



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

DOMILSON RABELO DA SILVA JÚNIOR

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA: uma
abordagem sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública.**

GOIÂNIA - GO
2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Domilson Rabelo da Silva Júnior

3. Título do trabalho

POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA: uma abordagem sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 19/03/2026, às 15:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Domilson Rabelo Da Silva Júnior, Discente**, em 20/03/2026, às 14:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6050420** e o código CRC **433B0CF0**.

DOMILSON RABELO DA SILVA JÚNIOR

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E
GRATUITA: uma abordagem sob o arranjo jurídico institucional
da Defensoria Pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, da Faculdade de Direito (FD), da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Linha de atuação-pesquisa: 1. Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira

GOIÂNIA-GO

2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Silva Júnior, Domilson Rabelo da
POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA:
uma abordagem sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública. [Digital]
/ Domilson Rabelo da Silva Júnior. - 2026.
93 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia,
2026.

Anexo.
Inclui: siglas.

1. Acesso à Justiça. 2. Política Pública. 3. Defensoria Pública. 4.
Planejamento. 5. Autonomia.

I. Vieira, Lucas Bevilacqua Cabianca, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **06-2026** da sessão de defesa de produto final do mestrado de **Domilson Rabelo da Silva Júnior**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **doze dias do mês de março de dois mil e vinte e seis**, a partir da(s) **quatorze horas**, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de produto final de mestrado intitulado **“POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA: uma abordagem sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor Doutor Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira (PPGDP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Fabrício Macedo Motta (PPGDP/UFG), membro titular interno e Professor Doutor André Ribeiro Giamberardino (UFPR), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento do produto final de mestrado, tendo sido o(a) candidato(a) aprovado(a) pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Lucas Bevilacqua, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos doze dias do mês de março de dois mil e vinte e seis.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **André Ribeiro Giamberardino, Usuário Externo**, em 26/03/2026, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabrício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 26/03/2026, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 26/03/2026, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6085645** e o código CRC **8DEB5AA7**.

RESUMO

O presente trabalho aborda a política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública. O problema central da pesquisa diz respeito à autonomia financeira. O objetivo principal foi investigar, no âmbito da política pública de acesso à justiça integral e gratuita e a partir do quadro de referências de Maria Paula Dallari Bucci, o arranjo jurídico-institucional da Defensoria Pública no recorte da autonomia. O referencial teórico de organização desta pesquisa é a abordagem Direito e Políticas Públicas e as metodologias adotadas foram a pesquisa bibliográfica, documental, jurisprudencial e a coleta de dados em diagnóstico nacional. Ao final, conclui-se que a autonomia, compreendida como uma estrutura protegida de interferências externas, é elemento de ajuste pertinente no arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública e que a individualização dos limites de despesas com pessoal da Defensoria representa um ajuste relevante à garantia de sua independência administrativa e financeira, de modo a preservar a autonomia e o autogoverno que lhe foram deferidos pela CRFB/88, tornando mais efetiva a política pública de acesso à justiça integral e gratuita. Para impactar nesse cenário, foi sugerida a edição de Lei Complementar Estadual, replicável em todas as unidades da federação, individualizando os limites de despesa com pessoal da Defensoria, promovendo a separação jurídica total de orçamentos entre a Defensoria e o orçamento do Estado.

Palavras-chave: acesso à justiça; política pública; defensoria pública, planejamento, autonomia.

ABSTRACT

This paper addresses the public policy of access to comprehensive and free justice under the institutional legal framework of the Public Defender's Office. The central problem of the research concerns financial autonomy. The main objective was to investigate, within the scope of the public policy of access to comprehensive and free justice and based on the framework of references of Maria Paula Dallari Bucci, the institutional legal framework of the Public Defender's Office in the context of autonomy. The theoretical framework for organizing this research is the Law and Public Policy approach, and the methodologies adopted were bibliographic, documentary, and jurisprudential research, as well as data collection through a national diagnosis. In conclusion, it is found that autonomy, understood as a structure protected from external interference, is a pertinent adjustment element in the institutional legal arrangement of the Public Defender's Office, and that the individualization of personnel expenditure limits for the Public Defender's Office represents a relevant adjustment to guarantee its administrative and financial independence, thus preserving the autonomy and self-governance granted to it by the 1988 Brazilian Constitution, making the public policy of access to full and free justice more effective. To impact this scenario, it was suggested that a State Supplementary Law be enacted, replicable in all units of the federation, individualizing the limits of personnel expenses for the Public Defender's Office, promoting the total legal separation of budgets between the Public Defender's Office and the State budget.

Keywords: access to justice; public policy; public defender's office; planning; autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CF	Constituição Federal
Condege	Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DP-DF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPE-AM	Defensoria Pública do Estado do Amazonas
DPE-GO	Defensoria Pública do Estado de Goiás
DPE-MA	Defensoria Pública do Maranhão
DPE-PA	Defensoria Pública do Estado do Pará
DPE-PB	Defensoria Pública da Paraíba
DPE-PE	Defensoria Pública de Pernambuco
DPE-PR	Defensoria Pública do Estado do Paraná
DPE-RN	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte
DPE-RO	Defensoria Pública de Rondônia
EC	Emenda Constitucional
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLI	Receita Líquida Resultante de Impostos
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOS E MODELOS DE ANÁLISES.....	10
2.1 Do acesso à justiça: sintética abordagem a partir do projeto de Florença aos atuais desafios.....	13
<i>2.1.1 Do acesso à justiça integral e gratuita na Constituição Federal de 1988 (CF/88) sob o arranjo jurídico da Defensoria Pública.....</i>	<i>20</i>
2.2 O acesso à justiça como objeto de política pública – ensaio de uma análise jurídico institucional sob o quadro de referências proposto por Maria Paula Dallari Bucci.....	23
3 A AUTONOMIA NO ARRANJO JURÍDICO DA DEFENSORIA.....	34
3.1 A autonomia financeira.....	35
3.2 Processo Legislativo 201900013003041. Veto a autógrafo de Lei Complementar. Falha na autonomia financeira na lacuna da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não previu um limite máximo específico de gastos com pessoal.....	47
3.3 Tribunal de Contas do Estado (TCE). Processo n. 202300047003735/314-01. Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 2º quadrimestre de 2023.....	49
4 DIAGNÓSTICO NACIONAL PAUTADO NA AUTONOMIA INSTITUCIONAL, FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, A PARTIR DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO TCE-GO.....	51
4.1 Considerações iniciais.....	52
4.2 Contextualização da demanda.....	55
<i>4.2.1 O desafio orçamentário da Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO) e a recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO).....</i>	<i>55</i>
<i>4.2.2 Autonomia das Defensorias e a lacuna na Lei de Responsabilidade Fiscal.....</i>	<i>56</i>
<i>4.2.3 Objetivo do levantamento de dados e deste relatório.....</i>	<i>59</i>
4.3 Análise comparativa das respostas das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal.....	60
<i>4.3.1 Panorama geral das respostas.....</i>	<i>60</i>
<i>4.3.2 Detalhamento por questão.....</i>	<i>62</i>
<i>4.3.2.1 Existência de Legislação Específica (Questão ‘a’)......</i>	<i>62</i>
<i>4.3.2.2 Percentuais fixados e natureza do Ato Legislativo (Questões ‘b’ e ‘c’)......</i>	<i>63</i>

4.3.2.3 Adequação para o cumprimento da Emenda Constitucional Federal n. 80/2014 (Questão ‘e’)	64
4.4 Tabulação das respostas recebidas	65
4.5 Achados relevantes e implicações multicamadas	69
4.5.1 Modelos de alocação orçamentária identificados	70
4.5.2 A questão da autonomia e os limites da LRF	71
4.5.3 Estratégias de suplementação orçamentária	72
4.5.4 Impacto na expansão e no atendimento da EC n. 80/2014	73
4.6 Defensorias Públicas que não responderam ao Ofício DPE-GO	75
4.6.1 Percentual orçamentário da Defensoria Pública Estadual (Situação até 2025)	75
4.6.2 Análise geral	82
4.7 Conclusão	83
5 CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS	87
ANEXOS	92
Anexo A – Inteiro teor do Processo Legislativo 201900013003041, donde consta o veto a autógrafo de Lei Complementar	92
Anexo B – Processo SEI nº 202410892011635, no qual consta Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 2º quadrimestre de 2023 e também os atos empreendidos na gestão de um diagnóstico nacional, coleta de dados e catálogo das respostas	93
Anexo C – Produto técnico – Minuta de projeto de lei	

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública. O problema central da pesquisa diz respeito à autonomia financeira, que impacta, sob o olhar do ciclo das políticas públicas, a efetiva formulação da política pública de acesso à justiça integral e gratuita. Por isso, o objetivo principal foi investigar, no âmbito da política pública de acesso à justiça integral e gratuita, e a partir do quadro de referências de Maria Paula Dallari Bucci, o arranjo jurídico-institucional da Defensoria Pública no recorte da autonomia, pautando uma estrutura que efetivamente esteja protegida de interferências externas.

Diante disso, as hipóteses testadas são as de que (i) a autonomia, compreendida como uma estrutura protegida de interferências externas, é elemento de ajuste pertinente no arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública, de modo a tornar mais efetiva a política pública de acesso à justiça integral e gratuita, e (ii) que a individualização dos limites de despesas com pessoal da Defensoria é garantia de sua independência administrativa e financeira, de modo a preservar a autonomia e o autogoverno que lhe foram deferidos pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Na segunda seção, sob o referencial de Maria Paula Dallari Bucci, João Pedro Schmidt e Thomas R. Dye, e a partir de uma percepção de conceitos, tipos e modelos de análises de políticas públicas, com destaque aos modelos institucional e de processo, trouxemos uma compreensão do acesso à justiça como objeto de política pública.

Na sequência, tendo por referência Mauro Capelletti, Bryant Garth, Maria Tereza Aina Sadek, Rebecca Lemos Rampin e Talita Tatiana Dias Igreja, dialogamos sob o acesso à justiça a partir de um resgate ao Projeto de Florença e de uma contextualização dos desafios atuais, a fim de demonstrar o acesso à justiça como direito fundamental e essencial para o Estado Democrático de Direito, assim como as inquietações na própria definição de acesso à justiça e os desafios, em larga jornada histórica, para efetivar esse acesso.

Por oportuno, apresentamos, para fins do presente trabalho, nossa conceituação de acesso à justiça. Ato contínuo, discorreremos sobre o acesso à justiça na Constituição Federal de 1988 (CF/88) sob o arranjo jurídico da Defensoria Pública, reconhecido como direito fundamental e sob a proteção de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CF/88).

Não é do escopo do nosso trabalho promover um resgate e discorrer sobre a história do acesso à justiça no Brasil. Uma vez fixada nossa especial atenção aos modelos institucional e

do ciclo das políticas públicas, optamos por um recorte temporal para uma leitura a partir da Constituição Federal de 1988.

A abordagem da política pública de acesso à justiça integral e gratuita, sob o modelo institucional (e considerando o tipo de estado), bem como no âmbito do arranjo jurídico da Defensoria Pública, permitiu-nos empreender uma análise jurídico-institucional à luz do quadro de referências proposto por Maria Paula Dallari Bucci.

Assim, a partir desse ensaio de uma análise jurídico institucional da Defensoria Pública, tendo como base o quadro de referências proposto por Maria Paula Dallari Bucci, isolamos alguns dos elementos pertinentes à política pública de acesso à justiça para, no elemento aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, recortar nossa abordagem para um arranjo institucional que efetivamente esteja protegido de interferências externas, ou seja, atue com efetiva autonomia.

A terceira seção expõe sobre os pontos centrais a respeito da autonomia, com enfoque na autonomia financeira, e se aborda o marco regulatório da autonomia da Defensoria Pública, a compreensão de autonomia em seu conceito, contornos e plenitude, todos a partir do diálogo orçamentário como elemento de planejamento essencial à consecução de políticas públicas.

A fim de enriquecer este estudo, empreendemos, a partir de uma seleção justificada de amostras, uma pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) para extrair os contornos de como a Corte Suprema trata o elemento “autonomia” e, inclusive, como enxerga a Defensoria Pública enquanto arranjo jurídico-institucional responsável pela assistência jurídica integral e gratuita.

A pesquisa jurisprudencial¹ foi realizada a partir das palavras de busca “defensoria pública e autonomia” e “defensoria pública e autonomia e orçamento”.

Em seguida, apresentamos uma situação concreta vivenciada pela Defensoria Pública do Estado de Goiás, que demonstra falhas na autonomia financeira decorrentes de lacunas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)², a qual não previu um limite máximo específico para gastos com pessoal.

Trata-se de uma amostra aleatória identificada após nos debruçarmos, mediante autorização da Defensoria Pública-Geral do Estado de Goiás, sobre diversos processos contendo propostas legislativas que tramitaram entre 2019 e 2023 e que acarretavam aumento

¹ Pesquisa jurisprudencial conduzida sob referencial apresentado na aula ministrada no dia 21 de junho de 2024, a qual contou com a participação da Profa. Dra. Luly Rodrigues.

² BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

de despesas de pessoal, tendo como objetivo averiguar eventual contexto de ingerência externa na autonomia institucional.

Ao final da terceira seção, trouxemos o relatório de gestão fiscal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), referente ao 2º Quadrimestre de 2023, no qual a questão dos limites de despesas de pessoal da Defensoria Pública no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal novamente emerge, com recomendação ao Poder Executivo e à Defensoria Pública para que proponham a edição de lei a regulamentar a matéria em âmbito estadual, até que o tema seja disciplinado no cenário federal.

Citado relatório nos foi direcionado pela Defensoria Pública-Geral, para conhecimento, porquanto dialogava com nosso objeto de pesquisa e, por conseguinte, tornou-se uma amostra aleatória e objeto de diagnóstico pelos elementos informativos relevantes.

Assim sendo, na quarta seção, tendo por base a vivência prática profissional na gestão administrativa da Defensoria Pública do Estado de Goiás, direcionando nosso olhar, no elemento autonomia, ao recorte da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizamos diagnóstico em âmbito nacional e propusemos a resolução do problema a partir de alteração legislativa, objetivando a individualização e a limitação de despesas com pessoal das Defensorias Públicas Estaduais, para uma lei de vigência permanente.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOS E MODELOS DE ANÁLISES

O estudo das políticas públicas surge nos Estados Unidos, a partir da década de 1950, como uma vertente da ciência política no ambiente acadêmico, voltada ao exame do processo decisório governamental e orientada à solução de problemas. A grande referência desse momento é o cientista político Harold Lasswell.

Na Europa, as pesquisas de políticas públicas emergem na década de 1970, como desdobramento de teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo. Importante considerar, no contexto europeu, a menor influência do positivismo e resguardos críticos ao viés liberal³.

No Brasil, as investigações ganharam impulso na década de 1980 e, a partir dos anos 2000, ocorre um verdadeiro avanço em diferentes ciências sociais. O conceito de política pública não é uno, comportando variadas concepções, como é possível perceber na seguinte afirmação de João Pedro Schmidt:

Há variadas definições de políticas públicas. No principal, as definições convergem, como se percebe nas abaixo indicadas, que são usuais na literatura, conforme Souza (2006), Dagnino (2002), Fernandez (2006), Parsons (1995).

- Linn: uma política é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
- Peters: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
- Lasswell: decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
- Heclo: uma política é um curso de uma ação ou inação (não-ação), mais do que ações ou decisões específicas.
- Dye: política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer.⁴

Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas,⁵ publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU),

[...] são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.

Dentro desse contexto são consideradas políticas públicas não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e

³ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 120, set.-dez. 2018.

⁴ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2008. p. 2313.

⁵ TCU – Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília: TCU: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento); Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec); Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. p. 14.

planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos.

No conceito formulado por Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas são “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁶ Nesse sentido, confere-se destaque à coordenação, pelo Estado, dos meios necessários para atingir os fins constitucionalmente deliberados na arena legislativa, ou seja, os fins regulados pelo regime jurídico de direito público.

Assim, no presente trabalho, para além do que fora dito por Maria Paula Bucci, por política pública deve-se também compreender a ação ou o conjunto de ações resultante de escolha política, cuja materialização destina-se a uma finalidade específica e planejada, com o intuito de se atingir algum dos objetivos elencados no artigo 3^o⁷ da Constituição Federal de 1998 (CF/88).

Tal como se verifica nas abordagens conceituais, a tipologia das políticas, dada a sua variabilidade, também é pauta de amplo debate acadêmico. A categorização em diferentes tipos ajuda a compreender como diferentes políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Ademais, fornece uma estrutura útil para analisar como as políticas públicas funcionam em diferentes contextos.

João Pedro Schmidt, a partir de variados autores, estrutura, dentre outros, os seguintes tipos: (a) políticas sociais e políticas econômicas (T. H. Marshall); (b) políticas universais e políticas focalizadas (Meny e Thoening); (c) políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Theodor Lowi); (d) políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupo de interesse (James Wilson); e (e) políticas de governo e políticas de estado⁸.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo, SP: Saraiva, 2002. p. 214.

⁷ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988).

⁸ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 128-130, set.-dez. 2018.

Em decorrência dos debates sobre a tipologia, vários modelos teóricos são formulados para analisar as políticas públicas. Thomas R. Dye apresenta alguns modelos e esclarece que visam a: (a) simplificar e esclarecer ideias sobre políticas e políticas públicas; (b) identificar aspectos importantes de questões político-sociais; (c) ajudar-nos a nos comunicar, focalizando as características essenciais da vida política; (d) direcionar nossos esforços para compreender melhor as políticas públicas; (e) propor explicações para as políticas e prever suas consequências⁹.

A par de tais apontamentos, o supracitado autor sugere os seguintes modelos: (a) institucional, (b) de processo, (c) de grupo, (d) de elite, (e) racional, (f) incremental, (g) da teoria dos jogos, (h) da opção pública, e (i) sistêmico. Destaca, ainda, não serem competitivos e explica que cada um focaliza um aspecto diferente da vida política.

João Pedro Schmidt realça que a

[...] metodologia mais prestigiada na literatura internacional é dos ciclos das políticas, que capta a dinâmica das políticas na forma de uma sucessão de fases. Seu prestígio assenta-se em virtudes amplamente reconhecidas: oferece um quadro simples de análise da ação pública, o que favorece a inteligibilidade de ações e decisões complexas e aparentemente descoordenadas; evita que a política seja percebida como simples consequência de um mecanismo legal ou da vontade de um mandatário; é compatível com diferentes enfoques teóricos (como o pluralismo liberal, a teoria das elites, o marxismo e o comunitarismo)¹⁰.

Para fins do presente trabalho, não integra nosso objetivo detalhar cada um dos modelos citados. Nossa especial atenção dirige-se ao modelo institucional e ao modelo processual ou do ciclo das políticas públicas.

No institucionalismo, a política é vista como produto institucional. Na linha do que expõe Thomas R. Dye, a “relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”¹¹. Adiante, o autor pondera que a abordagem institucional não se limita a ser restrita ou descritiva. Sugere, então, que podemos, por exemplo, avaliar quais relações existem entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas.

⁹ DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 100.

¹⁰ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 130, set.-dez. 2018.

¹¹ DYE, op. cit., p. 101.

No modelo de análise do processo, o ponto de partida é visualizar o processo como uma série de atividades políticas, a princípio organizadas em: identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Interessante compreender que esse tipo é útil para entender as várias atividades envolvidas na formulação de políticas. Igualmente relevante ter em nota a diversidade de concepções teóricas sobre o número e a definição das fases.

2.1 Do acesso à justiça: sintética abordagem a partir do projeto de Florença¹² aos atuais desafios

O acesso à justiça é pauta que dialoga historicamente com a evolução do Estado. Cabe, principalmente, ao Estado Democrático de Direito o dever de garanti-lo até pelo fato, dentre outros, de ser um elemento de democratização da sociedade. É direito fundamental para o exercício da democracia e dos direitos humanos.

Este tema encontra-se presente nas investigações sobre a efetividade dos sistemas de justiça, cuja referência é a obra de Mauro Capelletti e de Bryant Garth, os quais expressam que o “acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”¹³.

Esse debate estabelecido pelos autores não deixa de ser atual, especialmente no cenário de enorme gama de direitos e garantias fundamentais positivados, mas que, todavia, na prática, não se apresentam efetivados. O acesso à justiça é, logo, porta de entrada para concretizar outros direitos.

Não por acaso o acesso à justiça foi sublimado ao patamar de direito humano, presente em instrumentos jurídicos de envergadura internacional.

Como sinônimo de acesso aos tribunais, o direito de acesso à justiça foi sacralizado nos principais tratados, pactos e convenções internacionais sobre direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem que dispõe expressamente que “VIII. Todo homem tem direito a receber, dos tribunais nacionais competentes, remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei” (ONU, 1948). O direito de acesso à justiça também foi erigido como direito humano pela Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), pelo

¹² O Projeto Florença (*Florence Project – 1978-1981*), estudo pioneiro sobre a implementação do acesso à justiça e liderado por Mauro Capelletti e Bryan Garth, é, provavelmente, o trabalho mais difundido na seara acadêmica sobre o acesso à justiça.

¹³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988. p. 12.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e pelo Pacto de São José da Costa Rica (1969) (grifos nossos)¹⁴.

É oportuno destacar duas abordagens que se conversam na sistematização do tema: de um lado, a própria definição de acesso à justiça, e, de outro, a busca pela efetividade de tal acesso.

Mauro Capelletti e Bryant Garth, reconhecendo o desafio na definição de acesso à justiça, anotam duas premissas complementares. A primeira, de um sistema igualmente acessível a todos e no qual podem “reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”¹⁵. A segunda, no direcionamento de que os resultados produzidos sejam individual e coletivamente justos. A perspectiva de uma ordem jurídica justa amplia, em tempos atuais, a visão de justiça para além das portas do Poder Judiciário.

Na compreensão de um sistema acessível a todos, Capelletti e Garth expressam que o acesso à justiça não se restringe apenas à possibilidade formal de entrar com uma ação judicial, ou seja, de acionar o Poder Judiciário. Vai além do acesso aos tribunais e foca na capacidade real e substancial das pessoas de obterem uma solução justa. Os autores o definem como o sistema de instituições e mecanismos que permitem aos indivíduos resolverem suas disputas e buscarem a efetivação de seus direitos.

Desse modo, no contexto do acesso efetivo à justiça, esses autores identificam alguns obstáculos a serem transpostos. O primeiro deles, as custas em geral, ocorrem no cenário de que caberia às partes o custeio dos honorários advocatícios e de algumas custas judiciais. Ainda na abordagem das custas, deve-se analisar as pequenas causas, por vezes inviáveis economicamente, de serem submetidas a processos judiciais formais na medida em que os custos podem ser superiores à mensuração econômica da controvérsia.

O fator tempo também emerge como variável no elemento custo, pois a demora na solução das demandas aumenta os custos para as partes e pode conduzir os menos favorecidos a aceitar acordos injustos.

O segundo obstáculo de superação, numa leitura de vantagens e desvantagens, é sobre a possibilidade das partes. Num primeiro viés, com um olhar para a disponibilidade de recursos financeiros, é certo que os mais abastados (sejam pessoas físicas ou jurídicas) estão em posição de vantagem para propor ou defender demandas, e até mesmo para suportar o

¹⁴ AQUILERA URQUIZA, Antônio Hilário; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 20, n. 8, p. 306, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 12 dez. 2024.

¹⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988. p. 8.

fator tempo. Noutra lente, porém, os autores trabalham a aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação, num recorte de que diferenças de educação, meio e *status* social denotam barreiras de importância na acessibilidade da justiça.

Por fim, num paralelo entre litigantes eventuais *versus* litigantes habituais, tendo por referência a frequência com que estão diante do sistema de justiça, estes estariam em posição de vantagem sobre aqueles, em razão de maior experiência, possível economia de escala, relacionamentos com o sistema decisório, testes de estratégias e diluição de riscos.

O terceiro obstáculo identificado diz respeito aos interesses difusos. As abordagens apontam para a dificuldade na atuação em grupo na defesa de direitos que são difusos.

Cientes de que muitos dos obstáculos se inter-relacionam e que, via de regra, não podem ser eliminados ponto a ponto, faz-se necessário pensar e formular soluções. As soluções práticas para problemas de acesso à justiça emergem, segundo os autores, em movimentos cronológicos ora sistematizados em ondas¹⁶.

A primeira onda é a de assistência judiciária para os pobres. As soluções iniciais, pautadas no trabalho de advogados particulares, sem contraprestação remuneratória, logo se mostraram ineficientes. Fato era (e ainda é) que os profissionais dedicam a maior parte de seu tempo para os trabalhos remunerados, e não à assistência judiciária gratuita.

Nesse cenário, ecoou uma contradição entre o acesso efetivo e os sistemas inadequados, emergindo uma onda de reformas nas quais o ponto chave e de convergência foi a de que o Estado deveria arcar com os honorários dos advogados. Assim, numa vertente de solução, os honorários dos advogados particulares são pagos pelo Estado (sistema *judicare*). Noutra perspectiva, os serviços jurídicos são prestados diretamente pelo Estado, ou seja, advogados servidores públicos.

A segunda onda é a de representação dos interesses difusos, na qual são promovidas mudanças no processo – antes limitado a uma relação entre duas partes –, para permitir e compreender a solução de interesses coletivos.

A terceira onda caracteriza-se por um novo enfoque de acesso à justiça, numa concepção mais ampla. Para além do até aqui parametrizado, “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas na sociedade moderna”¹⁷.

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988.

¹⁷ Idem, p. 67-68.

As soluções lapidadas nos processos evolutivos, ora sistematizados em ondas, por certo representam avanços e real engajamento teórico na efetivação do direito fundamental do acesso à justiça, todavia, não são plenos nem mesmo perfeitos, apresentando limites.

Não é do nosso escopo pormenorizar cada uma das ondas em seus desdobramentos, pontos positivos e limites. Sob o referencial teórico de Cappelletti e Garth, interessa-nos, sob o olhar do projeto Florença, apresentar a compreensão de amplo diálogo, inquietações e movimento histórico, buscando, sobretudo, concretizar o efetivo acesso à justiça.

Tal esforço e movimento, ao fim e ao cabo, traduz a consciência do acesso à justiça como direito fundamental. Igualmente, demonstra a inefetividade do acesso à justiça como um problema público a exigir atenção e solução. Sob a perspectiva do ciclo das políticas públicas, é elemento hábil a figurar na agenda e a demandar atenção dos agentes públicos e privados, como também de instituições.

Em tempos atuais, as inquietações sobre o acesso à justiça ainda se fazem presente, seja na própria definição de acesso à justiça, seja na busca pela efetividade de tal acesso.

A inefetividade ainda é um gargalo e emerge sob o olhar incômodo de um sistema burocrático, complexo, excludente, moroso, a exigir, em postura coerente e responsável, atenção e solução como objeto e pauta de política pública.

No contexto de tais inquietações, temos vivenciado reformas processuais e judiciais, numa renovação do sistema de justiça para além de uma exclusiva mediação pelo Estado e na busca por correção de falhas, visando eficiência, igualdade, celeridade, garantia de direitos e modernização.

O acesso à justiça não se limita ao acesso à jurisdição do Poder Judiciário, em verdade, “uma abordagem que privilegia somente a perspectiva do acesso como sendo a capacidade de ingresso ao Poder Judiciário não permite tratar a dimensão social que o envolve”¹⁸.

Esse direito de acesso à justiça “envolve uma série de instituições estatais e não estatais”¹⁹ e, sendo um direito de primeira ordem, emerge na construção de uma sociedade mais justa, solidária e republicana.²⁰

¹⁸ IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 196, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68>. Acesso em: 10 nov. 2025.

¹⁹ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 57, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 10 nov. 2025.

²⁰ Idem, p. 57.

Rebecca Lemos Igreja e Talita Tatiana Dias Rampin, redefinindo o acesso à justiça a partir de contribuição das pesquisas empíricas, da formação jurídica e das atividades de assistência comunitária, expressam que, do ponto de vista nacional, “a justiça está integrada às políticas governamentais”²¹, como tema estratégico a delinear tanto a forma como os conflitos estão sendo estruturados e, também, a promoção de direitos, distribuição de bens, exercício do poder e outras dimensões.

Nessa perspectiva nacional, os atores envolvidos no acesso à justiça estão institucionalizados, correspondendo a órgãos e agentes da máquina estatal, denominados tradicionalmente de sujeitos da lei. Assim, sob esse enfoque, o acesso à justiça “corresponde às condições de entrada e de participação no sistema estatal de resolução de conflitos, perpassando, portanto, ao próprio processo de ser reconhecido como sujeito de direito”²².

No desafio de ampliar os horizontes, são percebidos novos atores e, por consequente, novos processos de luta e promoção do acesso à justiça, donde se verifica uma mobilização da sociedade em outros espaços com os novos atores, “tais como projetos de educação em direitos, para reivindicar o reconhecimento de sua cidadania”²³.

Ato contínuo, Igreja e Rampin sinalizam que essa pluralidade de experiências na busca pelo efetivo acesso à justiça nos permite afirmar que reconhecer direitos é diferente da promover justiça. Ademais, incitam-nos a pensar a justiça como espaço, que deve ser renovado de forma constante e atentar-se às mudanças nos contextos sociais e políticos, e também às novas demandas, até pelo fato de que as novas “formas de enxergar e entender os problemas e as suas soluções serão a fonte oculta e o motor de nosso senso de justiça em expansão”.²⁴

Segundo as autoras, pensar no acesso efetivo à justiça

[...] vai além do movimento de entrada nas instituições; é construir um espaço jurídico não só mais inclusivo, mas mais aberto à **autotransformação**: um espaço que seja visto como maduro para o diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais²⁵.

²¹ IGREJA, op. cit., p. 206.

²² IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 196, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68>. Acesso em: 10 nov. 2025.

²³ Idem, p. 207.

²⁴ GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 43, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.21910/rbsd.v2n1.2015.6>. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12>. Acesso em: 10 nov. 2025.

²⁵ IGREJA; RAMPIN, op. cit., p. 212.

Dito isso, sustenta-se, a partir da proposição de Rebecca Lemos Igreja e Talita Tatiana Dias Rampina, que o avanço na concepção de acesso na concepção de acesso à justiça não se limita um movimento de institucionalização, mas envolve uma verdadeira transformação do próprio espaço jurídico.

Ampliando a compreensão desse espaço jurídico, revela-se salutar o estudo de Maria Tereza Aina Sadek acerca das portas de entrada e saída, à medida que o direito de “acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável”²⁶.

Em sociedades marcadas por elevado índice de desigualdade social e econômica existe uma dificuldade de democratização do direito de acesso à justiça. Nesse contexto, a porta de entrada acaba por atrair determinado litigante e inibe ou se fecha para uma grande massa de indivíduos, que são incapazes de manejar instrumentos de efetivação dos seus direitos. Logo, essa porta de entrada não se estabelece com mecanismo de inclusão e de construção da cidadania²⁷.

Sendo o acesso à justiça um elemento de promoção da cidadania, de construção da democracia e de estabilização e funcionamento do próprio do Estado de Direito – o qual, entre outras atribuições, deve assegurar, em “todas as suas funções, isonomia substancial aos cidadãos”²⁸ – impõe-se avaliar o problema da inefetividade sob a ótica tanto do ingresso quanto das soluções. Tal avaliação deve contemplar, em especial, a inclusão de parcelas da população até então excluídas, que não dispõem nem mesmo conhecimento e da apropriação mínima de seus direitos.

Nesse cenário, espaços e instituições estão se (re)construindo e se moldando para garantir direitos e solucionar controvérsias²⁹. Nesse movimento de transformação do espaço, emergem meios alternativos de solução de conflito, propiciando uma justiça mais rápida, barata e menos formalista, a exemplo da conciliação, mediação e arbitragem.

Além disso, deparamo-nos com movimentos de desjudicialização, de fortalecimento e de incentivo da jurisdição voluntária extrajudicial e de rearranjos institucionais, a exemplo dos papéis e funções da Defensoria Pública e Ministério Público.

²⁶ SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 57, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 10 nov. 2025.

²⁷ Idem, p. 60.

²⁸ PINHO, Humberto; STANCATI, Maria. A ressignificação do princípio do Acesso à Justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. In: ALVIM, Teresa; DIDIE JR., Fredie. *Doutrinas essenciais – Novo Processo Civil – Teoria Geral do Processo I*. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 2. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/doutrinas-essenciais-novo-processo-civil-teoria-geral-do-processo-i/1196959225>. Acesso em: 17 nov. 2025.

²⁹ SADEK, op. cit., p. 65.

Humberto Dalla Bernardina de Pinho e Maria Martins Silva Stancati, em um exame sobre a reforma do Código de Processo Civil, compartilham a ideia, ressignificando a leitura e a interpretação do artigo 3^{o30} do Código de Processo Civil, de uma jurisdição delegada para serventias extrajudiciais ou mesmo exercida por câmaras comunitárias, centros ou mesmo conciliadores e mediadores extrajudiciais³¹.

Os autores mencionados fazem uma releitura do princípio da inafastabilidade da jurisdição frente ao moderno conceito de acesso à justiça, para além do acesso ao Judiciário, com oportunidade de solução de conflitos no âmbito privado³².

Observa-se, em síntese, transformações nesse espaço visando, dentre outros, otimizar fluxos, ampliar as portas de entrada e saída na solução de conflitos, assim como a inclusão de pessoas.

As mudanças perpassam reformas processuais, de modo que regras e estruturas precisam, de fato, passar por lapidações e aprimoramento, visando, sobretudo, celeridade e um processo justo³³.

A garantia de igualdade de acesso à justiça para todos na promoção do Estado de Direito emerge, dentre outros, como um objetivo das Nações Unidas na agenda 2030³⁴ para o Desenvolvimento Sustentável. Isso demonstra, também nesse prisma, e sob o ciclo das políticas públicas, que o problema da inefetividade do acesso à justiça está na agenda e demanda solução.

Assim sendo, para fins do presente trabalho, consideraremos o acesso à justiça como um direito fundamental estruturante do Estado de Direito, elemento constitutivo da cidadania e da dignidade da pessoa humana, além de instrumento para construir uma sociedade mais justa e solidária. Tal concepção compreende o acesso à justiça como um espaço formado por

³⁰ “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.” (BRASIL. *Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 2 mar. 2025).

³¹ PINHO, Humberto; STANCATI, Maria. A ressignificação do princípio do Acesso à Justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. In: ALVIM, Teresa; DIDIE JR., Fredie. *Doutrinas essenciais – Novo Processo Civil – Teoria Geral do Processo I*. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 4. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/doutrinas-essenciais-novo-processo-civil-teoria-geral-do-processo-i/1196959225>. Acesso em: 17 nov. 2025.

³² Idem, p. 5.

³³ Idem, p. 3.

³⁴ ONU – Organizações das Nações Unidas. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 11 dez. 2025.

um conjunto de regras, atores e instituições articulados com o objetivo de promover uma ordem jurídica justa.

Para além de uma conceituação de acesso à justiça, noutra síntese, diante de um cenário de inefetividade e inquietudes, é adequado considerar o acesso à justiça como objeto de política pública passível de estudo e avaliação sob os modelos institucional e de processo.

2.1.1 Do acesso à justiça integral e gratuita na Constituição Federal de 1988 (CF/88) sob o arranjo jurídico da Defensoria Pública

Inicialmente, esclarecemos que não faz parte do escopo do nosso trabalho promover um resgate e discorrer sobre a história do acesso à justiça no Brasil. Uma vez fixada, em linhas anteriores, nossa especial atenção aos modelos institucional e ao ciclo das políticas públicas, optamos por um recorte temporal que privilegia a leitura a partir da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, no contexto brasileiro, é possível anotar que, antes de 1988, o acesso à justiça não ocupava a agenda pública voltada à sua plena efetivação. A partir da década de 1980, contudo, visando a garantir e efetivar direitos individuais, econômicos, sociais e coletivos, notam-se importantes transformações, com o objetivo de assegurar o efetivo direito de acesso à justiça no Brasil.

Mudanças legislativas, a exemplo da edição da Lei n. 7.224, de 7 de novembro de 1984³⁵, que dispunha sobre a criação do Juizado Especial de Pequenas Causas, demonstram uma alteração no direito positivo, objetivando desburocratizar e dar celeridade à jurisdição.

Fato é que o direito de acesso à justiça, no Brasil, assume mais notoriedade e efetividade após a promulgação da Constituição de 1988. Isso porque a Carta Magna possui um título que trata dos direitos e garantias fundamentais, donde se percebe, na compreensão das ondas renovatórias, a maior notoriedade do direito de acesso à justiça no cenário brasileiro. Não obstante a vigência da Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950,³⁶ que estabelece normas de assistência judiciária aos necessitados, grande parte da população necessitada não tinha acesso à justiça.

³⁵ BRASIL. *Lei n. 7.224, de 7 de novembro de 1984*. Autoriza o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, Autarquia vinculada ao Ministério do Interior, a doar os imóveis que menciona, situados no Município de Iracema, no Estado do Ceará. Brasília, DF: Presidência da República, [1984]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17224.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.

³⁶ BRASIL. *Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1950]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.

A constitucionalização do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV,³⁷ CF/88), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV,³⁸ CF/88), e do juiz natural (art. 5º, LIII³⁹, CF/88), o alargamento do conceito de assistência judiciária gratuita (art. 5º, LXXIV,⁴⁰ CF/88) e a elevação da Defensoria Pública à instituição essencial à função jurisdicional (art. 134,⁴¹ CF/88) são claros elementos de uma nova abordagem constitucional do acesso à justiça, que se dá numa ampla concepção, para além das portas do Poder Judiciário e da atuação no processo judicial.

Um acesso à justiça reconhecido como direito fundamental e sob a proteção de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV⁴², CF/88) e um direito de acesso à justiça, que, na superação de obstáculos das ondas renovatórias, será custeado pelo Estado, em um modelo público de política pública, dentre outros, a partir do arranjo institucional consubstanciado na Defensoria Pública.

Desse modo, pela pertinência ao nosso trabalho, é oportuna e relevante a compreensão jurídico-constitucional, lastreada em sólidos referenciais teóricos, de que a Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, expressão e instrumento do regime democrático, representa um arranjo institucional de *status* constitucional competente para efetivar a política pública de acesso à justiça na forma de assistência jurídica integral e gratuita.

Igualmente relevante é a compreensão de um modelo público, com *status* constitucional, de política pública de acesso à justiça diferente, por exemplo, do modelo *judicare* – caracterizado como um sistema de assistência judiciária em que advogados particulares são remunerados pelo Estado para atender pessoas de baixa renda, geralmente recebendo por causa individual.

No compasso da própria evolução dos debates concernentes ao acesso à justiça, o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública sofreu relevantes alterações no patamar

³⁷ “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]).

³⁸ “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...]” (Idem).

³⁹ “LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; [...]” (Idem).

⁴⁰ “LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]).

⁴¹ “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.” (idem). Essa redação é do texto original da CFRB/88.

⁴² “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

IV - os direitos e garantias individuais.” (Idem).

constitucional. Da redação originária⁴³ do artigo 134 da CF/88 para o texto alterado⁴⁴ pela Emenda Constitucional (EC) Federal n. 80, de 2014, percebe-se, dentre outros, que a instituição foi elevada à categoria de permanente, reconhecida como expressão e instrumento do regime democrático, e teve suas competências e funções ampliadas.

As alterações citadas, alinhadas aos debates empreendidos por Mauro Capelletti e Bryant Garth⁴⁵, bem como aos novos espaços de justiça, sinalizam, dentre outros, o acesso à justiça sob o arranjo da Defensoria Pública como mecanismo de justiça social e inclusão, especialmente na promoção da cidadania, respeito aos direitos humanos e afirmação do Estado democrático de Direito

Após as reformas legislativas, a Defensoria Pública alinha-se a um novo paradigma cuja atuação não mais se limita a processos individuais de pessoas economicamente carentes. O dever de promover os direitos humanos demonstra, de forma inegável, “que está inserida a atuação em favor dos grupos estigmatizados socialmente e das pessoas vítimas de discriminação”⁴⁶.

Noutro aspecto, também merece referência a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que incluiu o parágrafo 2^o⁴⁷ ao artigo 134, com vistas a assegurar às Defensorias Pública Estaduais autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. A sobredita autonomia

⁴³ “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. (Redação do texto original da CFRB/88).” (Idem).

⁴⁴ “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014).” (grifamos) (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

⁴⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988.

⁴⁶ VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 459, jul. 2015. Doi: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201520>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/KymPM5hJMKT6TpvRKwWSKkM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁴⁷ “Art. 134. [...] § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º .” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

somente alcança a Defensoria Pública da União em 2013, com a edição da Emenda Constitucional n. 74⁴⁸.

Finalmente, ainda no arranjo institucional, oportuno o destaque de que o texto constitucional, desde a redação originária⁴⁹, veda, aos integrantes da Defensoria Pública, o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Assim sendo, no recorte temporal da CF/88, nosso objetivo foi demonstrar uma decisão da arena legislativa da assembleia nacional constituinte, que optou pela constitucionalização de um arranjo institucional competente para a execução da política pública de acesso à justiça integral e gratuita em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e financeira.

Além disso, ressaltamos, sob a lente do modelo teórico institucional para análise das políticas públicas, as mudanças ocorridas nesse arranjo institucional, fruto e decorrência das inquietações e debates, ainda recorrentes, dentre outros, da necessidade e do anseio de um arranjo hábil a tornar efetivo esse acesso à justiça.

Das mudanças no arranjo, destaque para a materialização do elemento autonomia, pauta do nosso problema de pesquisa que será logo mais objeto de detalhamento.

2.2 O acesso à justiça como objeto de política pública – ensaio de uma análise jurídico institucional sob o quadro de referências proposto por Maria Paula Dallari Bucci

A assistência jurídica integral e gratuita em favor das pessoas que não possuem condições financeiras é um direito fundamental a ser prestado pelo Estado (art. 5º, LXXIV⁵⁰, CF/88). Levando isso em conta, a Constituição Federal de 1988 disciplinou que a Defensoria Pública é uma instituição permanente, incumbida da orientação jurídica, da promoção dos

⁴⁸ “Art. 134. [...] § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 74, de 2013).” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 74, de 6 de agosto de 2013*. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

⁴⁹ “Art. 134. § 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e **vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais**. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004).” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

⁵⁰ “LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988).

direitos humanos e da 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 (art. 134)⁵¹.

Existe, consoante texto constitucional, um conjunto de ações resultante de escolha política na arena legislativa a cargo da Defensoria Pública, cuja materialização destina-se a uma finalidade específica e planejada, com o intuito de se atingir algum dos objetivos elencados no artigo 3º⁵² da Constituição Federal de 1998.

O acesso à justiça pelas pessoas carentes de recursos financeiros é um problema público já abordado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth⁵³ na década de 1970 e ainda atual, tal como demonstramos em linhas pretéritas. Isso porque, na arena legislativa, como dito, o Estado optou por disciplinar um arranjo institucional competente para o efetivo acesso à justiça, por meio da assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública.

Não se está aqui a afirmar que existe uma exclusividade institucional da Defensoria Pública para a assistência jurídica integral e gratuita. O que se expressa e reitera, dentro do direito posto e a par dos referenciais teóricos já citados, é que a assistência jurídica integral e gratuita é direito fundamental e a Defensoria Pública é um arranjo institucional constitucionalmente moldado para tornar efetivo esse direito. Assim, sem dúvida, podemos afirmar que o acesso à justiça é objeto de política pública.

Cientes da categorização das políticas públicas em diferentes tipos, anteriormente mencionados segundo estudos de João Pedro Schmidt, concluímos, por exemplo, que o acesso à justiça é uma política pública de Estado.

Segundo compreensão de Caroline Müller Bittencourt e Janriê Rodrigues Reck, “em princípio, as Políticas Públicas de Estado devem ter uma prioridade de recursos, estão fora das

⁵¹ “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

⁵² “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988).

⁵³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988.

margens de alteração constitucional/legal e, portanto, estão conectadas com as cláusulas pétreas [...]”⁵⁴.”

Além disso, numa abordagem sobre os arranjos institucionais de Estado e Governo, Caroline Müller Bittencourt e Janriê Rodrigues Reck destacam que:

[s]ão três os pontos de observação a partir dos quais será possível elaborar a distinção entre desenhos organizacionais de Governo/Estado: (i) quais organizações devem tomar determinados tipos de decisões; (ii) forma da relação entre as organizações; (iii) especialização das organizações.

A Constituição determina a participação de certas organizações nas políticas públicas, as quais adquirem o caráter de desenho ou modelo organizacional de Estado. Por exemplo, necessariamente a política pública de segurança passará pelas polícias; a política de acesso à jurisdição passará pela defensoria pública, e assim por diante. Há, portanto, elementos organizacionais que estão em um nível hierárquico de importância tal de estabilidade necessária para merecerem o dado de organização de Estado⁵⁵.

Para além das categorias, rememorando os modelos teóricos, reiteramos, como já expresso em linhas anteriores, nossa especial atenção ao modelo institucional, que nessa etapa de nosso trabalho ecoa contextualizada.

Fixadas essas premissas, passamos a um ensaio do quadro de referências de uma política pública visando, sobretudo, a uma melhor demarcação do aspecto institucional da política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo da Defensoria Pública.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, o quadro de referências “dá ênfase ao aspecto institucional das políticas públicas”⁵⁶ e visa a sistematizar 12 (doze) elementos, a saber: (a) nome oficial do programa de ação, (b) gestão governamental, (c) base normativa, (d) desenho jurídico-institucional, (e) agentes governamentais, (f) agentes não governamentais, (g) mecanismos jurídicos de articulação, (h) escala e público-alvo, (i) dimensão econômico-financeira do programa, (j) estratégia de implantação, (k) funcionamento efetivo do programa, e (l) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Sendo assim, vejamos:

Quadro 1 – Quadro de referências

⁵⁴ BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 639, set./dez. 2021.

⁵⁵ Idem, p. 657.

⁵⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. O Direito na fronteira das políticas públicas. São Paulo, SP: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. p. 7.

Elemento	Descrição
1. Nome oficial do programa ⁵⁷ .	Assistência jurídica integral e gratuita.
2. Gestão governamental.	Assembleia Nacional Constituinte de 1988. ⁵⁸
3. Base normativa ⁵⁹ .	A base normativa primária é o artigo 5º, LXXIV, da CF/88. Sob a ótica do arranjo institucional da Defensoria Pública, também emerge como base normativa o artigo 134 da CF/88. No contexto de outras normas não exclusivas do programa sob as quais se apoia seu funcionamento cita-se, por exemplo, a seção IV do Capítulo II do Código de Processo Civil Brasileiro, que disciplina a Gratuidade da Justiça nos artigos 98 ⁶⁰ , 99 ⁶¹ , 100, 101 e 102.

⁵⁷ O nome oficial do programa deve ser compreendido com aquilo que lhe confere identidade.

⁵⁸ A assistência jurídica integral e gratuita emerge como direito fundamental no texto originário da CF/88. A Assembleia Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, no Congresso Nacional, em Brasília. Sua convocação foi resultado da EC n. 26, de 1985, e do compromisso de Tancredo Neves, primeiro presidente civil eleito após a ditadura. A presidência ficou a cargo do deputado federal Ulysses Guimarães e o senador Bernardo Cabral foi o relator-geral. A Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

⁵⁹ Maria Paula Dallari Bucci sugere “apontar a norma que institui o programa e as disposições mais importantes específicas para o seu funcionamento” e pondera que, “em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento” (2015, p. 09)

⁶⁰ “Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

I - as taxas ou as custas judiciais;

II - os selos postais;

III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;

IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;

V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;

VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;

VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

§ 2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência.

§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.

§ 4º A concessão de gratuidade não afasta o dever de o beneficiário pagar, ao final, as multas processuais que lhe sejam impostas.

§ 5º A gratuidade poderá ser concedida em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou consistir na redução percentual de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 6º Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 7º Aplica-se o disposto no art. 95, §§ 3º a 5º, ao custeio dos emolumentos previstos no § 1º, inciso IX, do presente artigo, observada a tabela e as condições da lei estadual ou distrital respectiva.

§ 8º Na hipótese do § 1º, inciso IX, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento atual dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o notário ou registrador, após praticar o ato, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrares, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento de que trata o § 6º deste artigo, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento.” (BRASIL. *Lei Federal n. 13.105, de 16 de*

4. Desenho jurídico institucional.	Artigo 134 da CF/88 e Lei Complementar (LC) Federal n. 80/1994 ⁶² .
5. Agentes governamentais.	Defensores públicos ⁶³ , que possuem competência para desempenhar as funções institucionais elencadas no artigo 4 ⁶⁴ da LCF 80/1994. Também se inserem os servidores públicos, de formação jurídica e multidisciplinar, que integram a instituição. ⁶⁵
6. Agentes não governamentais.	Advocacia privada, integrantes de núcleos de prática jurídica, organizações de assistência social, religiosa entre outros que, em maior ou menor medida, prestam assistência jurídica e promovem o acesso à justiça. ⁶⁶
7. Mecanismos jurídicos de	Divisão de competências entre a Defensoria Pública da

março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 2 mar. 2025).

- ⁶¹ “Art. 99. O pedido de gratuidade da justiça pode ser formulado na petição inicial, na contestação, na petição para ingresso de terceiro no processo ou em recurso.
- § 1º Se superveniente à primeira manifestação da parte na instância, o pedido poderá ser formulado por petição simples, nos autos do próprio processo, e não suspenderá seu curso.
- § 2º O juiz somente poderá indeferir o pedido se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para a concessão de gratuidade, devendo, antes de indeferir o pedido, determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos.
- § 3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.
- § 4º A assistência do requerente por advogado particular não impede a concessão de gratuidade da justiça.
- § 5º Na hipótese do § 4º, o recurso que verse exclusivamente sobre valor de honorários de sucumbência fixados em favor do advogado de beneficiário estará sujeito a preparo, salvo se o próprio advogado demonstrar que tem direito à gratuidade.
- § 6º O direito à gratuidade da justiça é pessoal, não se estendendo a litisconsorte ou a sucessor do beneficiário, salvo requerimento e deferimento expressos.
- § 7º Requerida a concessão de gratuidade da justiça em recurso, o recorrente estará dispensado de comprovar o recolhimento do preparo, incumbindo ao relator, neste caso, apreciar o requerimento e, se indeferi-lo, fixar prazo para realização do recolhimento.” (Idem).
- ⁶² BRASIL. *Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 dez. 2024.
- ⁶³ Integrantes da instituição mediante concurso público de provas e títulos.
- ⁶⁴ “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:
- I - prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- II - promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- III - promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- V - exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- VI - representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- VII - promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).
- VIII - exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

articulação.	<p>União e a dos Estados, em que a primeira demanda na Justiça Federal e a segunda na Justiça Estadual, ecoando, nesse recorte, as competências federativas.</p> <p>Cooperação com agentes não governamentais, a exemplo de núcleos de prática jurídica para o fomento do acesso à justiça integral e gratuita.</p> <p>Cooperação com os movimentos sociais como uma estratégia eficaz para ampliar o acesso à justiça. O atual modelo da Defensoria Pública “contribui para melhorar as condições de acesso à justiça para movimentos sociais”⁶⁷.</p> <p>Na seara da articulação intragovernamental, cabe um olhar</p>
---------------------	--

IX - impetrar *habeas corpus*, mandado de injunção, *habeas data* e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

X - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XI - exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; (Redação dada pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XII - (VETADO);

XIII - (VETADO);

XIV - acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XV - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XVI - exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XVII - atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XVIII - atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XIX - atuar nos Juizados Especiais; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XX - participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).

XXI - executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009). (Vide Lei n. 14.941, de 2024).

XXII - convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. (Incluído pela Lei Complementar n. 132, de 2009).”

§ 1º (VETADO). (BRASIL. *Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 25 fev. 2025).

⁶⁵ Uma vez que a competência para a assistência jurídica integral e gratuita não é privativa da Defensoria Pública, o acesso à justiça, seja ou não na forma de assistência jurídica integral e gratuita, também realizado, em certa medida, pelos membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e da advocacia pública.

⁶⁶ Noutro cenário, é oportuno considerar o acesso à justiça sob a perspectiva da sexta onda renovatória e o uso da tecnologia. Sem dúvida, nossa sociedade vive momento de notórias e rápidas transformações marcadas pela tecnologia o que também impacta no Direito. Nessa conjuntura emergem alguns desdobramentos, a exemplo do uso adequado dessas tecnologias, marcos normativos e regulatórios, e também, não menos

	<p>atento ao Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais⁶⁸ que, no desempenho de suas finalidades estatutárias⁶⁹, com um olhar para as implicações futuras das tendências atuais no acesso à justiça na atuação da Defensoria Pública, recentemente publicou ato⁷⁰ instituindo a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública, com o objetivo de fomentar o acesso à justiça, priorizando a tutela extrajudicial dos direitos, o tratamento adequado dos conflitos e a solução consensual das controvérsias.</p> <p>Dentre os fundamentos⁷¹ da citada política, destaque para uma visão na redução das assimetrias no acesso à justiça e a consideração das vulnerabilidades estruturais presentes na sociedade brasileira.</p> <p>No âmbito das diretrizes⁷², em conexão com nossa</p>
--	--

importante, o impacto no próprio acesso à justiça. Assim, contextualizando, ao lado de agentes (pessoas e instituições) identificamos ferramentas de tecnologia que, ao fim e ao cabo, aparecem como instrumentos de um acesso à justiça com reflexos em todo Sistema de Justiça e, por certo, no arranjo institucional da Defensoria Pública.

⁶⁷ SANTOS, Caio Santiago Fernandes. *Defensoria Pública e movimentos sociais: novas possibilidades de acesso à justiça no Brasil*. 2015. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 107. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-23082023-151335/pt-br.php>. Acesso em: 6 mar. 2025.

⁶⁸ “Art. 1º. O Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais – CONDEGE é uma pessoa jurídica de direito privado, associação civil fundada em 2001 pelas Defensorias Públicas, sem fins lucrativos, de caráter nacional, com prazo de duração indeterminado, regendo-se por este Estatuto e por legislação que lhe for aplicável.” (CONDEGE – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais. *Estatuto Social*. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2021/11/ESTATUTO-CONDEGE-FINALIZADO-2.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025).

⁶⁹ “Art. 2º. As atividades do Condege possuem caráter técnico, pedagógico, científico e cultural, com as seguintes finalidades:
I - defender os princípios e funções institucionais da Defensoria Pública;
II - funcionar como órgão permanente de coordenação e articulação dos interesses comuns da Defensorias Pública, em todo o país;
III - promover a integração da Defensoria Pública em todo território nacional;
[...]” (idem).

⁷⁰ CONDEGE – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Gerais. *Resolução do Pleno Condege n. 1, de 13 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/12/SEI-DPE-RR-0641098-RESOLUCAO-DO-PLENO-DO-CONDEGE-2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁷¹ “Art. 2º. São fundamentos da Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública:
I - a promoção dos direitos humanos e a disseminação da cultura da pacificação;
II - a redução das assimetrias no acesso à justiça e a consideração das vulnerabilidades estruturais presentes na sociedade brasileira;
III - a prevenção dos conflitos e o combate à violação dos direitos;
IV - o respeito à autonomia e o estímulo às soluções consensuais;
V - a promoção do protagonismo popular e a educação em direitos.” (CONDEGE – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Gerais. *Resolução do Pleno Condege n. 1, de 13 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/12/SEI-DPE-RR-0641098-RESOLUCAO-DO-PLENO-DO-CONDEGE-2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025).

⁷² Art. 3º. Na implementação da Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública, serão observadas as seguintes diretrizes:
I - atuação organizada, planejada e coordenada da Defensoria Pública no tratamento adequado e soluções consensuais dos conflitos para a construção de consensos internos, estratégias conjuntas e valorização do princípio da unicidade institucional;

	abordagem no presente ensaio do quadro de referências, percebe-se amplo panorama e direcionamento de diálogo entre entes e instituições, visando a prevenção dos conflitos, o estímulo às soluções consensuais e o incentivo às práticas restaurativas.
8. Escalada ⁷³ .	São todos os sujeitos de direitos residentes no país, em situação de vulnerabilidade econômica e social. As Defensorias possuem, no âmbito da sua autonomia administrativa, regramentos próprios sobre o critério econômico de atendimento. Na Defensoria Pública do Estado de Goiás o citado regramento está na Resolução CSDP n. 020, ⁷⁴ de 29 de junho de 2016 ⁷⁵ . Sob o ponto de vista da efetividade, é imperiosa uma leitura voltada aos desafios contemporâneos no acesso à justiça na atuação da Defensoria Pública, dentre eles, a digitalização dos serviços jurídicos ⁷⁶ . No âmbito da amplitude do programa com a lente para efetividade, é certo que tal extensão deve considerar o

- II - diálogo com os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, Ministério Público, Procuradorias Estaduais e Municipais, Ordem dos Advogados do Brasil, Tribunais de Contas, PROCON's, Agências Reguladoras, entidades da sociedade civil, movimentos sociais, universidades e instituições de ensino e pesquisa, dentre outras organizações, públicas e privadas, visando a prevenção dos conflitos, o estímulo às soluções consensuais e o incentivo às práticas restaurativas.
- III - criação de bases periódicas de dados, avaliação jurimétrica e diagnósticos quantitativo e qualitativo da atuação extrajudicial da Defensoria Pública, visando o monitoramento e a avaliação desta Política Nacional para uma atuação estratégica baseada em evidências;
- IV - revisão, aperfeiçoamento e institucionalização das boas práticas consensuais já existentes, incentivando a sua difusão;
- V - valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes à pacificação e do trabalho extrajudicial desenvolvido na Defensoria Pública, sendo recomendável a adoção de índices próprios nas avaliações funcionais, inclusive mediante promoções pelo critério do merecimento, quando cabível;
- VI - apoio de equipes multidisciplinares, visando ao assessoramento técnico e interdisciplinar;
- VII - revisão periódica e o aperfeiçoamento desta Política Nacional e seus respectivos programas. (CONDEGE – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Gerais. *Resolução do Pleno Condege n. 1, de 13 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/12/SEI-DPE-RR-0641098-RESOLUCAO-DO-PLENO-DO-CONDEGE-2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025).

⁷³ Compreendida como o alcance esperado, a magnitude do programa numa perspectiva da efetividade.

⁷⁴ DPEGO – Defensoria Pública do Estado de Goiás. *Resolução CSDP n. 020, de 29 de junho de 2016*. Regulamenta os critérios e forma de aferição da necessidade (econômica, jurídica, social e organizacional), e também, regulamenta a denegação do atendimento. Goiânia, GO: DPEGO, 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://www2.defensoria.go.def.br/api/proxy/download-shared-link/downloadFile/a2c3fb17-60b1-4625-92c0-5ba87f7441fe>. Acesso em: 17 dez. 2024.

⁷⁵ Pela Resolução CSDP n. 020/2016, presume-se necessitada a pessoa natural que aufera renda mensal não superior a três salários-mínimos federal. Logo, todos aqueles, no estado de Goiás, com renda de até três salários-mínimos são potenciais assistidos da Defensoria Pública. Assim, numa concepção de escalada e público-alvo, no cenário de Goiás, por exemplo, intenta-se que o acesso à justiça integral e gratuita pela Defensoria Pública esteja à disposição de todos aqueles que ganham até três salários-mínimos.

⁷⁶ A digitalização, por um lado, sem dúvida deve ser vista como avanço estrutural do sistema de justiça na busca por eficiência, eficácia e efetividade. Noutro aspecto, emerge como fator de exclusão e barreira para ingresso nesse mesmo sistema ante a realidade de indivíduos, comunidades e grupos sociais que não possuem acesso ou que não possuem acesso adequado à tecnologia ou habilidades necessárias para utilizá-la. A vulnerabilidade digital, evidenciada em grande escala no contexto da Pandemia da Covid-19, emerge como desafio no acesso à justiça – seja integral e gratuita ou não –, e sinaliza que o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública deve garantir que pessoas e grupos vulnerabilizados tenham seus direitos respeitados.

	“emprego da tecnologia no campo do Direito, principalmente sob um enfoque de eficiência, desjudicialização e voltado ao desenho de métodos de resolução de disputas em adequação aos conflitos advindos, também, dos impactos da tecnologia nas relações sociais” ⁷⁷ .
9. Dimensão econômico-financeira. ⁷⁸	A capacidade de a Defensoria Pública efetivar o acesso à justiça integral e gratuita encontra limites em seu orçamento aprovado, que se presta para custeio, investimento e pessoal especializado, ou seja, não atende a outro serviço ou programa. Outra fonte de custeio são os fundos, capitalizados por diversas fontes de receitas (a depender da lei instituidora), dentre elas as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação (art. 4º, XXI ⁷⁹ , LC n. 80/1994). É importante compreender que “o desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado”. ⁸⁰ Na dimensão econômico-financeira , o debate, para além da alocação orçamentária, remete-nos à estruturação de um arranjo institucional protegido da indevida interferência do Poder Executivo. Essa

⁷⁷ STOCO OTTOBONI, Maria Fernanda; NUNES, Juliana Raquel. O acesso à justiça sob a perspectiva da sexta onda renovatória e o uso da tecnologia. *Cidadania e Acesso à Justiça*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 18, 2023. Doi: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2023.v9i1.9669>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/9669>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷⁸ No elemento dimensão econômico-financeira emerge relevante desafio do arranjo jurídico institucional. Maria Paula Dallari Bucci esclarece que “[o]s recursos financeiros vinculados ao programa são um dado da maior relevância, que os estudiosos do direito em geral têm dificuldade em considerar. Do ponto de vista da alocação orçamentária, essa inversão de recursos pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra não é exclusiva do programa, pois exceto na hipótese de pessoal especializado (professores, médicos etc.), os recursos humanos na Administração Pública geralmente atendem a diversos serviços e programas. Ainda assim, na descrição da política essa informação, pela sua relevância, deve ser buscada, seja nos quadros das leis orçamentárias, seja nos anexos do projeto de lei que cria o programa ou em outras fontes disponíveis. O dimensionamento do programa mencionado no item 8 ganha outra expressão, se puder ser comparado quando ao quesito do financiamento” (2015, p. 10). A CF/88 assegura à Defensoria Pública, como órgão autônomo e com independência financeira, a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na LDO. É oportuno anotar que a deliberação sobre orçamento ocorre numa arena extremamente desafiadora: a legislativa. O debate orçamentário no ambiente legislativo é delineado por diversos contextos, por vezes, mais políticos e menos técnicos, donde se extraem vulnerabilidades processuais e fáticas no elemento econômico-financeiro, causando instabilidade.

⁷⁹ “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

[...]

XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).” (BRASIL. *Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 dez. 2024).

⁸⁰ STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADPF 504 / MT – Mato Grosso*. Rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 20/10/2020, publicação em 26/11/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437103/false>. Acesso em: 30 dez. 2024.

	proteção é necessária e relevante até pelo fato de a Defensoria Pública, no desempenho de suas funções institucionais, não raras vezes litigar contra o Poder Executivo e outros entes de direito público (art. 4º, § 2º ⁸¹ , LC 80/1994).
10. Estratégias de implantação ⁸² .	Consoante disciplina a norma constitucional (art. 98 ⁸³ do ADCT), pode-se afirmar que uma das estratégias da Emenda Constitucional n. 80/2014 era de que, até o ano de 2022, todas as unidades jurisdicionais contassem com um defensor público em quantitativo proporcional à efetiva demanda e à respectiva população. Essa meta não foi atingida; todavia, a agenda que consta no comando constitucional ainda existe como problema público a ser solucionado ante a compreensão de que assistência jurídica integral e gratuita a ser efetivada pela Defensoria deve estar disponível para todos os potenciais usuários.
11. Funcionamento efetivo do programa.	Num diálogo com as estratégias de implantação, escala e público-alvo, temos que o programa está parcialmente implantado, carecendo de mecanismos para maior efetividade. Cientes de desafios contemporâneos no acesso à justiça balizados, dentre outros, nas transformações tecnológicas, é relevante considerar, sob o recorte do arranjo institucional da Defensoria Pública, que tão importante quanto a existência e presença dos agentes governamentais (defensores públicos) à disposição do público-alvo é a organização e regramento estrutural pautado em soluções, ferramentas de tecnologia, fluxos e rotinas que potencializem o acesso à justiça, encurtando distâncias e desburocratizando.
12. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.	Um primeiro desafio está na construção e gestão de um arranjo institucional que efetivamente esteja protegido de interferências externas, ou seja, com efetiva autonomia ⁸⁴ e hábil a atingir a escala e o público-alvo delimitado pelo comando constitucional. Existem também desafios estruturais a partir do que foi examinado nos quesitos escalada, mecanismos jurídicos de

⁸¹ “§ 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.” (BRASIL. *Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 dez. 2024).

⁸² Nesse ponto, segundo Maria Paula Dallari Bucci, “o objetivo é descrever, com base nas fontes oficiais, qual é o movimento pretendido ou esperado pelo gestor público que protagoniza a instituição do programa” (2015. p. 10).

⁸³ “Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014)

§ 1º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014)

§ 2º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014).” (Brasil, op. cit.).

⁸⁴ A autonomia é elemento técnico, jurídico e político de nosso desenho jurídico-institucional, que se apresenta como relevante instrumento da garantia de acesso à justiça a um conjunto de direitos fundamentais insertos em diferentes políticas públicas.

	<p>articulação, agentes não governamentais e funcionamento efetivo do programa, em especial no recorte de novos desafios no acesso à justiça em razão das mudanças tecnológicas.</p> <p>Aspecto relevante na concretização da política pública de acesso à justiça sob o arranjo da Defensoria Pública se sobressai na compreensão de que a instituição deve se articular e se organizar também sob novas ferramentas e regramentos hábeis à inclusão de pessoas, grupos e comunidades em um sistema de justiça que ora opera de forma diferente da concebida em 1988.</p>
--	--

Com essa construção de um quadro de referências demarcamos o aspecto institucional da política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo da Defensoria Pública.

A partir dos elementos críticos, sob a lente do modelo teórico institucional e do ciclo de políticas públicas formulado para análise das políticas públicas, nos debruçaremos, adiante, em relação ao elemento autonomia, na gestão de um arranjo institucional que efetivamente esteja protegido de interferências externas, hábil a atingir a escala e o público-alvo delimitado pelo comando constitucional.

3 A AUTONOMIA NO ARRANJO JURÍDICO DA DEFENSORIA

O marco regulatório da Defensoria Pública surge com a Lei Complementar (LC) n. 80⁸⁵, de 12 de janeiro de 1994. Somente em 2004, com o advento da Emenda Constitucional (EC) Federal n. 45/2004, que incluiu o § 2^{o86} ao artigo 134 da Constituição Federal, é que foi conferida a autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais.

A Emenda Constitucional Federal (EC) n. 74/2013 incluiu o § 3^{o87} ao artigo 134 da Constituição Federal e, desde então, a autonomia alcançou a Defensoria Pública da União.

O experimento de uma análise jurídico-institucional à luz do quadro de referências proposto por Maria Paula Dallari Bucci permitiu-nos isolar elementos que favorecem uma melhor demarcação do aspecto institucional da política pública de acesso à justiça integral e gratuita no âmbito do arranjo da Defensoria Pública.

Nesse cenário, chamou a atenção, no elemento aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, a perspectiva de um arranjo institucional que efetivamente esteja protegido de interferências externas, ou seja, com efetiva autonomia.

A autonomia é elemento de nosso desenho jurídico-institucional que se apresenta como relevante instrumento da garantia de acesso à justiça a um conjunto de direitos fundamentais insertos em diferentes políticas públicas.

Assim sendo, na presente seção, objetivamos nos debruçar sobre o elemento autonomia, com maior atenção para a autonomia financeira, para melhor compreender o desenho e os contornos desta autonomia no arranjo institucional da Defensoria Pública, na melhor formulação e implemento da política pública de acesso à justiça integral e gratuita, a fim de confirmar ou não nossas hipóteses de pesquisa, quais sejam:

⁸⁵ 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.

⁸⁶ “§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

⁸⁷ “§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 74, de 6 de agosto de 2013*. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

- i. a autonomia, compreendida como uma estrutura protegida de interferências externas, é elemento de ajuste pertinente no arranjo jurídico-institucional da Defensoria Pública, de modo a tornar mais efetiva a política pública de acesso à justiça integral e gratuita.
- ii. a individualização dos limites de despesas com pessoal da Defensoria é garantia de sua independência administrativa e financeira, de modo a preservar a autonomia e o autogoverno que lhe foram deferidos pela CRFB/88.

3.1 A autonomia financeira

De ponto de partida, anota-se que a autonomia financeira, de matriz constitucional, refere-se ao poder-dever de a Defensoria Pública exercer a iniciativa de sua proposta orçamentária e gerir seus recursos financeiros.

José Maurício Conti⁸⁸ ressalta a fundamental importância da autonomia financeira, expressando que, sem ela, em verdade, não haveria autonomia alguma. Ainda, esclarece que a autonomia financeira existe quando há, em favor do ente, recursos financeiros suficientes para as suas necessidades, sem dependência de terceiros.

Ousamos acrescentar aos apontamentos de José Maurício Conti, a concepção de autonomia financeira na perspectiva de recursos financeiros suficientes e em balizas previsíveis a permitir mínimo planejamento, tanto para atender as necessidades como para desempenhar as demandas crescentes que emergem dos comandos constitucionais e infraconstitucionais, sem dependência de terceiros.

O olhar para a existência de recursos financeiros suficientes para atender as necessidades reflete, segundo nossa compreensão, o ‘mundo ideal’, todavia, é importante ressaltar a finitude dos recursos públicos. Isso, por si, não retira ou mitiga a autonomia, no entanto, acautela-nos a compreender que, por vezes, nem todas as necessidades serão atendidas, sendo necessário realizar escolhas durante o planejamento.

A autonomia financeira, independentemente do volume de recursos, encontra-se em situação de fragilidade quando a gestão financeira depende de terceiros e/ou se mostra suscetível a interferências externas, impedindo, por exemplo, a execução de atos objeto de planejamento prévio.

⁸⁸ CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo, SP: Blucher, 2019. p. 152-153.

Uma vez que destacamos o modelo teórico de processo ou ciclo das políticas públicas como referência para a análise das políticas estatais, torna-se relevante – e contextualizada – a compreensão de uma autonomia financeira estruturada, entre outros fatores, em balizas de previsibilidade, as quais permitem o planejamento adequado e a realização de escolhas justificadas frente ao rol das obrigações e demandas decorrentes dos comandos legais.

Não é demais relembrar que, no sistema jurídico brasileiro, o orçamento⁸⁹ constitui instrumento de planejamento e de programação das atividades estatais, constituindo a base da atividade financeira do Estado. Seu propósito é conciliar a limitação de recursos à concretização dos direitos fundamentais e com a busca da excelência na prestação dos serviços públicos.

Ademais, na linha do que sinalizam Almeida e Bevilacqua⁹⁰, é preciso compreender que “não resta alternativa à atividade financeira do Estado Brasileiro senão a de incorporar e bem cumprir o ideário constitucional”. Logo, “as normas de direito financeiro veem-se obrigadas formal e materialmente ao cumprimento dos valores encerrados na Lei Maior, especialmente aqueles afetos aos direitos fundamentais.”

Assim, na busca por concretizar os objetivos fundamentais, outro caminho não há que a atuação planejada, sendo necessárias algumas escolhas. Segundo Bercovici⁹¹, o “planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado”. Ademais, “deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos predeterminados”.

⁸⁹ “SEÇÃO II - DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)** (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988).

⁹⁰ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon; MARTINS, Rafael (orgs.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e Financeiro*. Florianópolis, SC: Tirant Blanch, 2018. p. 29-30.

⁹¹ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, SP: Saraiva, 2006. p. 145-146.

Desse modo, retornando o cerne da autonomia financeira, mostra-se novamente oportuna a lição de Conti que, tomando por referencial Antônio L. de Sousa Franco, destaca que a autonomia financeira plena somente se verifica com a chamada “independência orçamental”, caracterizada nos seguintes termos:

[...] pela separação jurídica total de orçamentos entre a entidade considerada e o orçamento do Estado, bem como pela existência de: a) processos próprios de elaboração e aprovação do orçamento; b) administração financeira própria; c) formas próprias e autônomas de execução e controle da percepção das receitas e realização das despesas; e d) regime jurídico diverso do adotado pelo Estado.⁹²

Essa plenitude da autonomia financeira sob a compreensão da separação jurídica total de orçamentos entre a entidade considerada e o orçamento do Estado dialoga com nosso problema de pesquisa, retrata o que observamos no quadro de referências e confirma uma de nossas hipóteses: se há janela para interferências externas não temos plenitude da autonomia, de modo que a estrutura jurídica do arranjo institucional reclama ajustes. Aliás, “toda norma que reduzir ou minimizar esta autonomia será inconstitucional”⁹³.

Compreendemos, até aqui, que a autonomia financeira possui matriz constitucional e é elemento de planejamento essencial à consecução de políticas públicas. Logo, lado outro, atos de interferências externas são inconstitucionais, fragilizam a autonomia – e, por conseguinte, o planejamento – e, ao fim e ao cabo, a execução de políticas públicas estruturadas no atendimento dos objetivos fundamentais da República.

Visando a ilustrar possíveis cenários de interferências externas que trouxeram ao debate a questão da autonomia da Defensoria Pública, debruçamo-nos em uma pesquisa jurisprudencial perante o Supremo Tribunal Federal, a fim de registrar, à luz do guardião da constituição, os contornos dessa autonomia.

A pesquisa jurisprudencial⁹⁴ foi realizada sob as palavras de busca “defensoria pública e autonomia” e “defensoria pública e autonomia e orçamento”.

Na primeira linha de pesquisa e busca jurisprudencial, qual seja, ‘defensoria pública e autonomia’⁹⁵, emerge uma base de 162 (cento e sessenta e dois) acórdãos, dos quais

⁹² CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo, SP: Blucher. 2019. p. 152-155.

⁹³ Idem, p. 156.

⁹⁴ Pesquisa jurisprudencial conduzida sob referencial apresentado na aula ministrada no dia 21 de junho de 2024, a qual contou com a participação da Profa. Dra. Luly Rodrigues.

⁹⁵ Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=defensoria%20p%C3%Bablica%20e%20autonomia&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 29 maio 2025.

selecionamos, para amostra, todos os 18 (dezoito) julgamentos de mérito com repercussão geral.

Desses 18 julgamentos, porém, somente quatro se relacionam à Defensoria Pública. Deles emergem pautas relevantes, cuja pesquisa e aprofundamento, sob a lente da autonomia, se justificam, a saber: RE 1.140.005 (Tema 1002 – Discussão relativa ao pagamento de honorários à Defensoria Pública, em litígio com ente público ao qual vinculada); RE 887.671 (Tema 847 – Definição dos limites à atuação do Poder Judiciário quanto ao preenchimento de cargo de defensor público em localidades desamparadas); RE 733.433 (Tema 607 – Legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública em defesa dos interesses difusos); RE 1.240.999 (Tema 1074 – Exigência de inscrição de Defensor Público nos Quadros da Ordem dos Advogados do Brasil para o exercício das funções públicas).

Na segunda linha de pesquisa e busca jurisprudencial, qual seja, ‘defensoria pública e autonomia e orçamento’⁹⁶, surge uma base de 22 (vinte e dois) acórdãos, sendo 3 (três) julgamentos com repercussão geral. Anota-se, todavia, que dos 3 (três) julgamentos com repercussão geral um deles também está na base acima e remete ao Tema 1.002.

Os outros 2 (dois) julgados com repercussão geral tratam dos temas 1.234⁹⁷ e 27⁹⁸, e, por não dialogarem com nosso objeto de investigação, não foram analisados.

Já dos outros 19 (dezenove) acórdãos somente 5 (cinco) tratam efetivamente sobre a Defensoria Pública e autonomia e orçamento e merecem nossa atenção na investigação que se propõe, são eles: a. ADI 5287/PB, b. ADI 4056/MA, c. ADPF 504/MT, d. ADI 3569/PE, e. ADI 5381 MC-Ref/PR – Paraná.

Na dinâmica da coleta dos dados, não nos atentaremos para questões processuais e procedimentais. Visamos extrair, na essência, a compreensão e o tratamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao elemento autonomia da Defensoria Pública como arranjo institucional competente para a executar a política pública de acesso à justiça integral e gratuita para as pessoas carentes e em situação de vulnerabilidade.

Assim, de se considerar que o recorte já foi feito, as amostras selecionadas e devidamente analisadas. Estamos, portanto, catalogando e estruturando as informações,

⁹⁶ Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=defensoria%20p%C3%Bablica%20e%20autonomia%20e%20or%C3%A7amento&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 29 maio 2025.

⁹⁷ Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), mas não padronizados no Sistema Único de Saúde (SUS).

⁹⁸ Meios de comprovação do estado de miserabilidade do idoso para receber benefício de assistência continuada.

visando a delinear a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre a Defensoria Pública e o elemento autonomia.

Na primeira linha de pesquisa, na análise dos Recursos Extraordinários: RE 1.140.005⁹⁹, RE 887.671¹⁰⁰, RE 733.433¹⁰¹ e RE 1.240.999¹⁰², assenta-se, em linhas inaugurais, a compreensão do Supremo quanto à Emenda Constitucional Federal n. 80/2014, no sentido de que ela reforça o caráter permanente da Defensoria Pública, assim como o papel na promoção dos direitos humanos e na defesa dos necessitados.

⁹⁹ Relator(a): Min. Roberto Barroso, julgamento em 26/06/2023, publicação em 16/08/2023, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: Direito constitucional. Recurso extraordinário. Pagamento de honorários à Defensoria Pública que litiga contra o ente público que integra. Evolução constitucional da instituição. Autonomia administrativa, funcional e financeira. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute se os entes federativos devem pagar honorários advocatícios sucumbenciais às Defensorias Públicas que os integram. 2. As Emendas Constitucionais n.ºs 45/2004, 74/2013 e 80/2014 asseguraram às Defensorias Públicas dos Estados e da União autonomia administrativa, funcional e financeira. Precedentes. 3. A partir dessa evolução constitucional, a Defensoria Pública tornou-se órgão constitucional autônomo, sem subordinação ao Poder Executivo. Não há como se compreender que a Defensoria Pública é órgão integrante e vinculado à estrutura administrativa do Estado-membro, o que impediria o recebimento de honorários de sucumbência. Superação da tese da confusão. Necessidade de se compreender as instituições do Direito Civil à luz da Constituição. 4. A missão constitucional atribuída às Defensorias Públicas de garantir o acesso à justiça dos grupos mais vulneráveis da população demanda a devida alocação de recursos financeiros para aparelhamento da instituição. No entanto, após o prazo de oito anos concedido pelo art. 98 do ADCT, os dados sobre a situação da instituição revelam que os recursos destinados pelos cofres públicos não são suficientes para a superação dos problemas de estruturação do órgão e de déficit de defensores públicos. 5. As verbas sucumbenciais decorrentes da atuação judicial da Defensoria Pública devem ser destinadas exclusivamente para a estruturação de suas unidades, contribuindo para o incremento da qualidade do atendimento à população carente, garantindo, desta maneira, a efetividade do acesso à justiça. 6. Recurso extraordinário provido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; 2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.

Tese I. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; II. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.”

¹⁰⁰ Relator(a): Min. Marco Aurélio, redator(a) do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 08/03/2023, publicação em 05/05/2023, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: Recurso extraordinário representativo de controvérsia. Tema 847 da sistemática da Repercussão Geral. Acesso à justiça. Assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas. Limites à atuação do Poder Judiciário quanto ao preenchimento de cargo de defensor público em localidades desamparadas. Autonomia da Defensoria Pública. Recurso a que se nega provimento. Fixação de tese de Repercussão Geral. I - O perfil constitucional da Defensoria Pública, conferido pelas Emendas Constitucionais 45/2004, 73/2013 e 80/2014, buscou incrementar sua capacidade de autogoverno, assegurando-lhe autonomia funcional e administrativa com o objetivo de concretizar o acesso à justiça. II – Em razão da autonomia da Defensoria Pública, a decisão sobre a lotação dos defensores públicos na prestação de assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas deve ser tomada pelos órgãos de direção da entidade, a qual, necessariamente, observará critérios previamente definidos pela própria instituição, em atenção à efetiva demanda, cobertura populacional e hipossuficiência dos assistidos. III – Medidas normativas ou judiciais que suprimam a autonomia da Defensoria Pública implicarão ofensa constitucional (art. 134, § 2º). IV – Recurso a que se nega provimento. V – Fixação de tese: “Ofende a autonomia administrativa das Defensorias Públicas decisão judicial que determine a lotação de defensor público em localidade desamparada, em desacordo com os critérios previamente definidos pela própria instituição, desde que observados os critérios do art. 98, caput, e § 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Tese

De forma harmônica e uníssona, os julgamentos enfatizam a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública como um pilar fundamental da instituição. Essa autonomia é vista como essencial para a concretização do acesso à justiça. O julgamento do RE 887.671, por exemplo, destaca que “qualquer medida normativa ou judicial que suprima essa autonomia da Defensoria Pública implicará ofensa constitucional”¹⁰³, até pois, segundo dito, a autonomia é essencial para evitar pressões indevidas e retaliações orçamentárias, dada a missão da Defensoria de atuar muitas vezes em posição contrária aos governos.

O RE 1.140.005 também reforça essa autonomia ao permitir o pagamento de honorários de sucumbência, superando a tese da “confusão” jurídica entre credor e devedor, uma vez que a Defensoria Pública é um órgão autônomo e não está subordinada ao Poder Executivo.

Ofende a autonomia administrativa das Defensorias Públicas decisão judicial que determine a lotação de defensor público em localidade desamparada, em desacordo com os critérios previamente definidos pela própria instituição, desde que observados os critérios do art. 98, caput e § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.”

¹⁰¹ Relator(a): Min. Dias Toffoli, julgamento em 04/11/2015, publicação: 07/04/2016, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar n. 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar n. 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.

Tese

A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.

¹⁰² Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 04/11/2021, publicação em 17/12/2021, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Defensor público. Capacidade postulatória. Inscrição na ordem dos advogados do Brasil. Inconstitucionalidade. Desprovisionamento. 1. O artigo 134, § 1º, da Constituição Federal, ao outorgar à lei complementar a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e a edição de normas gerais organizacionais para as Defensorias Públicas dos Estados, vedou expressamente “o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais”. 2. A exigência prevista na Lei Complementar 80/1994, de que o candidato ao cargo de defensor público deve comprovar sua inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, não conduz à inarredável conclusão de que o Defensor Público deve estar inscrito nos registros da entidade. 3. O artigo 4º, § 6º, da Lei Complementar 80/1994, na redação dada pela Lei Complementar 132/2009, dispõe que a capacidade postulatória do defensor decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público, para se dedicar unicamente à nobre missão institucional de proporcionar o acesso dos assistidos à ordem jurídica justa. 4. Logo, o Defensor Público submete-se somente ao regime próprio da Defensoria Pública, sendo inconstitucional a sua sujeição também ao Estatuto da OAB. 5. Recurso extraordinário desprovido. Tese para fins da sistemática da Repercussão geral: É inconstitucional a exigência de inscrição do Defensor Público nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

Tese

É inconstitucional a exigência de inscrição do Defensor Público nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.”

¹⁰³ RE 887671/CE. Inteiro teor do acórdão, p. 79.

Há um consenso absoluto, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sobre a missão fundamental da Defensoria Pública de garantir assistência jurídica integral e gratuita às pessoas que comprovem insuficiência de recursos ou se encontrem em situação de vulnerabilidade. O RE 733.433 estabelece a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública para a tutela de direitos difusos e coletivos que beneficiem, em tese, pessoas necessitadas, reconhecendo que a interpretação deve potencializar a defesa dos necessitados.

As decisões reiteram que a Defensoria Pública é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Essa classificação, garantida pela Constituição Federal, reforça sua relevância no Sistema de Justiça. O RE 1.240.999, por exemplo, aponta que a Constituição Federal separou expressamente os regimes da Defensoria Pública e da advocacia privada.

As Emendas Constitucionais n. 45/2004, 74/2013 e 80/2014 são consistentemente citadas como marcos que consolidaram e incrementaram a autonomia e o perfil constitucional da Defensoria Pública. O RE 1.140.005, em particular, destaca que essas emendas direcionam a construção de novo patamar normativo para a Defensoria Pública.

Os julgados demonstram uma evolução e um fortalecimento contínuo da Defensoria Pública como uma instituição autônoma em relação aos demais Poderes e outras entidades, com regime jurídico e atribuições próprias, essenciais para garantir o acesso à justiça e os direitos fundamentais dos cidadãos mais vulneráveis.

Embora existam debates sobre a extensão da intervenção, há um entendimento comum de que o Poder Judiciário deve, em geral, respeitar a autonomia e a discricionariedade da Defensoria Pública em suas decisões administrativas e de lotação de membros, evitando ingerência indevida na gestão de políticas públicas, salvo em casos excepcionais de violação de direitos fundamentais. O RE 887.671 afirma que a autonomia da Defensoria Pública estaria sendo ofendida por decisão judicial que determina a lotação de defensor em desacordo com critérios definidos pela instituição, salvo se comprovado o desrespeito aos critérios delimitados pelo artigo 98 do ADCT.

Assim sendo, na amostragem da primeira linha de busca jurisprudencial, é convergente em todas as manifestações a compreensão da importância e essencialidade do arranjo institucional da Defensoria Pública para o acesso à justiça e sistema democrático.

Igualmente convergente e relevante na coleta dos dados os apontamentos sobre a importância do arranjo constitucional e institucional pautado na autonomia e independência técnica.

Na segunda linha de pesquisa, com as palavras ‘defensoria pública e autonomia e orçamento’, como dito, são objeto de exame e coleta de informações os julgados da ADI 5.287/PB¹⁰⁴ – Paraíba, ADI 4.056/MA¹⁰⁵ – Maranhão, ADPF 504¹⁰⁶/MT – Mato Grosso, ADI 3.569/PE¹⁰⁷ – Pernambuco e ADI 5.381¹⁰⁸ MC-Ref/PR – Paraná.

Assim, de se considerar, novamente, que o recorte já foi feito, as amostras selecionadas e devidamente analisadas. Estamos catalogando as informações com vistas a

¹⁰⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator(A): Min. Luiz Fux, julgamento em 18/05/2016, publicação em 12/09/2016, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação proposta pela Associação Nacional de Defensores Públicos – Anadep. Art. 103, IX, da CRFB/88. Legitimidade ativa. Pertinência temática caracterizada. Lei n. 10.437/2015 do Estado da Paraíba. Lei Orçamentária Anual. Evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria. Possibilidade de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Precedentes. Dever processual de impugnação do objeto não inteiramente cumprido. Ação conhecida parcialmente. Defensoria Pública. Autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Art. 134, § 2º, da CRFB/88. Redução unilateral, pelo governador do estado, dos valores constantes da proposta orçamentária elaborada e apresentada pela Defensoria Pública estadual. Apreciação da proposta de Lei Orçamentária. Atribuição do Poder Legislativo. Separação dos Poderes. Arts. 2º e 166 da CRFB/88. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade. Ação direta parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para a fixação de tese. 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República (Emenda Constitucional n. 45/2004). 2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constituição da República atribui ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuição que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito. 3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. 4. O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações. 5. A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88). 6. *In casu*, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88). 7. A Lei Estadual n. 10.437/2015, do Estado da Paraíba, que constitui a Lei Orçamentária Anual daquela unidade federativa, revela-se inconstitucional na parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual com prévia redução unilateral e inconstitucional perpetrada pelo Governador do Estado. 8. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 9. É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.048-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de

delinear a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre a Defensoria Pública e os elementos autonomia e orçamento.

A partir das amostras indicadas, observamos que o Supremo Tribunal Federal (STF) demonstra um olhar consistentemente favorável e aprofundado sobre a autonomia da Defensoria Pública, além de reconhecê-la como um pilar essencial do sistema de justiça e do Estado Democrático de Direito.

7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 10. O Supremo Tribunal Federal, no exercício da fiscalização abstrata de constitucionalidade, não está circunscrito a analisar a questão tão somente por aqueles fundamentos jurídicos constantes da petição inicial, o que não desincumbe a parte autora do ônus processual de fundamentar adequadamente a sua pretensão, indicando os dispositivos constitucionais tidos por violados e como estes são violados pelo objeto indicado, sob pena de não conhecimento da ação ou de parte dela (art. 3º da Lei nº 9.868/99). Precedentes: ADI 561, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/3/2001; ADI 1.775, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 18/5/2001. 11. In casu, diante da impugnação genérica da lei orçamentária e considerando que os pedidos são manifestação de vontade que devem ser interpretados, a presente ação deve ser conhecida apenas no que diz respeito à redução unilateral do Poder Executivo estadual dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba. 12. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual n. 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: “É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”. Tese

É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária.

¹⁰⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 07/03/2012, publicação em 01/08/2012, em órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: Constitucional. Arts. 7º, VII, 16, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.559/2006, do Estado do Maranhão, que inserem a Defensoria Pública daquela unidade da Federação na estrutura do Poder Executivo local. Ofensa ao art. 134, § 2º, da Constituição Federal. ADI procedente. I – A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II – Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. Precedentes. III – ADI julgada procedente.”

¹⁰⁶ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, relator(a): Min. Rosa Weber, julgamento em 20/10/2020, publicação em 26/11/2020, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa. Ementa constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Autonomia administrativa, financeira e funcional da defensoria pública como preceito fundamental. O papel institucional da Defensoria Pública no sistema de justiça. Acesso à justiça como direito fundamental e elemento estruturante do estado de direito. Repasse obrigatório de recursos por duodécimos. Interpretação do art. 168 da Constituição Federal. Precedentes deste plenário. Argumento de frustração de receitas pelo poder público é excepcional. Ação constitucional julgada procedente. 1. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep). Precedentes. 2. Os direitos fundamentais processuais, percebidos e reconhecidos como categoria jurídica, representam não apenas um mínimo essencial para a defesa dos cidadãos frente a atuação do poder estatal, apresentado pelo Poder Judiciário, mas, antes, um conjunto permanente e imutável de direitos de um sistema civilizado

Ademais, a Corte Suprema é unânime em afirmar que a Defensoria Pública possui autonomia funcional, administrativa e financeira, ponderando que fora consolidada e reforçada por Emendas Constitucionais, como a EC n. 45/2004, a EC n. 74/2013 e a EC n. 80/201.

Assenta, ainda, que a autonomia é um preceito fundamental de eficácia plena e imediata, e que o fortalecimento de tal arranjo institucional é primordial para o efetivo acesso à justiça, assim como para a efetividade dos direitos fundamentais.

de administração da justiça. 3. O acesso à justiça deve ser reconhecido como um direito efetivo, e não uma mera perspectiva teórica e abstrata. É certo, contudo, que barreiras há a dificultar, quando não a obstaculizar, o acesso efetivo e adequado ao sistema de justiça geral. Essas barreiras consistem em problemas sociais, estruturais, econômicos e mesmo jurídicos, na medida em que o direito de acesso ao judiciário implica custos financeiros, culturais e sociais. 4. A reivindicação dos direitos, notadamente das pessoas hipossuficientes do ponto de vista social e financeiro, é tarefa que compõe o direito de acesso à justiça, o qual é categorizado como o direito aos direitos, e o desenho da administração da justiça. Sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo. 5. O papel de garantia da assistência judiciária de qualidade técnica e, por conseguinte, da tutela do direito de acesso à justiça (em concepção ampla), que envolve os direitos fundamentais processuais e os meios adequados para a reivindicação dos direitos, é desempenhado, na ordem constitucional brasileira, pela figura da Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da Constituição Federal. 6. A ordem constitucional brasileira previu a figura da instituição da Defensoria Pública como medida necessária e indispensável para o incremento da realização do direito de acesso à justiça. O papel da Defensoria Pública, enquanto órgão de Estado essencial para o funcionamento da justiça, foi decidido por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.903. 7. O art. 168 da Constituição Federal (Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º), pretendeu resguardar a higidez do orçamento destinado às Defensorias Públicas, por meio da técnica do repasse obrigatório dos recursos por duodécimos. Técnica responsável por garantir a efetividade do princípio da independência funcional e financeira dessa instituição. Precedentes – ADPF 384 e ADPF 339-PI. 8. O desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. O argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito. 9. O afastamento da incidência da regra plasmada no art. 168 da Lei Maior, bem como dos precedentes judiciais afirmados, pode ocorrer quando presente causa excepcional. Tal exceção consiste na hipótese de frustração de receita líquida arrecadada pelo ente federado, de modo a impossibilitar o cumprimento das obrigações financeiras e orçamentárias. Não comprovação no caso. 10. Acordo extrajudicial formulado. Objeto consistente nos valores retidos dos duodécimos relativos aos exercícios financeiros de 2017 e 2018. Disposições patrimoniais. Cumprimento do acordo com o pagamento das parcelas vencidas. Perda de objeto superveniente quanto ao pedido. 11. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.”

¹⁰⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 02/04/2007, publicação em 11/05/2007, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, que estabelece a vinculação da Defensoria Pública estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos: violação do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04: inconstitucionalidade declarada. 1. A EC 45/04 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública à Secretaria de Estado. 2. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos. II. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC est (PE) 20/98: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal – malgrado o dissenso do Relator – que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se

Extrai-se, dos debates, que quaisquer medidas normativas que suprimam essa autonomia ou vinculem a Defensoria Pública a outros Poderes, em especial ao Executivo é considerada uma ofensa inconstitucional.

As decisões convergem na compreensão de que a Defensoria Pública tem a prerrogativa de elaborar e apresentar sua própria proposta orçamentária e que é inconstitucional qualquer ato do Poder Executivo de redução unilateral dessas propostas na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária.

Noutro aspecto, também emerge em consenso sobre a obrigatoriedade de o Poder Executivo repassar os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública em duodécimos mensais, até o dia 20 de cada mês, conforme o artigo 168¹⁰⁹ da CF/88, de forma a resguardar a higidez orçamentária e garantir a independência funcional e financeira da instituição, impedindo a subordinação financeira ao Poder Executivo.

Além disso, as decisões indicam que a Defensoria Pública deve participar da fixação dos limites para a sua proposta orçamentária na LDO. Essa participação é exigida por extensão do artigo 99, § 1^o¹¹⁰, da CF, que prevê essa participação para outros Poderes, e a ausência dela torna o dispositivo da LDO inconstitucional.

Pode-se dizer, pelas amostras ora indicadas, que o Supremo Tribunal Federal estabelece um arcabouço robusto para a autonomia da Defensoria Pública, protegendo-a de ingerências indevidas e garantindo que ela possa cumprir seu papel fundamental de assegurar o acesso à justiça para todos.

resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 2. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes.

¹⁰⁸ Referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade Relator(a): Min. Roberto Barroso, julgamento em 18/05/2016, publicação em 01/12/2016, órgão julgador: Tribunal Pleno. “Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Participação da Defensoria Pública na fixação dos limites para a proposta de seu próprio orçamento. Medida cautelar. Precedentes. 1. A fixação de limite para a proposta de orçamento a ser enviado pela Defensoria Pública, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não pode ser feita sem participação desse órgão autônomo, conjuntamente com os demais Poderes, como exigido, por extensão, pelo art. 99, § 1º, da Constituição Federal. 2. Medida cautelar deferida para o fim de suspender a eficácia do art. 7º, § 2º, da Lei nº 18.532/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) do Estado do Paraná, bem como o processo legislativo da lei orçamentária correspondente, e para determinar que a Defensoria Pública estadual envie, no prazo de dez dias, proposta de orçamento diretamente ao Poder Legislativo, em razão da situação excepcional. 3. Medida cautelar referendada.”

¹⁰⁹ “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988).

¹¹⁰ “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.” (Idem).

De forma consistente, o STF assevera que essa autonomia é preceito fundamental de eficácia plena e imediata. Ainda, o fortalecimento de tal arranjo institucional é primordial para o efetivo acesso à justiça, assim como para a efetividade dos direitos fundamentais. Qualquer medida normativa ou judicial que suprima essa autonomia da Defensoria Pública implicará ofensa constitucional e a Defensoria Pública, em seu novo patamar constitucional normativo, é um órgão autônomo e não está subordinada ao Poder Executivo.

Para além das amostras anteriormente mencionadas e justificadas, é válido o adendo de que tal entendimento foi novamente exposto de forma unânime pelo STF quando do julgamento da ADI 5662 – Acre, na sessão virtual encerrada no último dia 05 de dezembro, sob o voto condutor do Min. Nunes Marques.

O julgamento emerge na fase de revisão final da nossa pesquisa, no entanto, convergente ao que foi extraído das outras amostras, merecendo, dentre outros, o seguinte destaque do voto proferido pelo Min. Relator:

“Conforme a jurisprudência desta Corte, a outorga de autonomia às Defensorias Públicas encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e na teleologia da Constituição de 1988, sintetizada no dever fundamental de aperfeiçoamento do sistema democrático e de concretização dos direitos fundamentais, aí incluídos o amplo acesso à Justiça e a prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, XXXV e LXXIV)”¹¹¹

Sob a lente da plenitude da autonomia financeira, ora sob a compreensão da separação jurídica total de orçamentos entre a entidade considerada e o orçamento, debruçamo-nos, na subseção seguinte, sob situação concreta vivenciada pela Defensoria Pública de Goiás para avaliar, especificamente, a autonomia na lacuna da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não previu um limite máximo específico de gastos com pessoal.

3.2 Processo Legislativo 201900013003041. Veto a autógrafo de Lei Complementar. Falha na autonomia financeira na lacuna da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não previu um limite máximo específico de gastos com pessoal

A presente situação emerge como uma amostra aleatória. Debruçamo-nos, após autorização e disponibilização pela Defensoria Pública-Geral, nos autos do processo SEI 202410892007715, sobre diversos processos com propostas legislativas que tramitaram entre

¹¹¹ Voto do Sr. Min. Nunes Marques, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.662 Acre, p. 18. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/377230/conteudo.pdf>. Acesso em 17.12.2025, 12h24.

2019 e 2023 e acarretavam aumento de despesas de pessoal, tendo por meta averiguar algum contexto de ingerência externa na autonomia institucional.

No caso vertente, a Secretaria de Estado da Economia, ancorada na nota técnica n. 49/2019-SCG 15698, que observa que o aumento de despesas com pessoal pela Defensoria Pública impacta nos limites do Poder Executivo consoante regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomenda o veto ao autógrafo de Lei Complementar. O Chefe do Poder Executivo, por sua vez, trazendo razões de interesse público e citando a referida nota técnica, vetou o autógrafo ao projeto de lei.

Releva destacar, que o fundamento técnico se deu sob a impossibilidade de aumentar as despesas de pessoal do Poder Executivo, ante os limites e alertas prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Oportuno rememorar que a Defensoria Pública, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira, enviou proposta legislativa cujo aumento de despesas com pessoal seria suportado pelo próprio orçamento aprovado democraticamente na arena legislativa.

Assim, tem-se por resultado alcançado que, no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, existe um aspecto de fragilidade na autonomia institucional, a permitir ingerência externa, pois, como extraímos, mesmo dentro do seu orçamento aprovado, a Defensoria Pública teve pauta legislativa vetada, uma vez que, contabilmente, o aumento da despesa de pessoal da Defensoria Pública impactava nos índices do Poder Executivo.

Observa-se e se extrai, do caso vertente, a partir dos ensinamentos de Conti, mormente na citação de Antonio L. de Sousa Franco, que existe, concretamente, uma falha no elemento autonomia orçamentária financeira do arranjo jurídico da Defensoria Pública à medida em que, na ausência de balizas específicas para despesas de pessoal na LRF, não há separação jurídica total de orçamentos entre a Defensoria e o orçamento do Executivo estadual.

É relevante observar que o veto político não é passível de controle judicial, todavia, ao lado do argumento técnico político para o veto existe um argumento técnico jurídico-constitucional relevante, a demonstrar indevida ingerência externa pelo Poder Executivo na autonomia financeira da Defensoria.

Para além da liberdade e poder-dever de gerir o orçamento aprovado, em paralelo e tão importante quanto, é de se observar existir uma ingerência no planejamento institucional outrora realizado no atendimento das demandas constitucionais.

O veto, tal qual e como se apresenta, muito além de não trazer ao mundo jurídico ato legislativo tramitado nos estritos limites da autonomia administrativa e orçamentária, frustrou o planejamento institucional e, por conseguinte, os atos seguintes conectados com a

ampliação da política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo jurídico da Defensoria Pública.

Se qualquer medida normativa ou judicial que suprima essa autonomia da Defensoria Pública implicará ofensa constitucional, da mesma forma, atos administrativos que estão a suprimir essa autonomia implicam ofensa à CRFB/88.

No entanto, repita-se, o ato administrativo do veto político deu-se devidamente ancorado em elementos técnicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, donde é possível confirmar nossa segunda hipótese de pesquisa de que a individualização dos limites de despesas com pessoal da Defensoria é garantia de sua independência administrativa e financeira, de modo a preservar a autonomia e o autogoverno que lhe foram deferidos pela CRFB/88, vez que promova a separação do orçamento da Defensoria e do Executivo estadual.

A lacuna da LRF fragiliza a autonomia que, uma vez ausente ou passível de ingerências, desestabiliza o arranjo institucional da Defensoria Pública e, por conseguinte, a política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob tal arranjo.

3.3 Tribunal de Contas do Estado (TCE). Processo n. 202300047003735/314-01.

Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 2º quadrimestre de 2023

No presente relatório¹¹² de gestão fiscal referente ao 2º quadrimestre de 2023, a questão dos limites de despesas de pessoal da Defensoria Pública no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal novamente emerge, com a recomendação, ao Poder Executivo, e à Defensoria Pública para que proponham a edição de lei a regulamentar a matéria em âmbito estadual até que o tema seja disciplinado no cenário federal.

Sobre o relatório de gestão fiscal, concreto elemento de contextualização prática de cenário em que aparenta fragilidade no elemento autonomia do arranjo institucional, temos outro achado de pesquisa a demonstrar que a autonomia nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, para além de liberdade de gestão, é premissa de responsabilidade e balizas para o ordenador de despesas da Defensoria Pública e parâmetro para os órgãos de controle, no caso, o Tribunal de Contas do Estado.

A autonomia do arranjo institucional da Defensoria Pública deve, consoante resultado encontrado, e ora preliminarmente expresso, representar tanto a ausência de fragilidades no

¹¹² O relatório de gestão fiscal nos foi direcionado pela Defensoria Pública-Geral, via processo SEI 202410892011635, para conhecimento, porquanto dialogava com nosso objeto de pesquisa e, por conseguinte, tornou-se uma amostra aleatória e objeto de diagnóstico pelos elementos informativos relevantes.

desenho, a não permitir ingerência externa, como também parâmetros claros e unos para os órgãos de controle.

Diante disso, na conclusão do itinerário de pesquisa, realizamos diagnóstico nacional sobre a existência de normativas internas sobre limites orçamentários e de despesa com pessoal, cujos resultados são apresentados no próximo tópico.

4 DIAGNÓSTICO NACIONAL PAUTADO NA AUTONOMIA INSTITUCIONAL, FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, A PARTIR DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO TCE-GO

A partir da recomendação do TCE-GO, a Defensoria Pública-Geral do Estado de Goiás, visando a coleta de dados alinhados à presente pesquisa e que permitam a elaboração de um diagnóstico nacional, oficiou¹¹³ todos os dirigentes máximo das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal, indagando o seguinte:

- a. Existe legislação estadual estabelecendo percentual para a Defensoria Pública do Estado na repartição dos limites da Receita Corrente Líquida, tal como a LRF prevê, por exemplo, para o Ministério Público e Judiciário?
- b. Sendo positiva a resposta à pergunta anterior, qual o percentual fixado para a Defensoria Pública?
- c. Sendo positiva a resposta à primeira pergunta, qual a natureza desse ato legislativo que estabeleceu percentual para a Defensoria Pública do Estado na repartição dos limites da Receita Corrente Líquida? Emenda à constituição estadual? Lei complementar? Lei ordinária? Ou o limite é fixado anualmente nas LDO e/ou LOA?
- d. O percentual estabelecido está em simetria com o Ministério Público?
- e. O percentual estabelecido é adequado para garantir o cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014, que impõe o dever expansão da Defensoria Pública?

Os questionamentos materializados nas alíneas “a”, “b” e “c” visam, de forma objetiva e no recorte orçamentário financeiro, extrair se existe algum ato legislativo estadual disciplinando o limite de despesas com pessoal, de alguma defensoria pública estadual, com base na receita corrente líquida.

Tais questionamentos dialogam em direta perspectiva com as recomendações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), materializadas no relatório de gestão fiscal referente ao segundo quadrimestre de 2023 – processo n. 202300047003735/314-01.

A indagação a respeito da simetria com o Ministério Público justificou-se diante da compreensão de que Defensoria Pública e Ministério Público constituem, sob o mesmo patamar constitucional, funções essenciais à justiça.

A propósito, Defensoria Pública e Ministério Público, para além da isonomia e da autonomia asseguradas no plano constitucional, gozam de garantias e prerrogativas processuais correlatas, quando não idênticas, em harmônica sinergia com um sistema de

¹¹³ Ofício n. 589/2025/DPE-GO, disponível no processo SEI 202410892011635 – Anexo C do presente trabalho.

paridade de armas apto a conduzir à igualdade substancial, tanto formal quanto material, no âmbito interno e externo do processo. Registra-se, contudo, que, no curso da pesquisa e da gestão dos dados, optou-se por não catalogar nem analisar a perspectiva da simetria com o Ministério Público.

Por fim, a questão da alínea “e”, afeta à Emenda Constitucional n. 80/2014¹¹⁴, inserida no cerne da política pública de acesso à justiça integral e gratuita, dialoga diretamente com o modelo de análise do processo ou ciclo das políticas públicas.

Ante o já desenvolvido no presente trabalho, considerando que a Defensoria Pública representa um arranjo institucional de estatura constitucional incumbido de efetivar a política pública de acesso à justiça por meio da assistência jurídica integral e gratuita, é possível afirmar que o Congresso Nacional, enquanto arena legislativa, identificou como problema a desproporcionalidade do número de defensores públicos em relação aos demais atores do sistema de justiça, inseriu tal questão na agenda pública e formulou meios de aprimorar a política, estabelecendo prazo para sua implementação.

Assim, na construção do diagnóstico a partir dos elementos autonomia, orçamento e finanças, e cientes de que a execução de uma política pública demanda planejamento estruturado no âmbito das finanças públicas, revela-se oportuna a coleta de dados relativos ao panorama da expansão e da interiorização da Defensoria Pública, em cumprimento ao comando normativo da Emenda Constitucional n. 80/2014.

4.1 Considerações iniciais

Este relatório tem por objetivo analisar, de forma comparativa, as respostas obtidas junto a diversas Defensorias Públicas Estaduais (DPEs) e à Defensoria Pública do Distrito Federal (DP-DF) acerca de seus regimes orçamentários e dos limites de despesa com pessoal. O levantamento, como já mencionado, foi motivado por recomendação do Tribunal de Contas

¹¹⁴ “Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014)

§ 1º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014)

§ 2º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014).” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

do Estado de Goiás (TCE-GO), diante de um cenário de desafio fiscal enfrentado pela Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO).

Uma constatação central reside na ausência quase unânime de legislação estadual que estabeleça percentual fixo da Receita Corrente Líquida (RCL) destinado às Defensorias Públicas, em contraste com as previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) aplicáveis a outros órgãos e poderes.

Das 17 (dezessete) Defensorias que responderam ao levantamento, 15 (quinze) delas declararam inexistir norma que fixe percentual orçamentário específico para a instituição, evidenciando a presença de uma lacuna regulatória de caráter generalizado. Essa lacuna decorre do fato de que a LRF foi editada anteriormente à aquisição da autonomia orçamentária pelas Defensorias Públicas Estaduais, conferida pela Emenda Constitucional n. 45/2004¹¹⁵. Nesse sentido, a situação da DPE-GO reflete um desafio sistêmico de âmbito nacional, não se tratando de caso isolado, mas de uma defasagem estrutural na equiparação orçamentária das Defensorias Públicas em relação aos demais atores do sistema de justiça.

Outro ponto crítico, destacado de forma praticamente unânime pelas Defensorias consultadas, refere-se à insuficiência das atuais alocações orçamentárias para cumprirem o mandamento constitucional de expansão da atuação institucional imposto pela Emenda Constitucional n. 80/2014. Isso porque, em praticamente todos os estados, o orçamento destinado às Defensorias Públicas foi considerado inadequado para viabilizar a presença da instituição em todas as comarcas e para ampliar, no âmbito do ciclo da política pública, o atendimento à população em situação de vulnerabilidade.

Essa insuficiência revela-se ainda mais acentuada quando comparada à participação orçamentária do Ministério Público, que, embora igualmente dotado de autonomia constitucional, usufrui de percentuais significativamente superiores de recursos na maioria dos entes federativos. A título ilustrativo, no Estado do Pará, a Defensoria Pública dispõe de 1,64% da receita líquida, enquanto o Ministério Público local detém 5,15%; em Rondônia, a Defensoria conta com 1,47% da RCL, ante 4,98% destinados ao Ministério Público; na Bahia, a dotação orçamentária da DPE corresponde a aproximadamente 35% da cota atribuída ao Ministério Público. Tal disparidade aponta para uma subvalorização orçamentária sistemática

¹¹⁵ “Art. 134. [...] § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

do papel desempenhado pela Defensoria Pública na promoção do acesso à justiça, impondo limitações concretas ao seu crescimento e à sua capacidade de atuar no contexto de um processo institucional planejado e estruturado.

Apesar do diagnóstico preocupante, a análise revelou a existência de caminhos promissores e de precedentes favoráveis capazes de orientar uma atuação estratégica, com potencial de replicabilidade em todas as unidades da Federação.

Destaca-se, nesse sentido, o parecer normativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Processo n. 977.671), que firmou o entendimento de que as vedações e restrições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 22 e 23) não se aplicam à Defensoria Pública, mesmo nas hipóteses em que o Poder Executivo ultrapassa seus próprios limites de despesa com pessoal.

Essa decisão, fundamentada na autonomia administrativa e financeira da instituição, constitui relevante respaldo jurídico para que as Defensorias Públicas afirmem sua independência orçamentária e fiscal diante de eventuais exigências generalizadas de contenção de despesas que, *a priori*, se mostram compatíveis com o orçamento aprovado para o ente constitucionalmente autônomo.

Ademais, o modelo adotado pela Defensoria Pública do Distrito Federal (DP-DF), mediante autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares de até 25% de seu orçamento, evidencia uma estratégia de curto prazo para mitigar insuficiências orçamentárias sem afronta aos dispositivos legais vigentes.

Em suma, o relatório ressalta a necessidade imperiosa de a Defensoria Pública do Estado de Goiás buscar mecanismos que lhe assegurem uma alocação orçamentária mais estável e previsível, compatível com suas atribuições constitucionais e com o próprio comando constitucional de ampliação da política pública de acesso à justiça, sob o modelo institucional da Defensoria Pública.

Idealmente, esse objetivo passaria pela adoção de um modelo de financiamento baseado em percentual da Receita Corrente Líquida, fixado em norma estadual de hierarquia adequada, de modo a garantir estabilidade fiscal de longo prazo e viabilizar o necessário planejamento ao cumprimento integral da Emenda Constitucional n. 80/2014.

No curto e médio prazos, recomenda-se o aproveitamento dos precedentes e das boas práticas identificadas, seja no plano jurídico, por meio das decisões dos Tribunais de Contas, seja no plano orçamentário, mediante flexibilizações previstas na LDO e na LOA, para estruturar, em diálogo com os Poderes Executivo e Legislativo e com os órgãos de controle,

propostas concretas que reforcem a autonomia orçamentária da DPE-GO e ajustem seu espaço fiscal à altura de sua missão constitucional.

4.2 Contextualização da demanda

4.2.1 O desafio orçamentário da Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO) e a recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO)

A Defensoria Pública do Estado de Goiás enfrenta, atualmente, um estrangulamento orçamentário relacionado aos limites de despesa com pessoal, o que impede, entre outros efeitos, a ampliação de sua capacidade de atendimento, a adequação do número de defensores públicos à efetiva demanda pelos serviços prestados pela instituição e a presença de defensores em todas as unidades jurisdicionais.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), em 2024, ao examinar o Relatório de Gestão Fiscal da DPE-GO referente ao segundo quadrimestre do exercício de 2023, emitiu recomendação formal para que a instituição proponha a edição de lei complementar estadual destinada a disciplinar o limite de despesas com pessoal, até que sobrevenha lei complementar federal sobre a matéria. Essa recomendação catalisou a presente iniciativa da DPE-GO de coletar informações junto a outras Defensorias Públicas acerca da forma como cada uma vem disciplinando, em âmbito local, a delimitação de seus orçamentos e gastos com pessoal.

Em vez de encarar a recomendação apenas como uma demanda pontual de ajuste, a DPE-GO identificou nela uma oportunidade estratégica de reposicionar o debate em favor de sua autonomia, buscando referências em experiências adotadas por outros estados.

Com o objetivo de instruir tecnicamente eventual resposta ao TCE-GO, a DPE-GO, por meio do Ofício n. 589, de 10 de fevereiro de 2025, consultou todas as Defensorias Públicas estaduais e a Defensoria Pública do Distrito Federal acerca da existência de normas locais que fixem percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) destinados às despesas da instituição, à semelhança do que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para os demais Poderes e para o Ministério Público.

As indagações abrangeram, ainda, o percentual eventualmente adotado, a natureza da norma instituidora (constitucional, lei complementar, Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre outras), a existência de simetria em relação ao Ministério Público e a suficiência do percentual para o cumprimento do comando estabelecido pela Emenda Constitucional n. 80/2014. A

iniciativa teve por finalidade mapear soluções já implementadas em outros entes federativos e identificar eventuais brechas normativas ou boas práticas capazes de inspirar a atuação da Defensoria Pública do Estado de Goiás.

4.2.2 Autonomia das Defensorias e a lacuna na Lei de Responsabilidade Fiscal

É sabido, nos termos do *caput* do artigo 169 da Constituição Federal, que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar.

A matéria foi regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e, em seu artigo 20, define que a repartição dos limites globais de despesa com pessoal não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

Art. 20. [...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

[...]

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento)¹¹⁶.

O marco regulatório da Defensoria Pública inaugura-se com a Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994¹¹⁷. Somente em 2004, com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, que incluiu o § 2º¹¹⁸ ao artigo 134 da Constituição Federal, foi conferida autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais. Por

¹¹⁶ BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

¹¹⁷ BRASIL. *Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 4 jan. 2025

¹¹⁸ § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º." (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

outro lado, a referida autonomia apenas foi estendida às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal em 2013, por meio da Emenda Constitucional n. 74/2013, que acrescentou o § 3^o¹¹⁹ ao artigo 134 da Constituição Federal.

Dessa forma, considerando que a autonomia orçamentária somente foi atribuída em 2004 e 2013, portanto em momento posterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, resta evidente a razão pela qual a LRF não prevê limite específico de gastos com pessoal para as Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Estados.

Além disso, é inconteste que essa lacuna legislativa suscita inúmeros debates e reflexões acerca de como e qual limite deve ser observado pelos órgãos de fiscalização e controle, bem como se, diante da ausência de previsão legal específica, a análise dos gastos com pessoal deve ou não ser conjugada com os dados e percentuais atribuídos ao Poder Executivo.

No cenário de inexistência de norma que fixe limite específico de despesas com pessoal para a Defensoria Pública, faz-se necessário considerar, para determinados fins, o limite estabelecido para o Poder Executivo, mas sem qualquer vinculação hierárquica de natureza administrativa ou financeira, de modo a preservar a autonomia e o autogoverno assegurados constitucionalmente à Defensoria Pública.

Assim, diante da ausência de percentuais objetivamente definidos para as Defensorias Públicas Estaduais, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão aqueles fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do § 5º do artigo 20 da LRF. Trata-se, contudo, de lei de vigência temporária, cujas normas demandam renovação anual.

Nesse contexto, evidenciam-se, nas pautas orçamentária e da autonomia institucional, desafios práticos relevantes para a gestão administrativa das Defensorias Públicas Estaduais e para a própria afirmação de sua autonomia funcional e administrativa, uma vez que, a cada exercício financeiro, impõe-se um esforço contínuo, de múltiplas naturezas, no sentido de, ao menos, manter – e, eventualmente, ampliar – o orçamento institucional, a fim de viabilizar a expansão da política pública de acesso à justiça integral e gratuita.

A individualização e a limitação das despesas com pessoal por Poder e/ou órgão constitucionalmente autônomo constituem, indiscutivelmente, garantia de sua independência administrativa e financeira, devidamente alicerçada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

¹¹⁹ “§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 74, de 6 de agosto de 2013*. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

A individualização e repartição dos limites globais de despesa – situação fática que se apresenta como objeto específico da proposição – têm por finalidade transitar de um regime normativo de vigência temporária, no qual as normas necessitam ser renovadas anualmente (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), para um regime de vigência permanente, que subsistirá até eventual revogação por outra lei complementar.

Os desafios enfrentados na gestão administrativa das Defensorias Públicas Estaduais e, por conseguinte, na execução e expansão da política pública de acesso à justiça integral e gratuita, diante da lacuna da LRF e da temporariedade das normas orçamentárias, são expressivos e produzem elevado desgaste institucional. Verifica-se um cenário de insegurança e instabilidade quanto à previsão orçamentária futura, o que inviabiliza, entre outros efeitos no ciclo da política pública, a adequada formação da agenda decisória e, por vezes, a própria formulação de projetos e programas, exigindo esforço constante que nem sempre se limita ao plano estritamente técnico.

Enriquecendo o debate e a perspectiva analítica sobre o tema, destaca-se, no âmbito do Estado de Goiás, a Lei Complementar Estadual n. 112, de 18 de setembro de 2014¹²⁰, que regulamentou o artigo 109 da Constituição Estadual¹²¹ ao estabelecer normas suplementares de finanças públicas, notadamente para fixar, de forma individualizada por Poder e órgãos, a distribuição do limite constitucional de 3,4% destinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos gastos totais com pessoal do Poder Legislativo, no qual se incluem a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios.

A justificativa para a tramitação da referida lei complementar fundamentou-se nos incisos I e II do artigo 24 da Constituição Federal, que dispõem sobre a competência legislativa concorrente em matéria de Direito Financeiro e Orçamento.

Sabe-se que, no âmbito dessa modalidade de competência legislativa, compete à União editar normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a edição de normas específicas ou, nos termos dos §§ 3º e 4º do artigo 24 da Constituição Federal, o exercício da competência legislativa plena na ausência de lei federal sobre normas gerais, observada a suspensão da eficácia da lei estadual no que lhe for contrário, em caso de superveniência de norma federal.

¹²⁰ GOIÁS. *Lei Complementar n. 112, de 18 de setembro de 2014*. Regulamenta o artigo 109 da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas. Goiânia, GO: Casa Civil, 2014. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101099/pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

¹²¹ BRASIL-GO. *Constituição do Estado de Goiás*. Goiânia, GO: Casa Civil, 5 out. 1989. Atualizada até 2025. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103152/pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

As matérias de Direito Financeiro e de Orçamento encontram-se estruturadas, sobretudo, na Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964¹²², e na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo os Estados, ao legislarem sobre tais temas, observar as normas gerais nelas contidas, bem como as disposições constitucionais pertinentes.

Em conclusão, reafirma-se que a individualização e a limitação das despesas com pessoal por Poder e/ou órgão constitucionalmente autônomo constituem condição essencial para garantir sua independência administrativa e financeira plena, em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

O exercício pleno e efetivo dessa independência administrativa e financeira por órgãos autônomos, como é o caso da Defensoria Pública Estadual, configura pressuposto indispensável à adequada execução e expansão da política pública de acesso à justiça integral e gratuita.

4.2.3 Objetivo do levantamento de dados e deste relatório

Diante desse contexto, o presente levantamento tem por finalidade imediata subsidiar a interlocução institucional da Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO) com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) e com o Poder Executivo Estadual, demonstrando o estágio em que se encontram as Defensorias Públicas congêneres no que se refere aos limites orçamentários e às despesas com pessoal. Em perspectiva mais ampla, busca-se coletar e sistematizar informações comparativas e argumentos técnicos capazes de embasar proposições de aprimoramento legislativo e administrativo no Estado de Goiás, de modo a assegurar à instituição condições orçamentárias compatíveis com suas atribuições constitucionais.

O relatório apresenta, inicialmente, uma análise comparativa das respostas obtidas, seguida de tabulação detalhada por unidade federativa e por questão, culminando em uma discussão dos achados mais relevantes, articulando-os com possíveis linhas de atuação. Por fim, são delineadas considerações e recomendações de caráter estratégico, alinhadas ao cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014 e ao fortalecimento da autonomia institucional da Defensoria Pública.

¹²² BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

4.3 Análise comparativa das respostas das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal

4.3.1 Panorama geral das respostas

Ao todo, 17 (dezesete) Defensorias Públicas – Mato Grosso (11/03/2025), Distrito Federal (21/03/2025), Pará (20/03/2025), Amapá (25/02/2025), Bahia (20/02/2025), Tocantins (19/02/2025), Minas Gerais (19/02/2025), Paraná (13/02/2025), Piauí (14/02/2025), Sergipe (14/02/2025), Rondônia (12/02/2025), Santa Catarina (24/02/2025), Amazonas (03/07/2025), Espírito Santo (10/07/2025), Roraima (11/07/2025), Ceará (16/07/2025) e Mato Grosso do Sul (21/07/2025) – responderam ao expediente encaminhado pela Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO), fornecendo um panorama abrangente das práticas orçamentárias atualmente adotadas.

A expressiva maioria – 15 (quinze) das 17 (dezesete) Defensorias Públicas respondentes – informou inexistir legislação local que defina percentual específico da Receita Corrente Líquida destinado à Defensoria, confirmando que não há, no âmbito estadual, previsão normativa equivalente ao disposto no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) aplicável à instituição. Entre essas unidades federativas encontram-se estados de distintos portes e regiões, como Mato Grosso, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará, o que evidencia tratar-se de uma condição generalizada no cenário nacional.

Nesses estados, a cota orçamentária destinada à Defensoria Pública é definida no âmbito dos processos orçamentários anuais – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, usualmente com base em critérios informais ou em negociações junto ao Poder Executivo, sem vinculação percentual direta à receita. É o caso, por exemplo, da Bahia, em que a LDO estabelece para a Defensoria uma projeção orçamentária baseada nas despesas liquidadas do exercício anterior, atualizadas por índice inflacionário.

Em ao menos dois estados – Amazonas e Amapá –, as respectivas Cortes de Contas explicitaram que, diante da inexistência de previsão legal própria, as despesas da Defensoria Pública são computadas dentro do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, correspondente a 49% da Receita Corrente Líquida.

Por outro lado, apenas duas Defensorias Públicas Estaduais declararam a existência de percentuais fixos estabelecidos em lei: o Pará, com 1,64% da Receita Líquida de Impostos, e

Rondônia, com 1,47% da Receita Corrente Líquida. Em ambos os casos, contudo, tais percentuais estão previstos nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais, e não em normas de caráter permanente – no Pará, desde 2008, e, em Rondônia, a partir da LDO de 2025.

Não se identificou, em nenhum dos estados pesquisados, a edição de Emenda Constitucional estadual ou de lei complementar estadual que fixe, de forma perene, percentual orçamentário destinado à Defensoria Pública. Destaca-se, nesse contexto, o caso do Paraná, em que a LDO, em vez de estabelecer percentual, fixa valor nominal para a Defensoria Pública (R\$ 126 milhões em 2025), correspondente a aproximadamente 0,30% da receita líquida estadual. Embora não se trate de percentual expressamente previsto em lei, esse modelo apresenta similitude com as experiências do Pará e de Rondônia, na medida em que assegura um patamar definido de recursos por meio da LDO.

No que se refere à suficiência dos recursos para o cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014, o consenso foi absoluto: nenhuma das Defensorias consultadas considera adequado o percentual ou o volume orçamentário atualmente a ela destinado. Mesmo nos estados em que há percentuais fixos, prevalece a percepção de insuficiência. A Defensoria Pública do Estado do Pará, por exemplo, afirmou que o percentual de 1,64% da receita tem se mostrado insuficiente para expandir sua atuação no interior, construir novas sedes e estruturar adequadamente a instituição, conforme exigido pela Emenda Constitucional n. 80/2014.

A Defensoria Pública de Rondônia (DPE-RO), embora presente em 100% das comarcas, declarou que o percentual de 1,47% da Receita Corrente Líquida ainda não assegura a plena estruturação do serviço defensorial, ressaltando que a mera presença física, desacompanhada de recursos adequados, limita significativamente a efetividade do atendimento. Nos demais estados sem vinculação percentual, o diagnóstico revelou cenário semelhante ou ainda mais grave, com relatos de subfinanciamento crônico – como nos casos do Amapá e do Amazonas – que inviabilizam qualquer planejamento consistente de expansão sustentável.

Em síntese, o dever constitucional de expansão da Defensoria Pública permanece comprometido em praticamente todo o país, seja pela escassez de recursos, seja pela imprevisibilidade orçamentária, que inibe iniciativas de planejamento de longo prazo no âmbito de um processo estruturado de formulação e implementação de políticas públicas.

A convergência das respostas obtidas evidencia a natureza sistêmica do desafio enfrentado pela Defensoria Pública do Estado de Goiás. Trata-se, portanto, de problema que

transcende a realidade local e afeta a maioria das Defensorias Públicas no país, permitindo enquadrar a busca por soluções não como demanda isolada, mas como parte de um esforço institucional mais amplo destinado a corrigir uma falha estrutural que compromete a atuação da Defensoria Pública em âmbito nacional.

4.3.2 Detalhamento por questão

A seguir, aprofunda-se a análise em cada quesito específico do Ofício n. 589/2025/DPE-GO, evidenciando as tendências e os destaques nas respostas de cada estado.

4.3.2.1 Existência de Legislação Específica (Questão ‘a’)

Conforme mencionado, 15 (quinze) das 17 (dezesete) Defensorias Públicas que responderam ao levantamento informaram não existir legislação estadual que fixe percentual da Receita Corrente Líquida destinado à instituição.

Apenas as Defensorias Públicas do Pará e de Rondônia responderam afirmativamente, ambas com referência a dispositivos previstos em suas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias em vigor. Ressalte-se que tais previsões constantes da LDO não ostentam natureza de norma permanente, estando condicionadas à sua renovação anual.

Nenhum estado indicou a existência de dispositivo inserido na Constituição estadual ou de lei complementar destinada especificamente a assegurar parcela da Receita Corrente Líquida à Defensoria Pública.

Em síntese, predomina um cenário de inexistência de percentuais legalmente garantidos, permanecendo a Defensoria Pública sujeita às definições orçamentárias anuais decorrentes do processo legislativo ordinário.

Todavia, a existência de qualquer forma de alocação orçamentária baseada em percentual, ainda que reconhecidamente insuficiente pelas próprias Defensorias que a adotam, apresenta-se como um modelo legislativo concreto e passível de referência para a Defensoria Pública do Estado de Goiás.

Essa constatação evidencia que a implementação desse tipo de arcabouço normativo é juridicamente viável no âmbito dos sistemas estaduais, oferecendo um ponto de partida objetivo para a atuação legislativa. As experiências do Pará e de Rondônia demonstram que a fixação de percentuais, ainda que no âmbito da LDO, é possível, fornecendo à DPE-GO parâmetros e linguagem legislativa específicos, que podem ser adaptados à realidade goiana.

Nesse sentido, o debate desloca-se da indagação acerca da viabilidade da medida para a discussão sobre as formas mais adequadas de sua implementação, delineando um plano prático para orientar os esforços legislativos da Defensoria Pública do Estado de Goiás.

4.3.2.2 Percentuais fixados e natureza do Ato Legislativo (Questões ‘b’ e ‘c’)

No estado do Pará, o percentual atualmente destinado à Defensoria Pública corresponde a 1,64% da Receita Líquida Resultante de Impostos (RLI) – base próxima à Receita Corrente Líquida –, sendo sua fixação prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual, com origem na Lei Complementar n. 54/2006 e aplicação efetiva a partir da LDO de 2008.

Em Rondônia, o percentual é de 1,47% da Receita Corrente Líquida, igualmente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (Lei n. 5.832/2024, art. 7º). Em ambos os casos, a distribuição final desses limites se concretiza por meio da Lei Orçamentária Anual de cada exercício.

O estado do Paraná, por sua vez, não adota percentual vinculado à receita, mas estabelece valor absoluto fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (R\$ 126 milhões para o exercício de 2025), conforme disposto no artigo 19 da LDO n. 22.065/2024. Tal montante, quando cotejado com o orçamento global do Estado, corresponde a aproximadamente 0,298% da receita líquida.

Os demais estados não adotam percentuais nem valores específicos por meio de legislação própria, de modo que suas alocações orçamentárias decorrem do processo ordinário de elaboração da LDO e da LOA, frequentemente baseadas em critérios gerais – como a linha de base das despesas do exercício anterior e a correção monetária –, sem a previsão de garantias legais mínimas. A título exemplificativo, o Distrito Federal e o estado da Bahia relataram que suas propostas orçamentárias são projetadas na LDO a partir das despesas efetivamente realizadas no exercício anterior, ajustadas por fatores como crescimento vegetativo e inflação.

Em todos os casos de respostas positivas quanto à fixação de parâmetros orçamentários, o instrumento normativo utilizado foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, não se verificando a existência de emenda à Constituição estadual ou de lei específica de caráter permanente que estabeleça percentual destinado à Defensoria Pública.

Embora as disposições anuais constantes da LDO e da LOA ofereçam mecanismo formal para a alocação orçamentária, sua natureza temporária implica menor estabilidade e

previsibilidade fiscal quando comparada a instrumentos normativos de hierarquia superior, como emendas constitucionais ou leis complementares. A necessidade de negociação anual expõe as Defensorias Públicas Estaduais a maior grau de discricionariedade política e a potenciais flutuações orçamentárias.

A dependência de leis de vigência anual submete o orçamento das Defensorias Públicas a revisões e negociações políticas recorrentes, introduzindo incertezas e exigindo esforço contínuo de articulação institucional. Em contrapartida, a adoção de instrumento normativo de maior hierarquia, como emenda à Constituição estadual ou lei complementar, poderia assegurar maior estabilidade de longo prazo e previsibilidade orçamentária, protegendo o financiamento institucional de oscilações políticas conjunturais e conferindo base jurídica mais sólida à autonomia fiscal da Defensoria Pública.

4.3.2.3 Adequação para o cumprimento da Emenda Constitucional Federal n. 80/2014 (Questão ‘e’)

Todas as respostas indicaram que o orçamento atualmente disponível é inadequado para viabilizar as expansões necessárias. Diversas Defensorias Públicas detalharam as consequências dessa insuficiência orçamentária.

A Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM) relatou que, em razão do baixo nível de repasses, a expansão da atuação para o interior tem sido tratada como uma “formulação constitucional simbólica”, dependendo de parcerias institucionais e de esforços extraordinários diante da inexistência de recursos próprios suficientes.

A Defensoria Pública do Estado do Pará (DPE-PA) asseverou que o percentual de 1,64% da receita não possibilita investimentos em novas sedes nem na adequada estruturação da instituição no interior, comprometendo o cumprimento do comando constitucional.

A Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE-PR) informou que ainda necessita se fazer presente em aproximadamente 82% dos municípios paranaenses, destacando que os recursos atualmente disponíveis são insuficientes para viabilizar tal expansão.

A Defensoria Pública do Estado de Rondônia (DPE-RO), embora já instalada em todas as comarcas, afirmou que seu orçamento não é capaz de assegurar o pleno aparelhamento institucional nem a melhoria contínua dos serviços prestados, de modo a atender às exigências da Emenda Constitucional n. 80/2014.

Em suma, a percepção unânime é a de subfinanciamento frente ao dever constitucional de expansão, seja em razão da inexistência de percentuais mínimos legalmente garantidos,

seja pelo reduzido patamar daqueles eventualmente fixados. Tal constatação reforça a urgência de mecanismos voltados ao fortalecimento orçamentário das Defensorias Públicas Estaduais, caso se pretenda concretizar, em termos efetivos, a cobertura integral da assistência jurídica integral e gratuita sob o modelo institucional da Defensoria Pública previsto na emenda constitucional.

O reconhecimento generalizado da inadequação orçamentária para o cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014 evidencia a existência de um desafio sistêmico de âmbito nacional para as Defensorias Públicas Estaduais. Revela-se, assim, uma desconexão crítica entre o mandamento constitucional de universalização da política pública de acesso à justiça integral e gratuita, estruturada sob o arranjo institucional da Defensoria Pública, e as realidades fiscais atualmente observadas, demandando esforço articulado para alinhar as alocações orçamentárias aos deveres constitucionais impostos.

A Emenda Constitucional n. 80/2014, ao impor um dever nacional de expansão da presença das Defensorias Públicas, evidencia que a recorrente insuficiência de financiamento relatada por diversas unidades federativas configura uma falha estrutural na implementação nacional desse comando constitucional.

Nesse contexto, a preocupação orçamentária da Defensoria Pública do Estado de Goiás deixa de se configurar como questão meramente administrativa e assume contornos de problema constitucional relevante, diretamente relacionado ao efetivo cumprimento da Constituição e à garantia do acesso à justiça às populações em situação de maior vulnerabilidade, reforçando a necessidade de balizas recursais compatíveis com essa missão institucional.

4.4 Tabulação das respostas recebidas

Com vistas a facilitar a consulta direta e comparativa, as respostas de cada Defensoria Pública Estadual e da Defensoria Pública do Distrito Federal foram sintetizadas no Quadro 2, organizado por unidade federativa e pelos quesitos correspondentes às alíneas “a”, “b”, “c” e “e”.

O quadro contempla a indicação da existência, ou não, de legislação que fixe percentual da Receita Corrente Líquida, os percentuais informados, quando aplicáveis, a natureza do ato normativo pertinente, a avaliação quanto à adequação dos recursos ao cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014, bem como observações relevantes

mencionadas em cada resposta, tais como referências a normas legais e decisões citadas ou particularidades locais.

Registre-se que a tabulação reflete exclusivamente as informações fornecidas pelas próprias instituições respondentes, não implicando juízo desta análise acerca de sua correção ou validade jurídica, servindo, contudo, como base informativa para identificar padrões e situações excepcionais.

Quadro 2 – Resumo comparativo das respostas das Defensorias Públicas Estaduais e do DF

Defensoria (Estado)	Legislação % RCL?	Percentual DPE (fixado)	Natureza do Ato Normativo	Orçamento adequado à EC 80?	Observações relevantes (legislação citada, decisões, etc.)
Amapá (DPE-AP)	Não	N/A	N/A	N/A	Decisão TCE-AP n. 1240/2022 : DPE incluída no RGF do Executivo (LRF). DPE deve publicar RGF próprio (Acórdão TCU 2.153/2014).
Amazonas (DPE-AM)	Não	N/A	N/A	Não	Despesas da DPE somadas ao Executivo (limite 49% RCL). TCE-AM Acórdão n. 126/2020 confirma vinculação. DPE-AM < 1% RCL efetivo; cenário de subfinanciamento e interiorização prejudicada.
Bahia (DPE-BA)	Não	N/A	LDO (cota baseada nas despesas liquidadas do ano anterior, corrigidas pelo Índice de Preços ao Consumidor – IPCA)	Não (insuficiente)	Cota da DPE não vinculada a percentual da RCL. Negociações em andamento com poderes para ampliar orçamento, mas ainda aquém do necessário.
Ceará (DPE-CE)	Não	N/A	LDO/LOA (dotação definida nas leis orçamentárias anuais)	Não	Não há legislação estadual fixando percentual. Orçamento construído anualmente sem vinculação; percentuais semelhantes aos das DPEs congêneres (Defensoria sem piso legal próprio). (Resposta via Ofício n. 58/2025 – DPG/CE).
Distrito Federal (DP-DF)	Não	N/A	LDO/LOA (base em despesas de pessoal efetivamente realizadas, + crescimento vegetativo)	Não explicitado (utiliza créditos suplementares)	LDO 2025 (Lei 7.549/2024) prevê projeção de gastos com base em 2024. LOA 2025 (Lei 7.650/2024) autoriza créditos suplementares de até 25% p/ DPDF. Prática de obter reforços orçamentários anualmente tem suprido insuficiências.

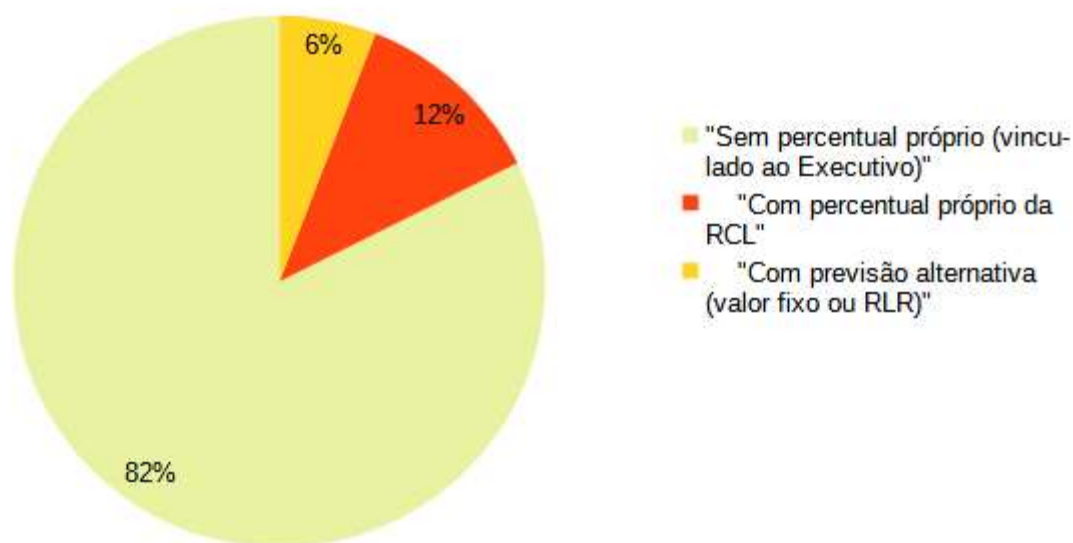
Defensoria (Estado)	Legislação % RCL?	Percentual DPE (fixado)	Natureza do Ato Normativo	Orçamento adequado à EC 80?	Observações relevantes (legislação citada, decisões, etc.)
Espírito Santo (DPE-ES)	Não	N/A	N/A	N/A	Não há norma definindo percentual para DPE-ES. (Resposta oficial em Ofício n. 196/2025/GAB-DPES): demais quesitos prejudicados diante da ausência de previsão legal.
Mato Grosso (DPE-MT)	Não	N/A	N/A	N/A	Não existe legislação estadual específica para percentual da DPE-MT. Resposta indica inexistência de comparativo ou análise de adequação dada a ausência de norma.
Mato Grosso do Sul (DPE-MS)	Não	N/A	N/A (valores contabilizados junto ao Executivo – 49% RCL)	N/A	Percentuais não fixados – DPE-MS incluída no limite do Executivo (LRF art. 20, II, 'c'). TCE-MS Deliberação PAC-002/2019 : consulta da PGE/MS confirmou falta de previsão legal. Segue Manual STN: DPE publica RGF simplificado sem campos de limite.
Minas Gerais (DPE-MG)	Não	N/A	N/A	Não explicitado (ênfase na autonomia)	TCEMG – Parecer Consulta 977.671 (06/07/2016) : se Exec. excede limites LRF, não se aplicam vedações dos arts. 22/23 à DPE-MG. Acórdão TCU 2153/2014 e Manual STN 14ª ed. : DPE deve constar no RGF do Exec., mas também publicar demonstrativo próprio sem limites.
Pará (DPE-PA)	Sim	1,64% da Receita Líquida de Impostos	LDO (fixado anualmente desde 2008; ex.: LDO 2025, art. 17, VIII)	Não (impede expansão)	LC Estadual n. 54/2006 (organizou DPE-PA). Percentual definido na LDO e distribuído na LOA. Dificuldades em expandir infraestrutura com 1,64% – interiorização comprometida.
Paraná (DPE-PR)	Não (valor fixo)	R\$ 126.000.000,00 (LDO 2024) ≈ 0,30% RCL efetivo	LDO (Lei 22.065/2024, art. 19 – valor fixo anual)	Não (insuficiente – 82% mun. sem DPE)	LOA 2025 (Lei 22.267/2024) – prevê orçamento do MP-PR de R\$ 1,776 bi (4,2% RCL) vs. DPE-PR R\$ 126 mi. DPE-PR necessita expandir a quase todo interior; recursos atuais não permitem cumprimento da EC 80.
Piauí (DPE-PI)	Não	N/A	N/A	Não	Não há legislação específica no Piauí. DPE-PI informou

Defensoria (Estado)	Legislação % RCL?	Percentual DPE (fixado)	Natureza do Ato Normativo	Orçamento adequado à EC 80?	Observações relevantes (legislação citada, decisões, etc.)
					expressamente a ausência de simetria com MP e inadequação dos recursos para EC 80. (Ofício n. 31/2025 – DPE-PI).
Rondônia (DPE-RO)	Sim	1,47% da RCL	<i>LDO</i> (Lei nº 5.832/2024, art. 7º, §2º, VI)	Não (insuficiente p/ pleno cumprimento)	DPE-RO já atua em 100% das Comarcas, porém considera 1,47% aquém do ideal p/ fortalecer estrutura e serviços.
Roraima (DPE-RR)	Não	N/A	N/A	N/A	Não existe legislação fixando percentual. Despesas da DPE-RR estão subsumidas ao percentual do Executivo estadual (ou seja, contabilizadas no limite de gastos do Governo do Estado). (<i>Resposta via Ofício nº 59/2025-DPE/RR</i>).
Santa Catarina (DPE-SC)	Não	N/A	N/A	N/A	Não há legislação prevendo percentual para DPE-SC – resposta informou inexistência de tal norma (demais itens prejudicados). (<i>E-mail Gab/DPG-SC de 24/02/2025</i>).
Sergipe (DPE-SE)	Não	N/A	N/A	N/A	Não há legislação estadual específica – confirmada a inexistência de percentual fixado para DPE-SE (itens b–e prejudicados conforme resposta oficial).
Tocantins (DPE-TO)	Não	N/A	N/A	N/A	Inexistência de norma definindo percentual para DPE-TO – resposta registrou não haver nenhuma previsão legal nesse sentido (itens b–e não se aplicam).

Legenda: N/A – não se aplica (quando a resposta ao quesito “a” foi negativa); MP – Ministério Público; RCL – Receita Corrente Líquida; RLI – Receita Líquida Resultante de Impostos (subset da RCL, nomenclatura usada no PA); LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000); LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA – Lei Orçamentária Anual; RGF – Relatório de Gestão Fiscal (LRF, art. 54).

Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 1 – Distribuição orçamentária das Defensorias Públicas



Fonte: dados da pesquisa.

Da compreensão das informações tabuladas no quadro 02 e frente ao recorte que se transporta para o gráfico, extrai-se a predominância de um cenário nacional de vinculação das Defensorias ao Poder Executivo, na medida que inexistente uma separação jurídica total de orçamentos.

A coleta de dados no diagnóstico nacional também confirma nossa hipótese da ausência de plenitude da autonomia, de modo que a estrutura jurídica do arranjo institucional reclama ajustes.

Demais disso, da coleta, alguns outros achados foram catalogados e são adiante apresentados.

4.5 Achados relevantes e implicações multicamadas

A análise aprofundada das respostas das Defensorias Públicas Estaduais revela padrões e distinções cruciais que transcendem as observações superficiais, apontando para tendências subjacentes, relações de causa e efeito e implicações mais amplas para a DPE-GO.

4.5.1 Modelos de alocação orçamentária identificados

A síntese apresentada evidencia a existência de três modelos distintos vigentes, atualmente, no que se refere à alocação orçamentária das Defensorias Públicas: (i) ausência de

percentual fixo, com definição orçamentária realizada caso a caso nas leis anuais, situação observada na ampla maioria dos entes; (ii) percentual fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como nos casos do Pará (1,64% da Receita Líquida Resultante de Impostos¹²³) e de Rondônia (1,47% da Receita Corrente Líquida); e (iii) valor absoluto fixado na LDO, conforme adotado pelo Estado do Paraná (R\$ 126 milhões).

Cada um desses modelos apresenta implicações distintas. O modelo de percentual fixo previsto na LDO/LOA confere maior previsibilidade e permite ajuste automático em função do crescimento da receita, embora permaneça sujeito à revisão legislativa anual. O modelo de valor fixo (LDO/LOA) assegura um montante nominal claramente definido, porém carece de mecanismo automático de correção pela inflação ou pelo crescimento da receita, o que pode resultar em perda de valor real ao longo do tempo, como evidenciado pelo chamado “percentual efetivo” apurado pela Defensoria Pública do Estado do Paraná. Já o modelo de alocação *ad hoc*, ou baseado na liquidação histórica das despesas, revela-se o menos previsível, por depender fortemente de decisões políticas conjunturais e de parâmetros orçamentários pretéritos.

O denominador comum dos dois primeiros modelos reside no fato de se estruturarem por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumento de planejamento de vigência anual, e não por normas de caráter permanente. Isso indica que, apesar de iniciativas locais voltadas à ampliação da previsibilidade orçamentária das Defensorias Públicas, nenhum estado consagrou, até o momento, garantia orçamentária à instituição em âmbito constitucional estadual ou por meio de lei complementar de vigência duradoura.

Em contraste, o modelo adotado pelo estado do Paraná, embora não estabeleça percentual vinculado à receita, apresenta o mérito de fixar um piso financeiro claro para a Defensoria Pública no orçamento anual, ainda que sujeito a revisões periódicas. Tais experiências demonstram ser possível, no curto prazo, utilizar a LDO como instrumento para aprimorar a posição orçamentária das Defensorias Públicas, seja por meio da fixação de percentuais, seja mediante a definição de valores mínimos.

Todavia, cada modelo encerra limitações próprias. Percentuais reduzidos, como os atualmente observados, tendem a cristalizar patamares orçamentários insuficientes, enquanto valores absolutos demandam reajustes constantes para evitar defasagens ao longo do tempo. Em suma, constata-se a ausência de mecanismos de longo prazo – idealmente consubstanciados em legislação permanente – capazes de assegurar às Defensorias Públicas a

¹²³ RLI – Receita Líquida Resultante de Impostos (subconjunto da RCL, nomenclatura usada no estado do Pará).

viabilidade de planejamento em percentuais orçamentários compatíveis com aqueles atribuídos a seus pares institucionais. Enquanto tal cenário não se concretiza, as soluções veiculadas por meio da LDO, ainda que limitadas, despontam como práticas emergentes relevantes em alguns estados.

Embora a fixação de percentuais na LDO ou na LOA anual ofereça maior previsibilidade e ajustes automáticos em relação a alocações *ad hoc*, a adoção de instrumento normativo de hierarquia superior, como emenda à Constituição estadual ou lei complementar, proporcionaria estabilidade fiscal e autonomia institucional mais robustas no longo prazo. Medidas dessa natureza isolariam de forma mais eficaz o orçamento da Defensoria Pública das flutuações políticas anuais e de alterações discricionárias recorrentes.

Leis de vigência anual, como a LDO e a LOA, são intrinsecamente menos estáveis do que normas constitucionais ou leis complementares, cuja alteração exige procedimentos legislativos mais rigorosos. Assim, mesmo que a Defensoria Pública do Estado de Goiás venha a assegurar determinado percentual por meio da LDO, persistirá a necessidade de atuação defensiva anual para resguardar tal alocação. Um arcabouço normativo mais sólido conferiria maior segurança jurídica e reduziria o ônus permanente da negociação orçamentária, permitindo que a instituição concentre esforços de forma mais consistente no cumprimento de sua missão constitucional.

4.5.2 A questão da autonomia e os limites da LRF

A autonomia das Defensorias Públicas em relação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal constitui ponto central de análise. As respostas obtidas evidenciam uma discrepância relevante entre a autonomia das Defensorias Públicas Estaduais, assegurada pelo artigo 134, § 2º, da Constituição Federal, e o arcabouço infralegal de finanças públicas, que ainda não incorporou plenamente essa condição institucional.

Diversas Defensorias relataram constrangimentos decorrentes da aplicação automática da LRF, notadamente quando são incluídas nos limites de despesa do Poder Executivo. Nos estados do Amazonas e do Amapá, por exemplo, os respectivos Tribunais de Contas mantiveram a Defensoria Pública sob o teto de gastos do Chefe do Poder Executivo, o que, na prática, subordina a administração e expansão institucional da DPE à disponibilidade de espaço fiscal do Executivo.

Por outro lado, identificam-se movimentos institucionais voltados à afirmação da autonomia das Defensorias Públicas. Nesse sentido, destaca-se a decisão de caráter consultivo

proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), em 2016, que afastou a aplicação das vedações previstas no artigo 22 da LRF à Defensoria Pública daquele estado quando o Poder Executivo ultrapassa seus limites de despesa com pessoal. Esse entendimento – segundo o qual os limites e sanções da LRF não devem incidir sobre entes autônomos criados ou fortalecidos posteriormente à edição da norma – apresenta-se como precedente relevante e potencialmente replicável por outros entes federativos.

De igual modo, a 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), reconhece essa lacuna normativa ao orientar que as Defensorias Públicas sejam incluídas nos relatórios fiscais consolidados do Poder Executivo, mas também elaborem demonstrativos próprios, sem o preenchimento dos campos relativos aos limites de despesa com pessoal.

Tal orientação emanada do órgão central de finanças públicas reforça a compreensão de que as Defensorias Públicas já são tratadas como entes autônomos para fins de transparência fiscal, embora ainda não disponham de limites específicos de despesa definidos na legislação. Em outras palavras, a autonomia orçamentária das Defensorias Públicas configura fato jurídico reconhecido, mas permanece inserida em uma zona cinzenta regulatória: não há previsão de limites próprios na LRF, ao mesmo tempo em que não se revela juridicamente adequado submetê-las aos limites fixados para outros Poderes.

Esse descompasso normativo justifica e, em certa medida, impõe que as Defensorias Públicas, de forma articulada, busquem soluções institucionais para superar a incongruência, seja por meio de alterações legislativas em âmbito federal, seja mediante a consolidação de interpretações coerentes e uniformes no âmbito dos Tribunais de Contas.

4.5.3 Estratégias de suplementação orçamentária

Diante da insuficiência de recursos, apontada de forma uníssona pelas Defensorias Públicas, sobressaiu, a partir das respostas obtidas, a necessidade de adoção de mecanismos flexíveis de suplementação orçamentária. A prática mencionada pela Defensoria Pública do Distrito Federal, consistente na obtenção regular de créditos suplementares via Lei Orçamentária Anual até determinado limite, correspondente a 25% de seu orçamento, configura exemplo concreto de estratégia de curto prazo voltada a mitigar dotações iniciais inadequadas.

No caso da Defensoria Pública do Distrito Federal (DP-DF), a Lei Orçamentária Anual autoriza previamente a instituição a remanejar e ampliar suas dotações em um percentual

previamente estabelecido, o que, na fase de execução orçamentária, confere maior maleabilidade financeira e reduz o risco de comprometimento da continuidade dos serviços por insuficiência de recursos. Outras Defensorias Públicas também relataram utilizarem suplementações orçamentárias negociadas com o Poder Executivo ao longo do exercício financeiro, por meio de créditos extraordinários, convênios com outros órgãos, entre outros instrumentos.

Todavia, tais soluções de caráter paliativo dependem, em regra, da anuência do Poder Executivo e do Poder Legislativo a cada exercício, o que nem sempre se concretiza na extensão necessária. A experiência do Distrito Federal, entretanto, demonstra a viabilidade de institucionalizar, no âmbito da legislação orçamentária anual, um mecanismo de suplementação previamente autorizado em favor da Defensoria Pública.

Para a Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO), mostra-se pertinente avaliar a adoção de estratégia similar, como, por exemplo, a inclusão, na Lei Orçamentária Anual estadual, de dispositivo que autorize a DPE-GO a suplementar seu orçamento até determinado percentual, observadas condições previamente estabelecidas, sem a necessidade de submissão a procedimento legislativo específico a cada suplementação.

Essa medida não substitui a necessidade de assegurar, desde a origem, dotação orçamentária compatível com as atribuições institucionais, mas contribui para mitigar os efeitos da rigidez orçamentária ao longo do exercício financeiro, permitindo à Defensoria Pública realocar, de forma mais célere, eventuais economias de outras áreas governamentais quando necessário. Em síntese, enquanto não se alcança patamar orçamentário adequado e estável, aperfeiçoar os mecanismos de suplementação revela-se crucial para que a DPE-GO assegure a continuidade da prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade, evitando interrupções que comprometam o acesso à justiça.

4.5.4 Impacto na expansão e no atendimento da EC n. 80/2014

Uma das consequências práticas mais relevantes da questão orçamentária reside em seu impacto direto sobre o planejamento e a própria expansão do atendimento da Defensoria Pública, cuja universalização foi determinada pela Emenda Constitucional n. 80/2014.

Os relatos coligidos consolidam a compreensão de que a limitação de recursos e, por conseguinte, de planejamento, tem constituído o principal óbice ao cumprimento do referido comando constitucional. Estados como o Paraná admitiram não conseguir instalar unidades da Defensoria em dezenas de comarcas em razão da escassez de verbas destinadas à criação de

cargos e à implantação de sedes. No Amazonas, onde extensas áreas do interior carecem de atendimento regular, a Defensoria Pública estadual indicou que a expansão “esbarra na inaceitável transgressão da autonomia financeira”, isto é, na dependência de repasses insuficientes provenientes do Poder Executivo. Mesmo nos contextos em que há manifesta disposição administrativa para expandir a atuação institucional, como mencionado pelas Defensorias da Bahia e do Piauí, os defensores públicos-gerais ressaltaram que, sem incremento substancial e contínuo do orçamento, as metas estabelecidas pela Emenda Constitucional n. 80/2014 permanecem restritas ao plano formal.

Essa constatação projeta implicações relevantes. Sob o ponto de vista jurídico, o não cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014 em decorrência de insuficiência orçamentária pode caracterizar omissão estatal, apta a fundamentar pleitos por maior dotação de recursos, uma vez que se trata de mandamento constitucional cuja execução resta inviabilizada por razões fiscais. Sob o ponto de vista político-institucional, reforça-se a necessidade de sensibilização dos Poderes constituídos acerca da urgência de fortalecer o financiamento das Defensorias Públicas Estaduais, sob pena de esvaziamento da eficácia de comando expresso da Constituição Federal.

Desse modo, um dos achados mais contundentes do levantamento é a constatação de que a questão orçamentária das Defensorias Públicas não se limita a um problema de natureza administrativa, mas repercute diretamente na concretização de direitos fundamentais dos cidadãos. A insuficiência de estrutura institucional, de defensores públicos e de quadro de apoio compromete a formulação e a implementação da política pública de acesso à justiça integral e gratuita voltada às populações vulneráveis e necessitadas em inúmeras localidades do país.

Essa linha argumentativa – segundo a qual o fortalecimento do modelo institucional da Defensoria Pública constitui condição essencial para a efetivação do acesso à justiça integral e gratuita, conforme determinado pela Emenda Constitucional n. 80/2014 – deve ocupar posição central nas iniciativas destinadas ao aprimoramento do arcabouço fiscal que rege a instituição.

O subfinanciamento recorrente das Defensorias Públicas Estaduais, em desconformidade com o comando da Emenda Constitucional n. 80/2014, representa obstáculo sistêmico à plena realização do acesso à justiça para populações vulneráveis em todo o território nacional. Essa circunstância eleva a discussão orçamentária da Defensoria Pública do Estado de Goiás de uma preocupação meramente administrativa para uma questão de

relevo constitucional, intimamente vinculada à equidade social e à efetividade dos direitos fundamentais.

A Emenda Constitucional n. 80/2014, ao impor dever nacional de expansão da atuação das Defensorias Públicas, evidencia que a recorrente insuficiência de financiamento relatada por diversos estados configura falha estrutural no alinhamento entre as políticas fiscais estaduais e um imperativo constitucional de âmbito federal. Nessa perspectiva, a defesa por maior alocação de recursos revela-se especialmente eficaz quando apresentada não como demanda institucional isolada, mas como medida necessária à proteção dos direitos constitucionais fundamentais e à garantia do acesso equitativo à justiça para os cidadãos em situação de maior vulnerabilidade, contribuindo para fortalecer a República, a democracia e o próprio Estado de Direito.

4.6 Defensorias Públicas que não responderam ao Ofício DPE-GO

Apesar dos esforços empreendidos pela Defensoria Pública do Estado de Goiás para coletar informações abrangentes, nem todas as Defensorias Públicas estaduais responderam à consulta até o encerramento do presente levantamento. Em particular, nove unidades federativas não encaminharam resposta formal ao Ofício n. 589/2025/DPE-GO: Acre, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. As razões para a ausência de resposta não foram informadas, podendo abranger desde questões de ordem operacional até a eventual inexistência de contribuições relevantes a serem apresentadas.

A fim de ampliar o panorama analítico para fins do presente trabalho, procedeu-se à realização de busca ativa, por meio de pesquisas em sítios oficiais, portais da transparência, entre outras fontes públicas, visando a delinear as realidades das Defensorias em outros entes federativos. Ressalte-se que a ausência de resposta formal por parte desses estados não implica, necessariamente, a existência de realidades distintas daquelas observadas nos casos analisados, conforme se demonstrará a seguir.

Cumprido destacar, ainda, que a realização dessa busca ativa se mostrou particularmente desafiadora, em razão das dificuldades de acesso aos dados disponíveis e, sobretudo, de sua interpretação, uma vez que as informações nem sempre se apresentam organizadas de forma sistemática ou padronizada.

4.6.1 Percentual orçamentário da Defensoria Pública Estadual (Situação até 2025)

Procedeu-se ao levantamento das legislações orçamentárias vigentes e relevantes dos estados do Acre, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, com o objetivo de verificar a existência, ou não, de norma que estabeleça percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) destinado à Defensoria Pública Estadual, bem como identificar seu eventual valor, natureza jurídica e sua adequação aos objetivos fixados pela Emenda Constitucional n. 80/2014.

A análise utilizou exclusivamente fontes oficiais e concentrou-se em normas editadas nos últimos seis anos, com especial atenção aos exercícios financeiros de 2024 e 2025. Adicionalmente, realizou-se avaliação complementar a partir de indicadores de execução orçamentária e de estrutura institucional disponíveis.

A pesquisa voltada à obtenção das informações constantes no questionário encaminhado por meio do ofício supramencionado iniciou-se, metodologicamente, pela consulta aos sítios oficiais, mediante a utilização das seguintes palavras-chave: “orçamento”, “legislação orçamentária”, “lei de diretrizes orçamentárias”, “lei orçamentária anual” e “receita corrente líquida”.

De forma geral, a metodologia adotada para levantar as informações relativas a cada Defensoria Pública Estadual envolveu a consulta a fontes oficiais e complementares, seguindo procedimentos semelhantes para cada unidade federativa analisada. Em todos os casos, priorizou-se inicialmente a busca nos sítios oficiais das Defensorias Públicas estaduais por informações institucionais, como histórico de criação e legislação orgânica.

Na sequência, foram consultadas legislações estaduais pertinentes, especialmente leis complementares de criação e organização institucional, por meio dos portais de transparência ou dos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas. Por fim, informações adicionais ou específicas foram verificadas em notícias institucionais ou fontes secundárias confiáveis, com o objetivo de confirmar dados relevantes. A seguir, descreve-se, passo a passo, o procedimento de pesquisa adotado para cada uma das nove Defensorias Públicas estaduais que não responderam ao questionário.

No estado do Acre, a busca inicial pelas informações pertinentes à Defensoria Pública foi realizada no sítio oficial da instituição (<https://defensoria.ac.def.br/>), por meio da página inicial. Registra-se que não foi identificada aba ou *link* específico que direcionasse à seção de legislação. Na sequência, utilizou-se o campo de busca disponível na parte superior da página, inserindo-se as palavras-chave anteriormente indicadas. Não obstante as referências pontuais localizadas na seção “Diário Oficial Eletrônico”, como a menção à Lei Estadual n.

3.875/2021, não foram encontrados materiais que auxiliassem diretamente a pesquisa em execução.

O passo seguinte consistiu na consulta ao sítio oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Acre (<https://www.al.ac.leg.br/>), com a finalidade de localizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e verificar eventual previsão de valor ou percentual fixo destinado à Defensoria Pública. Para tanto, foram utilizados termos como “percentual da receita corrente líquida”, “duodécimo”, “Defensoria Pública estadual”, “percentual mínimo DPE” e “RCL defensorias”. Identificou-se a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2025 (Lei n. 4.380/2024), tendo sido realizada, na sequência, consulta ao sítio oficial do Governo do Estado do Acre para obtenção do texto correspondente.

No estado de Alagoas, a pesquisa teve início no sítio oficial da Defensoria Pública (<https://defensoria.al.def.br/>), por meio da aba “Legislações”, sem que fossem encontradas informações relativas à destinação de percentual da RCL à instituição. Posteriormente, realizou-se consulta ao sítio da Assembleia Legislativa do Estado, utilizando-se as mesmas palavras-chave empregadas no caso do Acre, com o objetivo de verificar eventual previsão normativa de destinação percentual. Não foram identificadas referências pertinentes, conduzindo à conclusão de que não há, até o término desta pesquisa, legislação estadual que fixe percentual da RCL para a Defensoria Pública de Alagoas.

No estado do Maranhão, de forma análoga aos procedimentos anteriores, a busca iniciou-se no sítio oficial da Defensoria Pública (<https://defensoria.ma.def.br/>), por meio da aba “A Defensoria” > “Legislação”, sem êxito. Em seguida, foi acessado o sítio da Secretaria de Planejamento do Estado (<https://www.seplan.ma.gov.br>), na qual se localizou documento referente ao “PLDO + Defensoria”, no qual se prevê que “a Defensoria Pública do Estado terá como limite...” com percentual variando entre 0,5% e 1,5% da RCL. Ato contínuo, procedeu-se à verificação do Diário Oficial do Estado, confirmando-se a redação constante do artigo 49 da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Não foram localizadas leis complementares ou ordinárias específicas da Defensoria Pública do Maranhão (DPE-MA) que tratassem do tema, concluindo-se que a previsão existente se restringe à LDO.

No estado da Paraíba, além de procedimentos similares aos descritos, foi analisada a Lei Complementar n. 104/2012, que organiza a Defensoria Pública estadual, sem identificação de previsão relativa a percentual da RCL. Em seguida, consultou-se o portal da Assembleia Legislativa, onde foram encontradas referências à Receita Corrente Líquida e a percentuais de despesa com pessoal na Lei n. 11.406/2020 (LDO 2020). Complementarmente, analisou-se o Relatório de Gestão Fiscal disponível no portal da transparência estadual

(<https://transparencia.pb.gov.br/orcamento/demonstrativos-fiscais>), não sendo identificada norma que fixe percentual específico da RCL para a Defensoria Pública da Paraíba (DPE-PB).

No estado de Pernambuco, a busca iniciou-se no portal da Defensoria Pública estadual, por meio da aba “Legislação”, sem identificação de informações relevantes. Posteriormente, foram analisados dados disponíveis no portal da transparência da DPE-PE, incluindo demonstrativos orçamentários e relatórios fiscais, os quais indicam a Receita Corrente Líquida estadual, mas não estabelecem percentual específico destinado à Defensoria. Em consulta ao portal da Assembleia Legislativa, foram localizadas normas de abertura orçamentária para o exercício de 2025, sem fixação de percentual mínimo da RCL para a instituição.

No estado do Rio Grande do Norte, após não se localizarem referências no sítio oficial da Defensoria Pública (<https://www.defensoria.rn.def.br/>), procedeu-se à análise da Lei n. 11.890/2024 (LOA), que menciona percentual mínimo de 0,5% da RCL para ações de orçamento participativo. Verificações adicionais no Diário Oficial e no Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) indicaram percentuais de 0,7% sobre a RCL no PLOA, sem, contudo, vinculação explícita à Defensoria Pública estadual, razão pela qual se concluiu inexistir norma clara que fixe percentual da RCL para a DPE-RN.

No estado do Rio de Janeiro, foram consultados os portais institucionais da Defensoria Pública, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e dos órgãos de transparência orçamentária, mediante o uso de termos como “percentual da receita corrente líquida”, “duodécimo” e “limite RCL Defensoria Pública”, sem que fosse identificada norma específica de destinação percentual da RCL à Defensoria Pública.

No Estado do Rio Grande do Sul, além da consulta aos sítios oficiais da Defensoria Pública e de outros órgãos estaduais, analisaram-se a Constituição estadual, leis complementares, leis ordinárias, Leis de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias Anuais e respectivos anexos, não sendo localizada qualquer referência a percentual ou regra vinculativa da RCL destinada à Defensoria Pública.

No estado de São Paulo, a pesquisa iniciou-se no sítio oficial da Defensoria Pública (<https://www.defensoria.sp.def.br/>), por meio da aba “Portal da Transparência” e da seção “Legislações”, com a utilização das palavras-chave já indicadas, sem resultados relevantes. Procedimento semelhante foi adotado nos portais da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e de outros órgãos estaduais, igualmente sem identificar dispositivo que fixe percentual mínimo da RCL ou vinculação automática da dotação orçamentária da Defensoria Pública estadual.

Em suma, o procedimento metodológico aplicado a cada estado consistiu em: (a) levantamento de informações institucionais básicas no sítio oficial da Defensoria Pública estadual; (b) análise de textos legais pertinentes, especialmente leis complementares, LDOs e LOAs, por meio de diários oficiais e portais de legislação ou transparência; e (c) consulta a fontes secundárias confiáveis, como notícias institucionais e documentos de entidades representativas, com vistas a complementar o contexto e assegurar a exaustividade da pesquisa.

Essa abordagem sistemática, replicada para cada uma das nove Defensorias Públicas estaduais analisadas no curso do mês de outubro de 2025, assegurou a coleta de informações comparáveis e tecnicamente fundamentadas, posteriormente sintetizadas na tabela apresentada ao final do estudo. Todas as etapas e fontes consultadas foram devidamente registradas, garantindo transparência metodológica e reprodutibilidade à pesquisa realizada.

Quadro 3 – Resumo comparativo das informações coletadas das Defensorias Públicas Estaduais que não responderam ao Ofício n. 589/2025/DPE-GO

Estado	1. Lei prevendo percentual fixo da RCL para a DPE?	2. Percentual fixado para DPE	3. Natureza do ato normativo	5. Percentual adequado p/ EC 80/2014?
Acre (AC)	Sim. Lei Estadual n. 3.875/2021 estabeleceu limite próprio para DPE ¹²⁴	1,5% da RCL do Estado ¹²⁵ (era 0,9% até 2022; elevado para 1,5% a partir de 2023) ¹²⁶ .	Lei de Diretrizes Orçamentárias anual.	Parcialmente. O novo teto ampliou recursos (R\$ 85,6 milhões extras), permitindo expansão de serviços, mas permanece abaixo do necessário para equiparação às demais carreiras e cobertura integral do estado.
Alagoas (AL)	Não (nenhuma lei local fixa percentual para DPE – gastos da DPE contam dentro do limite do Executivo de 49% da RCL, sem destaque	Legislação não encontrada – DPE incluída nos 49% do Executivo.	Não se aplica (sem norma específica; limites tratados nas LDO/LOA anuais de forma agregada ao Executivo).	Não. A ausência de percentual próprio indica falta de garantia orçamentária exclusiva, o que tende a dificultar a expansão plena exigida pela EC 80/2014, dada a dependência do espaço dentro do orçamento do Executivo.

¹²⁴ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ACRE. *Portaria n. 611/DPG, de 30 de abril de 2024* (e atos correlatos). Rio Branco, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://defensoria.ac.def.br/back-end/img/8ea2471f373e45a2d90e3c16bf81d47fi.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

¹²⁵ ACRE. *Lei n. 4.380, de 30 de julho de 2024*. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025. Rio Branco, 30 jul. 2024. Disponível em https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/LDO_2025_Lei_No-4.380-de-30-de-julho-de-2024.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

¹²⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE. *ALEAC realiza sessão solene em homenagem ao Dia Nacional da Defensoria Pública*. Rio Branco, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www.al.ac.leg.br/?p=69526>. Acesso em: 14 out. 2025.

Estado	1. Lei prevendo percentual fixo da RCL para a DPE?	2. Percentual fixado para DPE	3. Natureza do ato normativo	5. Percentual adequado p/ EC 80/2014?
	próprio) ¹²⁷ .			
Maranhão (MA)	Sim. LDO estadual estabelece um subteto para a DPE. Desde 2018, a LDO fixa que a DPE pode propor despesas de pessoal até 1,5% da RCL (mínimo de 0,5%) ¹²⁸ .	Até 1,5% da RCL (faixa de 0,5% a 1,5% definida em lei). <i>Obs.:</i> Em 2024, a DPE-MA usava ~0,73% da RCL, abaixo do teto.	Lei de Diretrizes Orçamentárias (lei ordinária anual) – e.g. LDO 2025 (Lei 12.370/2024) contém esse parâmetro.	Em tese, sim , pois o teto de 1,5% permitiria quase dobrar a despesa atual da DPE (0,73% RCL). Na prática, não plenamente: a DPE-MA ainda não cobre todas as comarcas (77 de 107) e tem déficit de defensores, indicando que mesmo 1,5% pode ser insuficiente se não totalmente alocado no orçamento.
Paraíba (PB)	Não. Não há lei estadual fixando percentual para DPE.	Legislação não encontrada; DPE incluída no limite do Executivo.	Não se aplica (sem norma específica – segue-se a LRF federal diretamente).	Não. A falta de vinculação orçamentária própria tende a limitar a expansão da DPE. Ex.: o TCE-PB entendeu que, sem percentuais específicos, novas despesas com pessoal da DPE estão condicionadas ao espaço no limite do Executivo, o que pode travar a meta da EC 80/2014.
Pernambuco (PE)	Não. Não se identificou lei prevendo percentual fixo para DPE.	Legislação não encontrada.	Não se aplica (segue LRF geral; percentuais tratados nas leis orçamentárias sem destaque à DPE).	Não. Sem dotação percentual assegurada, a DPE-PE depende de negociações anuais. O orçamento anual da DPE/PE (~R\$ 218 milhões em 2023) é muito inferior ao do MPPE (R\$ 783 milhões) ¹²⁹ , sugerindo dificuldade para expandir a Defensoria no ritmo da EC 80/2014.
Rio Grande do Norte (RN)	Não. Nenhuma legislação estabeleceu quota à DPE	Legislação não encontrada.	Não se aplica (sem ato normativo específico; segue-se LRF federal).	Não. A DPE-RN enfrenta restrições orçamentárias comuns – RN ultrapassou o limite de pessoal do Executivo recentemente ¹³⁰ . Sem reserva percentual, a ampliação do quadro da Defensoria fica comprometida frente a EC 80.
Rio de	(Parcial.) Não há	~1% da RCL	LDO anual (lei	Não. O próprio Legislativo fluminense

¹²⁷ ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *TCE-MS responde consulta sobre limites globais de gastos com pessoal da Defensoria Pública do Estado*. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ms-responde-consulta-sobre-limites-globais-de-gastos-com-pessoal-da-defensoria-publica-do-estado/>. Acesso em: 14 out. 2025.

¹²⁸ MARANHÃO. *Lei n. 12.370/2025*. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025. São Luís, MA, [2025]. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/LDO_2025_Lei_12.370_aprovada_.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

¹²⁹ DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Defensoria Pública do Estado fecha o ano de 2023 com mais de 2 milhões de atendimentos. *Diário de Pernambuco*, Recife, 26 dez. 2023. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2023/12/defensoria-publica-do-estado-fecha-o-ano-de-2023-com-mais-de-2-milhoes.html>. Acesso em: 14 out. 2025.

¹³⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Rio Grande do Norte ultrapassa limite da LRF de despesa com pessoal no terceiro quadrimestre de 2024*. Brasília, DF, fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/rio-grande-do-norte-ultrapassa-limite-da-lrf-de-despesa-com-pessoal-no-terceiro-quadrimestre-de-2024>. Acesso em: 15 out. 2024.

Estado	1. Lei prevendo percentual fixo da RCL para a DPE?	2. Percentual fixado para DPE	3. Natureza do ato normativo	5. Percentual adequado p/ EC 80/2014?
Janeiro (RJ)	emenda ou lei permanente fixando índice; porém, a LDO/LOA reconhecem a autonomia da DPE e a tratam como órgão com dotação própria. Na prática, o gasto de pessoal da DPE-RJ equivale a cerca de 1% da RCL do Estado	(valor observado em 2024) ¹³¹ Não há percentual fixo em lei; trata-se de patamar efetivo.	ordinária) – define duodécimos dos Poderes, incluindo a Defensoria, mas não há texto legal cravando um número específico para DPE.	registrou que 1% da RCL é “bem abaixo” do destinado aos demais órgãos do sistema de Justiça. Esse nível reduzido de recursos ameaça o cumprimento da EC 80/2014, pois limita a interiorização completa dos serviços da DPE.
São Paulo (SP)	Não. Não foi encontrada legislação estipulando percentual fixo para DPE-SP (despesas de pessoal obedecem apenas aos limites gerais da LRF).	Legislação não encontrada.	Não se aplica (percentual definido caso a caso na LOA conforme disponibilidade, sem base legal permanente).	Não. São Paulo, embora com Defensoria estruturada, não possui vinculação mínima. Relatórios indicam percentual ínfimo do orçamento estadual para a DPE (poucas décimas do total) ¹³² . Tal cenário dificulta ampliar suficientemente a Defensoria a todos os fóruns, como impõe a EC 80.
Rio Grande do Sul (RS)	Não. Não há percentual de RCL definido em lei para a DPE-RS. A LDO limita os gastos da Defensoria em termos incrementais (p.ex., aumento máximo sobre a dotação do ano anterior), mas sem percentual	Sem percentual fixo – limite dado por parâmetros da LDO, e.g. correção de ~3% ao ano sobre o orçamento anterior ¹³³ .	LDO anual. Ato normativo anual define tetos de despesas de pessoal de cada Poder/órgão com base no orçamento anterior, não por índice da RCL.	Não. Os limites exíguos impostos nas LDOs (frequentemente congelando ou aumentando marginalmente o orçamento da DPE) deixam a Defensoria com baixa participação nos gastos públicos. Isso tem impedido a presença da DPE em todas as comarcas gaúchas, descumprindo a EC 80/2014.

¹³¹ RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Complementar n. 106, de 3 de janeiro de 2003*. Organiza a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, RJ, 3 jan. 2003. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAZmJjU2Y2FhMDAyMzEzMWVvZDkyMmJjZDNIYzE4ODkwMDAzMjU4NzJkMDA1YjQ0NzQ. Acesso em: 15 out. 2025.

¹³² ESTEVES, Diogo *et al.* *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024*. Brasília, DF: DPU, 2024. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2024-ebook.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

¹³³ RIO GRANDE DO SUL (Estado). *Lei n. 14.908, de 29 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017. Porto Alegre, RS: Casa Civil, 30 dez. 2016. Disponível em: <https://www.rjf.rs.gov.br/upload/arquivos/202206/02112803-26-lei-14908-2016-ldo-2017.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

Estado	1. Lei prevendo percentual fixo da RCL para a DPE?	2. Percentual fixado para DPE	3. Natureza do ato normativo	5. Percentual adequado p/ EC 80/2014?
	próprio da RCL.			

Fonte: dados da pesquisa.

4.6.2 Análise geral

Apenas Acre e Maranhão instituíram percentuais específicos destinados à Defensoria Pública em seus orçamentos. Nos demais estados, inexistente norma legal que assegure parcela da Receita Corrente Líquida à instituição, permanecendo a Defensoria Pública subordinada, na prática, ao limite do Poder Executivo (49% da RCL), nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere ao cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014, que determinou a presença de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no período de 2014 a 2022, constata-se que os percentuais atualmente praticados se mostram insuficientes. A cobertura das Defensorias Públicas permanece incompleta: em 2025, a média nacional indica que aproximadamente 60% das comarcas contavam com atuação defensorial¹³⁴. Há estados cuja expansão institucional ocorre de forma lenta, diretamente condicionada à ausência de recursos orçamentários vinculados. Órgãos de controle têm destacado que, sem a garantia de um espaço fiscal próprio no âmbito da LRF, a contratação de novos defensores públicos permanece condicionada à margem de disponibilidade orçamentária do Poder Executivo¹³⁵.

Em suma, a escassez de normas que reservem percentual da Receita Corrente Líquida às Defensorias Públicas Estaduais resulta em orçamentos proporcionalmente reduzidos, em muitos casos, em torno de 1% ou menos da RCL¹³⁶. Tal cenário dificulta a equiparação estrutural da Defensoria Pública em relação aos demais atores do sistema de justiça, bem como compromete o alcance integral das metas de interiorização e fortalecimento

¹³⁴ CAMPOS, Ana Cristina. Defensorias públicas batem recorde de atendimentos em 2024. *Agência Brasil*, 16 maio 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/justica/noticia/2025-05/defensorias-publicas-batem-recorde-de-atendimentos-em-2024>. Acesso em: 15 out. 2025.

¹³⁵ ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *TCE-MS responde consulta sobre limites globais de gastos com pessoal da Defensoria Pública do Estado*. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ms-responde-consulta-sobre-limites-globais-de-gastos-com-pessoal-da-defensoria-publica-do-estado/>. Acesso em: 14 out. 2025.

¹³⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Complementar n. 106, de 3 de janeiro de 2003*. Organiza a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 3 jan. 2003. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGMlYmYlY2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWlvZDkyMmJjZDNIYzE4ODkwMDAzMjU4NzJkMDA1YjQ0NzQ=. Acesso em: 15 out. 2025.

institucional previstas na Emenda Constitucional n. 80/2014. As poucas unidades federativas que estabeleceram percentuais por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, como Acre e Maranhão, avançaram no fortalecimento da autonomia financeira da instituição; ainda assim, enfrentam o desafio de converter esses limites normativos em dotações efetivas capazes de assegurar cobertura integral das comarcas e de atender à demanda reprimida por assistência jurídica integral e gratuita.

4.7 Conclusão

Verifica-se, em conclusão, a existência de um cenário de subfinanciamento crônico das Defensorias Públicas Estaduais no Brasil. Pouquíssimas unidades federativas – apenas Acre, Maranhão, Pará e Rondônia – instituíram percentuais próprios de repartição da Receita Corrente Líquida destinados à Defensoria Pública. No Paraná, há a fixação de valor absoluto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nos demais estados, inexistente vinculação orçamentária específica, permanecendo as Defensorias Públicas subordinadas, na prática, ao limite do Poder Executivo (49% da RCL) e dependentes de negociações anuais no âmbito da LDO e da LOA para definir seus recursos. Como consequência, os orçamentos das DPEs situam-se, na maioria dos casos, em torno de 1% ou menos da RCL, patamar significativamente inferior ao destinado a outras funções essenciais à justiça.

O reduzido volume de recursos destinados às Defensorias Públicas e a ausência de parâmetros de previsibilidade desenham uma autonomia frágil e passível de ingerências e tem impactado diretamente sua capacidade de planejamento, expansão e interiorização, em descumprimento à meta fixada pela Emenda Constitucional n. 80/2014. Decorridos os prazos constitucionalmente previstos, muitas DPEs ainda não lograram cobertura integral das comarcas, estimando-se que, em média, entre 40% e 50% das unidades jurisdicionais permaneçam sem defensor público em atuação. Órgãos de controle têm reiteradamente salientado que, sem a garantia de um espaço fiscal próprio no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, a contratação de novos defensores públicos permanece condicionada à margem de disponibilidade orçamentária do Poder Executivo. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a Assembleia Legislativa registrou que o patamar aproximado de 1% da RCL destinado à Defensoria Pública encontra-se “bem abaixo” daquele conferido a outros órgãos, comprometendo o cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014.

Em suma, a escassez de normas que vinculem percentuais mínimos de receita às Defensorias Públicas resulta em orçamentos proporcionalmente reduzidos, dificultando a

plena estruturação institucional e a interiorização do atendimento jurídico gratuito. Mesmo nas poucas unidades federativas que fixaram percentuais (Acre, Maranhão, Pará e Rondônia), embora se observe avanço na autonomia financeira, persiste o desafio de converter esses limites normativos em dotações efetivas capazes de assegurar cobertura integral das comarcas e de atender à demanda reprimida por assistência jurídica integral e gratuita. A superação desse estado de coisas – marcado por vazios defensorais em regiões desatendidas – passa, necessariamente, pelo fortalecimento orçamentário das Defensorias Públicas, mediante garantias legais de financiamento compatíveis com o planejamento da sua missão constitucional.

O panorama revelado por esse levantamento evidencia que o desafio orçamentário enfrentado pela Defensoria Pública do Estado de Goiás não constitui situação isolada, mas expressão de uma condição estrutural compartilhada pela maioria das Defensorias Públicas brasileiras. A raiz do problema reside na defasagem entre o reconhecimento da autonomia das DPEs, a partir de 2004, e a persistência de um arcabouço fiscal que não as contempla com limites próprios e garantias proporcionais. Esse vácuo normativo-fiscal obriga as Defensorias a atuarem em um espaço de incerteza: sem percentuais próprios na LRF, frequentemente submetidas aos limites do Executivo e operando com dotações historicamente insuficientes.

Enfrentar e superar esse desafio constitui imperativo estratégico para que a DPE-GO possa afirmar plenamente sua autonomia constitucional e cumprir seu papel de assegurar o acesso à justiça aos hipossuficientes. As informações compiladas indicam caminhos concretos, tais como a busca por precedentes jurídicos favoráveis – a exemplo do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais quanto à independência dos limites de despesa com pessoal –, a proposição de inovações legislativas estaduais, como a fixação de percentuais ou pisos mínimos na LDO, à semelhança do que ocorre em Acre, Maranhão, Pará, Rondônia e Paraná, bem como a utilização de instrumentos orçamentários já existentes, como autorizações para créditos suplementares na LOA e créditos especiais. Some-se a isso a necessidade de articulação no plano nacional, em conjunto com outras Defensorias e entidades representativas, para eventual revisão da LRF ou de sua interpretação.

Em particular, recomenda-se à DPE-GO, amparada por esses dados e elementos de pesquisa e na linha do que fora exposto pelo TCE, iniciar diálogo institucional com o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa visando assegurar instrumento normativo de cunho permanente na individualização dos limites de despesas com pessoal da Defensoria promovendo a separação jurídica total de orçamentos entre a Defensoria e Estado.

Em conclusão, o cenário atual impõe à Defensoria Pública do Estado de Goiás não apenas a necessidade de correção de sua trajetória orçamentária interna, mas também o exercício de liderança e protagonismo na defesa de um novo paradigma fiscal para as Defensorias Públicas. Ao implementar a ação sugerida, ancorada em evidências empíricas colhidas em âmbito nacional, a Defensoria goiana poderá não apenas enfrentar seus entraves locais, mas também contribuir para o fortalecimento coletivo das Defensorias Públicas, auxiliando na construção de um arcabouço jurídico-financeiro mais justo, estável e alinhado ao mandamento constitucional de ampliação do acesso à justiça. Esse esforço, por fim, tende a subsidiar de forma qualificada a interlocução da DPE-GO com os Poderes constituídos e os órgãos de controle, em prol do reconhecimento e da concretização de sua autonomia orçamentária e do atendimento à sociedade que dela depende.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou a política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo jurídico-institucional da Defensoria Pública. O acesso à justiça, como objeto de política pública passível de estudo e avaliação sob os modelos institucional e de processo, constitui direito fundamental estruturante do Estado de Direito, elemento constitutivo da cidadania e da dignidade da pessoa humana, além de instrumento para construir uma sociedade mais justa e solidária.

A abordagem da política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o modelo institucional, e à luz do tipo de Estado, no âmbito do arranjo jurídico da Defensoria Pública permitiu empreender uma análise jurídico-institucional a partir do quadro teórico proposto por Maria Paula Dallari Bucci, direcionando o olhar para um arranjo institucional efetivamente protegido de interferências externas, isto é, dotado de autonomia real.

A partir de uma seleção justificada de amostras, desenvolveu-se pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de extrair os contornos da forma como a Corte Suprema trata o elemento autonomia. Observou-se que o STF assevera que essa autonomia é preceito fundamental de eficácia plena e imediata, que o fortalecimento de tal arranjo institucional é primordial para o efetivo acesso à justiça, assim como para a efetividade dos direitos fundamentais, e que qualquer medida normativa ou judicial que suprima essa autonomia da Defensoria Pública implicará ofensa constitucional.

Com base na atuação profissional do autor, procedeu-se à análise de diversos processos envolvendo propostas legislativas que tramitaram entre 2019 e 2023 e que implicavam aumento de despesas com pessoal. Identificou-se, nesse exame, situação concreta reveladora de fragilidade na autonomia financeira da instituição, decorrente da lacuna existente na Lei de Responsabilidade Fiscal, que não previu limite máximo específico de despesas com pessoal para a Defensoria Pública.

No curso da investigação, teve-se contato com o Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, referente ao segundo quadrimestre de 2023, no qual a questão dos limites de despesa com pessoal da Defensoria Pública, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, novamente emergiu, culminando, entre outras providências, na recomendação dirigida ao Poder Executivo e à própria Defensoria Pública para que promovam a edição de norma estadual disciplinando a matéria, até que sobrevenha regulamentação em âmbito federal.

Assim, para além da compreensão do cenário específico da Defensoria Pública do Estado de Goiás, e com o foco no elemento autonomia no recorte da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou-se diagnóstico em âmbito nacional, do qual se extraiu, entre outros aspectos, que o desafio orçamentário enfrentado pela DPE-GO não se apresenta como fenômeno isolado, mas como expressão de condição estrutural compartilhada pela maioria das Defensorias Públicas brasileiras.

Por fim, o trabalho propôs a superação desse problema por meio de inovação legislativa voltada à individualização e à limitação das despesas com pessoal das Defensorias Públicas Estaduais em lei de vigência permanente, como medida indispensável à concretização de sua autonomia constitucional e à efetivação da política pública de acesso à justiça integral e gratuita.

REFERÊNCIAS

- ACRE. *Lei n. 4.380, de 30 de julho de 2024*. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025. Rio Branco, 30 jul. 2024. Disponível em https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/LDO_2025_Lei_No-4.380-de-30-de-julho-de-2024.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.
- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. *In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon; MARTINS, Rafael (orgs.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e Financeiro*. Florianópolis, SC: Tirant Blanch, 2018. p. 29-53.
- AQUILERA URQUIZA, Antônio Hilário; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 20, n. 8, p. 305-319, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE. *ALEAC realiza sessão solene em homenagem ao Dia Nacional da Defensoria Pública*. Rio Branco, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www.al.ac.leg.br/?p=69526>. Acesso em: 14 out. 2025.
- ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *TCE-MS responde consulta sobre limites globais de gastos com pessoal da Defensoria Pública do Estado*. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ms-responde-consulta-sobre-limites-globais-de-gastos-com-pessoal-da-defensoria-publica-do-estado/>. Acesso em: 14 out. 2025.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, SP: Saraiva, 2006. p. 143-161.
- BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 74, de 6 de agosto de 2013*. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1950]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. *Lei n. 7.224, de 7 de novembro de 1984*. Autoriza o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, Autarquia vinculada ao Ministério do Interior, a doar os imóveis que menciona, situados no Município de Iracema, no Estado do Ceará. Brasília, DF: Presidência da República, [1984]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17224.htm. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Rio Grande do Norte ultrapassa limite da LRF de despesa com pessoal no terceiro quadrimestre de 2024*. Brasília, DF, fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/rio-grande-do-norte-ultrapassa-limite-da-lrf-de-despesa-com-pessoal-no-terceiro-quadrimestre-de-2024>. Acesso em: 15 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. O Direito na fronteira das políticas públicas. São Paulo, SP: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. p. 7-11.

CAMPOS, Ana Cristina. Defensorias públicas batem recorde de atendimentos em 2024. *Agência Brasil*, 16 maio 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-05/defensorias-publicas-batem-recorde-de-atendimentos-em-2024>. Acesso em: 15 out. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988.

CONDEGE – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais. *Estatuto Social*. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2021/11/ESTATUTO-CONDEGE-FINALIZADO-2.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025

CONDEGE – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Gerais. *Resolução do Pleno Condege n. 1, de 13 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/12/SEI-DPE-RR-0641098-RESOLUCAO-DO-PLENO-DO-CONDEGE-2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo, SP: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício. Poderes não são independentes sem autonomia financeira. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 129-132, 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ACRE. *Portaria n. 611/DPG, de 30 de abril de 2024* (e atos correlatos). Rio Branco, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://defensoria.ac.def.br/back-end/img/8ea2471f373e45a2d90e3c16bfb81d47fi.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Defensoria Pública do Estado fecha o ano de 2023 com mais de 2 milhões de atendimentos. *Diário de Pernambuco*, Recife, 26 dez. 2023. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2023/12/defensoria-publica-do-estado-fecha-o-ano-de-2023-com-mais-de-2-milhoes.html>. Acesso em: 14 out. 2025.

DPE-GO – Defensoria Pública do Estado de Goiás. *Resolução CSDP n. 020, de 29 de junho de 2016*. Regulamenta os critérios e forma de aferição da necessidade (econômica, jurídica, social e organizacional), e também, regulamenta a denegação do atendimento. Goiânia, GO: DPEGO, 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://www2.defensoria.go.def.br/api/proxy/download-shared-link/downloadFile/a2c3fb17-60b1-4625-92c0-5ba87f7441fe>. Acesso em: 17 dez. 2024.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 99-132.

ESTEVEES, Diogo *et al.* *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024*. Brasília, DF: DPU, 2024. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2024-ebook.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.21910/rbsd.v2n1.2015.6>. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12>. Acesso em: 10 nov. 2025.

GOIÁS. *Lei Complementar n. 112, de 18 de setembro de 2014*. Regulamenta o artigo 109 da Constituição Estadual para estabelecer normas suplementares de finanças públicas. Goiânia, GO: Casa Civil, 2014. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101099/pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 196, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68>. Acesso em: 10 nov. 2025.

MARANHÃO. *Lei n. 12.370/2025*. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025. São Luís, MA, [2025]. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/LDO_2025_Lei_12.370_aprovada_.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

ONU – Organizações das Nações Unidas. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 11 dez. 2025.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 57, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 10 nov. 2025.

SANTOS, Caio Santiago Fernandes. *Defensoria Pública e movimentos sociais: novas possibilidades de acesso à justiça no Brasil*. 2015. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 107. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-23082023-151335/pt-br.php>. Acesso em: 6 mar. 2025.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado; LEAL, Rogério Gesta (orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2333.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 10 dez. 2024.

STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADPF 504 / MT – Mato Grosso*. Rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 20/10/2020, publicação em 26/11/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437103/false>. Acesso em: 30 dez. 2024.

STOCCO OTTOBONI, Maria Fernanda; NUNES, Juliana Raquel. O acesso à justiça sob a perspectiva da sexta onda renovatória e o uso da tecnologia. *Cidadania e Acesso à Justiça*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 18, 2023. Doi: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2023.v9i1.9669>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/9669>. Acesso em: 28 fev. 2025.

PINHO, Humberto; STANCATI, Maria. A resignificação do princípio do Acesso à Justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. In: ALVIM, Teresa; DIDIE JR., Fredie. *Doutrinas essenciais – Novo Processo Civil – Teoria Geral do Processo I*. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2018. p. 2. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/doutrinas-essenciais-novo-processo-civil-teoria-geral-do-processo-i/1196959225>. Acesso em: 17 nov. 2025.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). *Lei n. 14.908, de 29 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017. Porto Alegre, RS: Casa Civil, 30 dez. 2016. Disponível em: <https://www.rrf.rs.gov.br/upload/arquivos/202206/02112803-26-lei-14908-2016-ldo-2017.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Complementar n. 106, de 3 de janeiro de 2003*. Organiza a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, RJ, 3 jan. 2003. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMGMIYmY1Y2RlOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWlvZDkyMmJjZDNIYzE4ODkwMDAzMjU4NzJkMDA1YjQ0NzQ. Acesso em: 15 out. 2025.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília: TCU: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento): Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec): Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 455-478, jul. 2015. Doi: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201520>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/KymPM5hJMKT6TpvRKwWSKkM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ANEXOS

Anexo A – Inteiro teor do Processo Legislativo 201900013003041, donde consta o veto a autógrafo de Lei Complementar



Anexo B – Processo SEI nº 202410892011635, no qual consta Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 2º quadrimestre de 2023 e também os atos empreendidos na gestão de um diagnóstico nacional, coleta de dados e catálogo das respostas



Leia-me!

Projeto de Lei

POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA: uma abordagem sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública

Equipe:

DOMILSON RABELO DA SILVA JÚNIOR
LUCAS BEVILACQUA

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

DOMILSON RABELO DA SILVA JÚNIOR

ANEXO C – PRODUTO TÉCNICO

Produto técnico, anexo ao produto final submetido a defesa sob o título **POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA INTEGRAL E GRATUITA: uma abordagem sob o arranjo jurídico institucional da Defensoria Pública**, elaborado para fins de obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas perante a Universidade Federal de Goiás, na área de Concentração de Direito da Administração e das Políticas Públicas, sob a orientação do Professor Dr. Lucas Bevilacqua.

Goiânia-GO

Março/2026

Ofício nº /2026 -

Goiânia, de março de 2026.

A Sua Excelência o Senhor
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

Assunto: Encaminha Projeto de Lei Complementar – Disciplina os limites de despesa com pessoal da Defensoria Pública do Estado de Goiás

Excelentíssimo Senhor Presidente,

A par de cumprimentá-lo, vimos por meio deste encaminhar o anexo Projeto de Lei Complementar que disciplina os limites de despesa com pessoal da Defensoria Pública do Estado de Goiás promovendo a separação jurídica total dos orçamentos do Poder Executivo Estadual e da Defensoria Pública.

Assenta-se, por oportuno, que o Projeto de Lei emerge como produto técnico fruto de pesquisa realizada pelo Defensor Público Domilson Rabelo da Silva Júnior no mestrado profissional em Direito e Políticas Públicas perante a Universidade Federal de Goiás, na área de Concentração de Direito da Administração e das Políticas Públicas, sob a orientação do Professor Dr. Lucas Bevilacqua.

Conforme previsão constitucional, à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbem a orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Carta Maior.

Nos moldes elucidados na exposição de motivos e estudo técnico – fruto de pesquisa realizada no mestrado profissional em Direito e Políticas Públicas perante a Universidade Federal de Goiás, a individualização dos limites de despesa com pessoal da Defensoria Pública constitui, indiscutivelmente, garantia de sua independência administrativa e financeira, devidamente alicerçada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, essencial para a efetivação planejada da política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o arranjo jurídico da Defensoria Pública

Para tanto, segue a exposição dos motivos com as justificativas necessárias para a apresentação e melhor compreensão da proposta.

Sem mais para o momento, renovo os votos de estima e consideração.

XXXXXX

Governador do Estado de Goiás

XXXXXX

Defensor Público-Geral

Exposição dos motivos

O Projeto de Lei Complementar ora submetido à apreciação de Vossa Excelência individualiza os limites de despesa de pessoal da Defensoria Pública promovendo a separação jurídica total dos orçamentos do Poder Executivo Estadual e da Defensoria Pública.

A medida prevista no presente Projeto de Lei Complementar é amparada em estudo técnico fruto de pesquisa no mestrado profissional em Direito e Políticas Públicas perante a Universidade Federal de Goiás, na área de Concentração de Direito da Administração e das Políticas Públicas, realizada pelo Defensor Público Domilson Rabelo da Silva Júnior sob a orientação do Professor Dr. Lucas Bevilacqua.

Consoante se extrai da pesquisa ora mencionada, o acesso à justiça, como objeto de política pública passível de estudo e avaliação sob os modelos institucional e de processo, constitui direito fundamental estruturante do Estado de Direito, elemento constitutivo da cidadania e da dignidade da pessoa humana, além de instrumento para construir uma sociedade mais justa e solidária.

Ademais, a abordagem da política pública de acesso à justiça integral e gratuita sob o modelo institucional, e à luz do tipo de Estado, no âmbito do arranjo jurídico da Defensoria Pública permitiu empreender uma análise jurídico-institucional a partir do quadro teórico proposto por Maria Paula Dallari Bucci, direcionando o olhar para um arranjo institucional efetivamente protegido de interferências externas, isto é, dotado de autonomia real.

Além disso, da análise, em sede de pesquisa no mestrado profissional, de diversos processos envolvendo propostas legislativas que tramitaram entre 2019 e 2023 e que implicavam aumento de despesas com pessoal, foi identificada situação concreta reveladora de fragilidade na autonomia financeira da instituição, decorrente da lacuna existente na Lei de Responsabilidade Fiscal, que não previu limite máximo específico de despesas com pessoal para a Defensoria Pública.

Assim sendo, o trabalho propôs a superação desse problema por meio de inovação legislativa voltada à individualização e à limitação das despesas com pessoal das Defensorias Públicas Estaduais em lei de vigência permanente, como medida indispensável à concretização de sua autonomia constitucional e à efetivação da política pública de acesso à justiça integral e gratuita.

Lado outro, relevante registrar que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), em 2024, ao examinar o Relatório de Gestão Fiscal da DPE-GO referente ao segundo

quadrimestre do exercício de 2023¹, emitiu recomendação formal para que a instituição proponha a edição de lei complementar estadual destinada a disciplinar o limite de despesas com pessoal, até que sobrevenha lei complementar federal sobre a matéria.

É sabido, nos termos do *caput* do artigo 169 da Constituição Federal, que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar.

A matéria foi regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e, em seu artigo 20, define que a repartição dos limites globais de despesa com pessoal não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

Art. 20. [...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

[...]

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento)².

O marco regulatório da Defensoria Pública inaugura-se com a Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994³. Somente em 2004, com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, que incluiu o § 2º⁴ ao artigo 134 da Constituição Federal, foi conferida autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais. Por outro lado, a referida autonomia apenas foi estendida às Defensorias Públicas da União e do Distrito

1 Processo n. 202300047003735/314-01.

2 BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

3 BRASIL. *Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 4 jan. 2025

4 § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º." (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

Federal em 2013, por meio da Emenda Constitucional n. 74/2013, que acrescentou o § 3^o ao artigo 134 da Constituição Federal.

Dessa forma, considerando que a autonomia orçamentária somente foi atribuída em 2004 e 2013, portanto em momento posterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, resta evidente a razão pela qual a LRF não prevê limite específico de gastos com pessoal para as Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Estados.

A individualização e a limitação das despesas com pessoal por Poder e/ou órgão constitucionalmente autônomo constituem, indiscutivelmente, garantia de sua independência administrativa e financeira, devidamente alicerçada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, essencial à efetividade no planejamento da execução da política pública de acesso à justiça integral e gratuita.

É importante compreender que “o desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado”.⁶ Essa proteção é necessária e relevante até pelo fato de a Defensoria Pública, no desempenho de suas funções institucionais, não raras vezes litigar contra o Poder Executivo e outros entes de direito público (art. 4^o, § 2^o, LC 80/1994).

José Maurício Conti⁸ ressalta a fundamental importância da autonomia financeira, expressando que, sem ela, em verdade, não haveria autonomia alguma. Ainda, esclarece que a autonomia financeira existe quando há, em favor do ente, recursos financeiros suficientes para as suas necessidades, sem dependência de terceiros.

Tomando por referencial Antônio L. de Sousa Franco, José Maurício Conti destaca que a autonomia financeira plena somente se verifica com a chamada “independência orçamentária”, caracterizada nos seguintes termos:

[...] pela separação jurídica total de orçamentos entre a entidade considerada e o orçamento do Estado, bem como pela existência de: a) processos próprios de elaboração e aprovação do orçamento; b) administração financeira própria; c)

5 “§ 3^o Aplica-se o disposto no § 2^o às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.” (BRASIL. *Emenda Constitucional n. 74, de 6 de agosto de 2013*. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 4 jan. 2025).

6 STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADPF 504 / MT – Mato Grosso*. Rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 20/10/2020, publicação em 26/11/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437103/false>. Acesso em: 30 dez. 2024.

7 “§ 2^o As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.” (BRASIL. *Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 dez. 2024).

8 CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo, SP: Blucher, 2019. p. 152-153.

formas próprias e autônomas de execução e controle da percepção das receitas e realização das despesas; e d) regime jurídico diverso do adotado pelo Estado.⁹

A individualização e repartição dos limites globais de despesa – situação fática que se apresenta como objeto específico da proposição – têm por finalidade transitar de um regime normativo de vigência temporária, no qual as normas necessitam ser renovadas anualmente (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), para um regime de vigência permanente, que subsistirá até eventual revogação por outra lei complementar.

Cabe rememorar que no sistema jurídico brasileiro, o orçamento constitui instrumento de planejamento e de programação das atividades estatais, constituindo a base da atividade financeira do Estado. Seu propósito é conciliar a limitação de recursos à concretização dos direitos fundamentais e com a busca da excelência na prestação dos serviços públicos.

Sendo estas as justificativas sobre o projeto encaminhado, colocamo-nos à inteira disposição dessa Colenda Casa Legislativa para informações complementares, caso necessário.

XXXXXX

Governador do Estado de Goiás

XXXXXX

Defensor Público-Geral

9 CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. 2. ed. São Paulo, SP: Blucher. 2019. p. 152-155.

MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. DE 2026.

Disciplina os limites de despesa com pessoal da Defensoria Pública do Estado de Goiás promovendo a separação jurídica total dos orçamentos do Poder Executivo Estadual e da Defensoria Pública.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do artigo 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A repartição dos limites globais do arts. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), não poderá exceder, para fins do art. 20, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) a 2% para a Defensoria Pública do Estado de Goiás.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, ____ de _____ de _____, ____º da República.