

Carta de Belém - VI Congresso Nacional de Defensores Públicos

Os Defensores Públicos Brasileiros, das delegações dos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo, Tocantins e da União, bem como a representação da Defensoria Pública do Uruguai e os representantes da sociedade civil organizada de entidades do Ceará, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo e acadêmicos de Direito, reunidos na capital do Estado do Pará, durante a realização do VI Congresso Nacional de Defensores Públicos, no período de 16 de outubro a 19 de outubro de 2007:

Considerando a relevância de garantir o pleno acesso à Justiça a todos os necessitados e a importância da Defensoria Pública para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º);

Considerando que é missão institucional da Defensoria Pública buscar sempre a forma mais célere e pacífica para a solução de conflitos;

Considerando a necessidade da efetiva implantação da autonomia da Defensoria Pública e de materialização de sua identidade institucional

Considerando a importância da integração da Defensoria Pública na América Latina, com as outras instituições integrantes do Sistema de Justiça e demais órgãos do Estado Brasileiro;

Considerando a necessidade da implantação definitiva da Defensoria Pública nas Unidades da Federação em que não se encontra instalada segundo o modelo Constitucional;

APRESENTAM as seguintes proposições:

1. Autonomia da Defensoria Pública: Diagnósticos e Perspectivas

A aprovação da Emenda Constitucional 45/04, que consagrou a autonomia administrativa, funcional e a iniciativa da proposta orçamentária da Defensoria Pública, representou um importante passo para sua estruturação, desde a aprovação da Constituição Federal, em 1988. Recente diagnóstico apresentado pelo Ministério da Justiça aponta avanços concretos. Comparando com os dados do I Diagnóstico, elaborado em 2003, e a segunda edição, de 2006, constata-se um aumento do número de cargos de defensores públicos brasileiros em 12%, como consequência também da

ampliação em 100% dos concursos realizados no país. A execução orçamentária destas instituições passou de 88% para 125%, possibilitando um incremento de quase 20% nos atendimentos e na ampliação em 6% do número de comarcas atendidas. Isso sem contar a criação das Defensorias de São Paulo e do Rio Grande do Norte.

Esses avanços, no entanto, foram mais fortemente sentidos nas Defensorias Públicas dos Estados, pois a Emenda Constitucional nº. 45 não conferiu autonomia às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, criando duas estruturas normativas para a mesma instituição. No entanto, o Governo ampliou o número de cargos existentes na Defensoria Pública da União, com a criação de 169 novas vagas, provendo-os por dois concursos.

Estes dados demonstram a importância que as Defensorias vêm adquirindo nos últimos anos. No entanto, a instituição ainda não alcançou a estrutura necessária e adequada para fazer frente a seu papel e as suas atribuições. Aproximadamente 60% das comarcas nacionais ainda não têm o serviço de defensores públicos, (em geral aquelas mais carentes, com o maior número de hipossuficientes), e que, dos R\$ 85,80 gastos por habitante com o sistema judicial brasileiro, 71% são direcionados ao Poder Judiciário, 25% ao Ministério Público, e apenas 3% são investidos nas Defensorias.

Este quadro demonstra a necessidade de intensificar as atividades para a estruturação da Defensoria Pública em todo o país, no sentido de consagrar um modelo de acesso à Justiça qualificado, funcional e democrático.

É essencial para a efetiva implantação da autonomia:

1- Aprovação da PEC 487/05, ainda que na forma da emenda aglutinativa global, apresentada pelo Deputado Nelson Pelegrino (PT/BA) e aprovada pelos líderes da base do governo, em reunião realizada no dia 17 de outubro de 2007.

2- Aprovação do Projeto de Lei Complementar nº. 28/07, que trata da reforma a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LC nº. 80/94), com as emendas apresentadas pela ANADEP. O referido projeto legislativo consta do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, do Ministério da Justiça, sendo importante a celeridade em sua tramitação.

3- Adequação das Constituições Estaduais à Emenda Constitucional nº. 45/04, assegurando expressamente avanços implícitos decorrentes da EC nº. 45/04, como a iniciativa legislativa e a eleição por lista tríplice para Defensor Público-Geral.

4- Adequação urgente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/2000) e legislação estadual análoga à autonomia da Defensoria Pública.

5- Exercício da iniciativa de lei, com prioridade para a criação de cargos de apoio e serviços interdisciplinares.

6- Efetivo exercício da iniciativa orçamentária acompanhada da remessa por parte do Poder Executivo da proposta elaborada pela Defensoria Pública ao Poder Legislativo e repasse integral dos duodécimos, na forma prevista na Constituição Federal.

7- Gestão administrativa plena, sem subordinação à qualquer secretaria de Estado, conforme recente decisão do Supremo Tribunal Federal, envolvendo a autonomia para abertura de concurso público, nomeação de Defensores Públicos, gerenciamento de pessoal e a elaboração da própria folha de pagamento.

8- Participação da sociedade civil e campanhas de esclarecimento à população sobre os serviços da Defensoria Pública e suas necessidades.

2. Novas Práticas de Atendimento da Defensoria Pública

O modelo de atendimento da Defensoria Pública precisa ser repensado, com novas formas atuação que se diferenciem das adotadas pela Advocacia Privada, pelos Núcleos de Assistência Jurídica das Faculdades de Direito e até mesmo pelo Judiciário e Ministério Público, priorizando a solução extrajudicial de conflitos e uma atuação proativa na solução de problemas sociais, de modo a valorizar não só o aspecto de gratuidade da assistência jurídica, mas também seu caráter de integralidade.

Faz-se premente, para tanto, a elaboração e implementação de projetos que levem a Defensoria Pública às comunidades não incluídas, estabeleçam formas de mediação multidisciplinar para os conflitos ali existentes, mas, acima de tudo, priorizem a conscientização desta população quanto aos seus direitos e quanto ao papel institucional da Defensoria Pública dentro da estrutura do Estado, favorecendo, assim, a inclusão social destas comunidades.

Necessário, ainda que se crie um sistema nacional de gerenciamento de informações que permita o intercâmbio entre os diversos ramos da instituição, afaste o caráter de informalidade do atendimento prestado aos assistidos e possibilite a estes o pleno acesso ao andamento de seus pleitos.

Da mesma feita, faz-se importante a criação de grupos de estudo para abordagem dos temas ínsitos à atuação dos defensores públicos, de forma a favorecer seu aperfeiçoamento técnico-profissional, bem como criar doutrina especializada sobre tais questões, que as vezes não são abordadas com a devida profundidade pela área acadêmica.

3. Defensoria Pública que temos e Defensoria Pública que Queremos

A fim de favorecer o aperfeiçoamento institucional da Defensoria Pública, as entidades da sociedade civil que participaram deste Congresso apresentam as seguintes proposições:

- 1) A Defensoria Pública deve assegurar a participação da sociedade civil na fiscalização e gestão da instituição, criando um novo paradigma de administração pública democrática;
- 2) O Ouvidor-Geral da Defensoria Pública deve ser externo e ter voz e voto no Conselho Superior da Instituição;
- 3) A sociedade deve dispor de mecanismos de acompanhamento das ações empreendidas pela Defensoria Pública, garantindo-se a indispensável transparência da gestão institucional;
- 4) A educação para o Direito e as atividades extrajudiciais devem ser priorizadas pela Defensoria Pública como forma de efetivação de Direitos Humanos;
- 5) A especialização de órgãos de atuação nos temas jurídicos mais relevantes para a promoção dos Direitos Humanos é fundamental para o cumprimento da missão constitucional da Defensoria Pública;
- 6) A Defensoria Pública deve interiorizar órgãos de atuação com o objetivo de assegurar o acesso à instituição de todas as comunidades;
- 7) O acesso à Justiça e a Defensoria Pública, no atual ordenamento jurídico constitucional, são objeto de política de Estado, devendo ser efetivada de forma plena a autonomia da instituição, a fim de fortalecermos a cidadania de toda a população, independentemente de prioridades governamentais;
- 8) O Estado deve assegurar à Defensoria Pública recursos orçamentários compatíveis com a relevância da instituição para a efetivação dos Direitos Humanos;
- 9) A Defensoria Pública deve contar com quadro de apoio capacitado para a realização das atividades meio essenciais ao pleno funcionamento da instituição;
- 10) A Defensoria Pública deve acompanhar as políticas públicas e os projetos de lei de interesse dos necessitados, influenciando no processo decisório por meio da difusão de informações angariadas pela instituição na convivência diária com os dramas vivenciados pela população de baixa renda;
- 11) A organização administrativa dos órgãos de atuação da Defensoria Pública deve

propiciar a produção e a veiculação de dados sobre os temas que são objeto de sua atuação.

4. Todas as faces da Violência no Campo e a Reforma Agrária

Estatísticas demonstram que a violência do campo decorre, em grande medida, da absoluta ausência do Estado em tais localidades. Tal quadro torna o exercício da autotutela o principal e, às vezes, único instrumento para a solução de conflitos possessórios, além de favorecer o estabelecimento do trabalho escravo.

Em que pese grande parte destes problemas decorra da ausência de políticas públicas que fomentem a agricultura familiar, que garantam o desenvolvimento sustentável destas propriedades, bem como estabeleçam limites à extensão das propriedades rurais, o papel da Defensoria Pública é de fundamental importância para a solução de tais conflitos.

A presença da Defensoria Pública nas comunidades vitimizadas propicia a solução amistosa de conflitos, bem como gera a obtenção de dados importantes ao combate da violência rural, os quais poderão ser repassados aos demais entes integrantes do Comitê de Combate ao Trabalho Escravo, favorecendo a eficácia de seus trabalhos.

A complexidade da questão fundiária no país e a fragilidade na abordagem de tal tema nos cursos de graduação tornam ainda imperiosa a criação de grupo de estudos fundiários que venha a elaborar formas de capacitação dos defensores públicos para o enfrentamento adequado de tal questão.

5. Novas Tendências no Direito e no Processo Penal

A auto-colocação da vítima em risco revela-se quando o comportamento desta dá ensejo à prática delitiva, o que, segundo parte da doutrina, afasta a própria tipicidade da conduta praticada pelo agente. A identificação dessa auto-colocação em risco passa por uma ação consciente, voluntária e consensual, havendo renúncia pessoal quanto à proteção jurídica de um bem jurídico individual.

Esta tese defensiva ainda não foi devidamente explorada nos casos concretos, o que dá aos Defensores Públicos a grande oportunidade de fomentar o surgimento de entendimento jurisprudencial a respeito do tema.

O Direito Penal atual traz em seu bojo os seguintes aspectos negativos: a) Garantismo Penal Seletivo, onde somente os que compõem a elite têm respeitados os direitos e garantias individuais previstos na Constituição Federal; b) Dificuldade de acesso dos hipossuficientes aos Tribunais Superiores; c) Propalação da idéia de risco que leva a uma atuação cada vez maior do Direito Penal, provocando uma inflação legislativa e,

por conseqüência, violando uma série de princípios constitucionais.

Quanto aos aspectos positivos, temos: a) Acolhimento pela doutrina e jurisprudência da idéia de tipicidade material; b) a inexigibilidade de conduta diversa como causa supralegal de exclusão da culpabilidade; c) Justiça restaurativa; d) A aplicação cada vez maior das penas restritivas de direitos em substituição às penas privativas de liberdade.

Assim como o desenvolvimento dos aspectos positivos se deveu em grande parte à atuação dos Defensores Públicos, a superação dos aspectos negativos acima enunciados deve ser objeto de combate efusivo por parte destes.

6. A Defensoria Pública e a Prática nas Tutelas Coletivas

A concepção atual de Direitos Humanos é caracterizada pela universalidade e solidariedade, não havendo que se falar em classes de direitos humanos.

Nada obstante a sociedade brasileira é marcada por profundas diferenças e a atuação da Defensoria Pública deve se pautar na observância in loco dessas diferenças, possibilitando maior interação com a comunidade e com os movimentos sociais, a fim de se buscar um resultado mais célere e efetivo na solução de conflitos.

Há, portanto, a necessidade de reformulação do modelo atual da Defensoria Pública, ainda baseado no sistema de solução de litígios individuais.

A legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações coletivas, inclusive para a defesa de interesses difusos e coletivos, é decorrência lógica de sua missão institucional de promover a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

Assim, toda e qualquer tentativa de limitação desta legitimidade não configura tão somente ataque às prerrogativas dos Defensores Públicos, mas verdadeira violência ao direito subjetivo dos cidadãos brasileiros de terem seus interesses defendidos por meio de todos os instrumentos processuais existentes ao seu dispor.

Destarte, esta discussão, no âmbito da ADI proposta pela CONAMP, não pode ser reduzida a uma questão afeta apenas a entidades representativas de classe, mas deve envolver também a sociedade civil, sendo imperioso que sejam feitas gestões no sentido de que suas organizações representativas venham a externar sua opinião sobre o tema perante o Supremo Tribunal Federal.

Por fim, importante se faz ainda a criação de um sistema informatizado para a troca de informações entre defensores que atuam na área de tutela coletiva a fim de que a atuação institucional possa se tornar mais racional e efetiva.

7. A Defensoria Pública na Defesa dos Atos Infracionais

A Defensoria Pública reitera a necessidade de trabalho sistêmico e interdisciplinar no tratamento dos atos infracionais, acentuando a necessidade de uma postura pedagógica - inclusive com elaboração de cartilhas - bem como realização de convênios para cursos profissionalizantes dos menores infratores.

É fundamental aprofundar a atuação da Defensoria Pública na proteção da criança e do adolescente, fazendo uso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como realizando um acompanhamento continuado da abordagem da mídia sobre o tema e visitas periódicas aos centros de internação.

Da mesma forma, faz-se necessário que haja uma manifestação institucional expressa contra a proposta legislativa de redução da maioria penal que tramita perante o Congresso Nacional, na medida em que esta se mostra atentatória aos compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil em diversos tratados internacionais, além de somente agravar a situação da delinquência infantil no país.

8. Execução Provisória da Sentença Penal e a Presunção de Inocência

O crime não é fato isolado, descolado do contexto social e o que distingue o Estado Democrático de Direito de modelos autoritários é o fato de o ser humano ser mais importante do que o Estado.

Com base em tal preceito, a Defensoria Pública deve romper com o dogma de que o sistema judicial é solução para os problemas sociais, ampliando o debate, qualificando-o, desenvolvendo atividades de pesquisa e introduzindo outros paradigmas para demonstrar a ineficácia da lei mais severa como instrumento de solução de problemas sociais.

É necessária a transformação da Defensoria Pública processualista em uma Defensoria Pública garantista, como instrumento de efetividade dos Direitos Humanos e de transformação da realidade.

9. A Defensoria Pública como Instrumento de Garantia Fundamental à Saúde

A universalidade do direito à saúde está cristalizada no artigo 196 da Constituição Federal/88, mas depende da implementação de políticas públicas para sua efetivação. Para tanto o direito à vida e à dignidade da pessoa humana devem ser colocados em absoluto estado de preponderância às implicações práticas decorrentes da teoria da reserva do possível.

A Defensoria Pública é instrumento para a consecução da garantia à saúde, devendo

assumir o múnus de pugnar pela prestação do serviço médico, internação e tratamento medicamentoso, na forma como prescrita pelo profissional da saúde, além das condições gerais sanitárias e de educação a serem fomentadas pelo Estado.

Na busca do direito à saúde deve-se reconhecer a responsabilidade solidária dos três entes públicos, União, Estado e Município, de forma que compete ao Defensor optar contra quem propor a demanda, segundo as peculiaridades do caso concreto.

Nada obstante, é imperioso que se busque, antes da utilização da via judicial, a prestação voluntária da obrigação estatal, haja vista a missão institucional da Defensoria de buscar sempre a forma mais célere e pacífica para solução de conflitos.

A garantia do direito à saúde deve ser abordada de forma multidisciplinar através da informação e conscientização dos profissionais atuantes em toda a cadeia de atendimento do serviço de saúde, devendo a Defensoria Pública – como fomentadora das políticas públicas de acesso à justiça – articular-se com as instituições de formação profissional e corporações de classe a fim de proporcionar ao assistido o conhecimento de seus direitos já durante o atendimento na unidade de saúde.

A utilização da ação civil pública necessita ser aprimorada pela Defensoria Pública para maior efetividade da garantia do direito a saúde.

10. Novos Procedimentos de Família, Registro Público e Sucessões

Os procedimentos extrajudiciais de separação e divórcio criados pela Lei 11.441/07 configuram avanço, na medida em que geram celeridade e agilidade na solução de tais questões.

Todavia, para que esta agilidade possa se reverter, efetivamente, em favor dos assistidos da Defensoria Pública, imperiosa se faz a celebração de parcerias entre os Cartórios e a Defensoria a fim de se estabelecer um sistema de atendimento diferenciado, haja vista o grande volume de demandas patrocinadas por esta instituição.

Da mesma feita, faz-se necessário que haja uma defesa intransigente da gratuidade de tais procedimentos, não só quanto à lavratura da escritura, como também com relação ao seu registro, conforme previsto na Resolução n.º 35 do Conselho Nacional de Justiça. Ademais, a cobrança de emolumentos que se revertem em favor dos Tribunais de Justiça, quer seja pela forma de selos de autenticidade ou por outros meios, também se mostra absolutamente indevida e deve ser combatida.

Importante se atentar ainda, quando da celebração do procedimento extrajudicial, sobre eventual estado de gravidez da mulher, haja vista que o artigo 2º do Código Civil

resguarda os interesses do nascituro e a lei 11.441/07 veda a adoção de tal procedimento quando haja interesses de incapazes envolvidos.

11. Os efeitos da Lei Maria da Penha – Superando Desafios

A lei Maria da Penha surgiu da luta do movimento de mulheres em razão de inúmeros casos de impunidade de crimes de violência doméstica ocorridos no Brasil ao longo da história e para ser efetivada, mister se faz que sejam atendidas as seguintes recomendações:

1) A mulher vítima de violência doméstica deve ter prioridade no atendimento pela Defensoria, mas o agressor também deve ser atendido;

2) A Defensoria Pública deve provocar o Poder Judiciário a instalar Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em todas as comarcas onde se fizerem necessários;

3) A Defensoria Pública deve colaborar e estimular a capacitação dos profissionais que lidam com a temática (polícia, profissionais da saúde, operadores do direito etc.), contribuindo para a efetiva criação e aprimoramento de equipe multidisciplinar;

5) Instalação de núcleos da Defensoria especializados no atendimento à mulher;

6) Criação de grupos de estudos de violência doméstica para subsidiar o trabalho dos Defensores Públicos em todo o Brasil;

Outrossim, os Defensores Públicos presentes no VI Congresso Nacional de Defensores Públicos ratificam a “Carta Proposta Unificada das Defensorias Públicas”, aprovada no “I Encontro Nacional de Defensores Públicos – Intercâmbio de Experiências na Defesa da Mulher Vítima de Violência”, que passa a integrar a Carta de Belém e aponta a necessidade de se instituir no país política pública com perspectiva de gênero para o sistema de justiça: Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário.

12. Conclusão

E por serem essas as conclusões, os Defensores Públicos e demais profissionais do direito presentes ao VI CONGRESSO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, ao dia dezenove de outubro de 2007, aprovaram a presente Carta de Belém.