Acesso em 20. jan. 2017.

COSTA, Domingos B.; GODOY, Arion. E. Defensoria precisa definir identidade para não se prender ao passado. **Revista Consultor Jurídico**, 21. jul. 2015. Não paginado. Grifos nossos. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-21/tribuna-defensoria-defensoria-definir-identidade-nao-prender-passado>>. Acesso em 21. jan. 2017.

CRUZ, Sebastião C. V. Classe e conflito em Dahrendorf – um comentário. **Rev. Adm. Emp.** Rio de Janeiro, jul./ago. 1974. p. 108-118.

DAHRENDORF, R. **Class and class conflict in industrial society** Stanford University Press, 1959.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Saiba mais sobre a Defensoria Pública**. São Paulo, [2007?]. Não paginado. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2869>>. Acesso em 20. jan. 2017.

DEZALAY, Yves; GARTH, Brian. **The internacionalization of palace of wars: Lawyers, economists and the contest to transform Latin American State**. Chicago: The Chicago Series. Law and society, abril, 2002.

ENCONTRO DE DEFENSORES PÚBLICOS DA REGIÃO SUDESTE, 2. **Carta de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_belo\\_horizonte.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_belo_horizonte.htm)>. Acesso em 15. out. 2016. Não paginado.

ENCONTRO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 4., 1989, Angra dos Reis/RJ. **Carta de Angra dos Reis**. Angra dos Reis/RJ: Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, 1989. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_angra.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_angra.htm)>. Acesso em 17. jan. 2017

ENGELAMNN, Fabiano. **Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

\_\_\_\_\_. Associativismo e engajamento político dos juristas após a Constituição de 1988. **Revista Política Hoje**, vol. 18, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_. Estudando e definindo elites jurídicas. In: **Colóquio Interdisciplinar Elites, História e Método**, 2011, Porto Alegre.

EVERA, Stephen Van. **Guía para estudantes de ciencia política – métodos y recursos**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2002.

FAUSTO, Boris. O período democrático (1945-1964). In: \_\_\_\_\_. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 337-377.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Comparados. **Boletim de Informação Bibliográfica**. Nº 53, 2002, p. 79-102.

FILHO, Edilson S. A atuação da Defensoria Pública como órgão interveniente. **Revista Consultor Jurídico**, 26. jul. 2016. Não paginado. Grifos do autor em itálico. Grifos nossos em sublinhado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-26/tribuna-defensoria-atuacao-defensoria-publica-orgao-interveniente>>. Acesso em: 21. jan. 2017

GRAZIANO, Luigi. O *lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 35. São Paulo, fev., 1997.

HELLER, Hermann. “A teoria do Estado”. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Estevam Martins (Org.). **Política e Sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1979. p. 79-112

HEERDT, Cristiano Vieira. Entrevista concedida em 23 de agosto de 2016. Não paginado.

KETTERMANN, P. PEDROSO, S. (Orgs.). **Edição Histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, ANADEP, 2015.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2016. Grifos nossos. Não paginado.

LINS E SILVA, Técio. Projeto do Código Penal inviabiliza sistema penitenciário. **[Entrevista disponibilizada em 23 de março de 2014]**. Não paginado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-23/entrevista-tecio-lins-silva-virtual-presidente-iab>>. Entrevista concedida à Revista Eletrônica Consultor Jurídico [Conjur]. Acesso em 08 out. 2016

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição democrática (1974-1985). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, set-dez. 2014.

MADEIRA, Lígia Mori. STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 57-95, set-dez. 2014.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

MELLO, Leonel I. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13ª edição. São Paulo: Ática, 2010, 1 v. (série fundamentos). p. 81-110.

MELLO, Andrey. Entrevista concedida em 12 de agosto de 2016. Não paginado.

MORAES, Humberto Peña de. **Humberto Peña de Moraes (depoimento, 2014)**. Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (1h 30min).

\_\_\_\_\_; FONTENELLE, José. **Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.

NEUMANN, Franz. “O conceito de liberdade jurídica”. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Estevam Martins (Org.). **Política e Sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1979. p. 112-131.

NOGUEIRA, Octaviano. **Introdução à análise política**. Brasília: Senado Federal, 2016.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão [verbete]. In: **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 2010.

PEDRETE, Leonardo. A.; SCHIRMER, Igor. . Cidadania, acesso à justiça e Estado no Brasil: notas sobre a implementação da Defensoria Pública da União. In: **Anais do IV Encontro**

**Internacional de Ciências Sociais**, 2014, Pelotas/RS. IV Encontro Internacional de Ciências Sociais. Pelotas/RS, 2014. v. 4.

PEREZ, Reginaldo T. **A democracia pelo Ministério Público: uma análise dos aspectos institucionais e legais que envolvem o Parquet no Brasil contemporâneo**. 2009. Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

PORTUGUÊS, Rafael; NAPOLITANO, Bruno. Quatro anos da Defensoria Pública em São Paulo. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 9. jan. 2010. Não paginado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jan-09/aceso-justica-anos-defensoria-publica-sao-paulo>>. Acesso em 22. jan. 2017.

REUNIÃO DO COLÉGIO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE DEFENSORIAS PÚBLICAS. 1999. Porto Alegre/RS: **Declaração de Porto Alegre**. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/carta\\_porto.htm](http://www.jfontenelle.net/carta_porto.htm)>. Acesso em: 18. jan. 2017

ROCHA, Célio Erthal. Célio Rocha Erthal (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), (2h15min). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista2145.pdf>. Acesso em 18. ago. 2016.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, 18 (51), 2004.

\_\_\_\_\_. Judiciário: mudanças nem sempre à vista. **Cadernos ADENAUER** (São Paulo), v. VII, p. 139-156, 2006

\_\_\_\_\_. A Independência do magistrado e o jurisdicionado. **Cadernos da AMEPE**, v. 2, p. 99-115, 2007

\_\_\_\_\_. **Delegados de polícia**. Rio de Janeiro: Centro Edelsten de Pesquisas Sociais, 2009.

SÁ-SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristóvão; GUINDANI, Joel. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. Ano I – Número I – Julho de 2009.

SANTOS, Manuel Leonardo. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SANTOS, Wanderley. G. **Ordem burguesa e liberalismo político**. 1. Ed. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SANTOS, André Marenco dos & DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte. carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). **Revista de Sociologia e Política** v. 16, 2008.

SILVA, Franklyn R. A promoção dos direitos humanos como função moderna da Defensoria. **Revista Consultor Jurídico**, 27. out. 2015. Não Paginado. Grifos do autor. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-27/tribuna-defensoria-promocao-direitos-humanos-funcao-moderna-defensoria>>. Acesso em 21. jan. 2017.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. José Fontenelle Teixeira da Silva (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), (1h 40min).

SILVA, José Fontenelle Teixeira. **História**. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2002]. Não paginado. Disponível em: <<http://www.jfontenelle.net/historia.htm>>. Acesso em 10. mai. 2016.

\_\_\_\_\_. [Congressos (Conclusões)]. Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro]. [2002]. Não paginado. Disponível em: <[http://www.jfontenelle.net/trabalhos\\_apre.htm](http://www.jfontenelle.net/trabalhos_apre.htm)>. Acesso em 10 mai 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. **Manual de Dissertações e Teses: estrutura e apresentação**. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2015. Disponível em: <[http://w3.ufsm.br/biblioteca/phocadownload/Manual\\_de\\_Dissertacoes\\_e\\_Teses-2015.pdf](http://w3.ufsm.br/biblioteca/phocadownload/Manual_de_Dissertacoes_e_Teses-2015.pdf)>. Acesso em: 28 mai. 2016.

VENOSA, Roberto. Sobre Dahrendorf: integração e valores versus coerção e interesses – as duas faces da sociedade. **Rev. Adm. Emp.** Rio de Janeiro, jul./ago. 1974. p. 102-107.

VIANNA, Marcelo. **Os homens do Parquet: trajetórias e processo de institucionalização do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (1930-1964)**. 2011. 397 p. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011.

VIANNA, Oliveira. O poder Judiciário e seu Papel na Organização da Democracia no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. O ocaso do Império. Brasília: Senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. Populações Meridionais do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2005.

VITAGLIANO, Roberto Patrício Netuno. Roberto Patrício Netuno Vitagliano (depoimento, 2014). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), (2h 0min). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista2146.pdf>>. Acesso em 21. ago. 2016.

WEBER, Max. Capítulo I. Conceitos sociológicos fundamentais. In: \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. 3ª edição, Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 3-35.

\_\_\_\_\_. Capítulo III. Os tipos de dominação. In: \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. 3ª edição, Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 139-198.

\_\_\_\_\_. A “objetividade” do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia das Ciências Sociais – Parte 1**. São Paulo, Cortez Editor, 2001. p. 107-154.

WERNECK VIANNA, Luiz. A cidadania do trabalhador urbano. In: CRUZ TEIXEIRA, J. G. L. **Construção da Cidadania**. Brasília: Editora UnB, 1986.

\_\_\_\_\_. Americanistas e Iberistas: A polêmica de Oliveira Viana e Tavares Bastos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 34, n. 2, p. 145-190, 1991.

\_\_\_\_\_. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

\_\_\_\_\_. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

\_\_\_\_\_. ‘Tenentes de toga comandam essa balburdia jurídica’, afirma cientista político. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 dez. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tenentes-de-toga-comandam-essa-balburdia-juridica-afirma-cientista-politico,10000095549>>. Acesso em 28 dez. 2016.