ACESSO À JUSTIÇA NO MERCOSUL

ACCESO A LA JUSTICIA EN EL MERCOSUR

DANIELA JACQUES BRAUNER*

Recebido para publicação em maio de 2010.

RESUMO: Texto que explica como o Acesso à Justiça, direito humano fundamental, tem sido tratado pelas disposições legislativas e iniciativas públicas internas de cada Estado-parte do MERCOSUL, as iniciativas internacionais e regionais de aperfeiçoamento desse direito, em especial pelo acordo mercosurenho sobre o benefício da justiça gratuita e assistência jurídica gratuita. Demonstra que o modelo ideal de Acesso à Justiça se faz não só pela garantia de isenção de custas, mas principalmente pela implementação da Defensoria Pública.

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; justiça gratuita; assistência jurídica; defensoria pública.

RESUMEN: El texto explica cómo el Acceso a la Justicia, derecho humano fundamental, ha sido tratado por las leyes y las iniciativas públicas dentro de cada Estado Parte del MERCOSUR, las iniciativas internacionales y regionales para la mejora de esta institución, en particular por el Acuerdo sobre el Beneficio de la Justicia Gratuita y Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Partes del MERCOSUR. Demuestra que el modelo ideal de Acceso a la Justicia se hace no sólo por asegurar el acceso de forma gratuita, sino además por la implementación de la Defensoría del Pueblo.

PALABRAS CLAVES: derechos humanos; justicia gratuita; asistencia jurídica; defensoría del pueblo.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito humano fundamental, reconhecido em diversos tratados internacionais. A Declaração Americana dos Direitos do Homem de 1948 prevê no art. 18: "*Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, quaisquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente*." Da mesma forma, dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos de dezembro do mesmo ano: *"Todo ser humano 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."* De outro turno, ratificando o compromisso dos Estados com o respeito aos direitos fundamentais, firmaram o

* Defensora Pública Federal. Mestre e Especialista em Direito pela UFRGS.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, com dispositivos consolidando esse compromisso assumido pelos Estados.[1]

No mesmo sentido, foi o compromisso assumido pelos Estados no âmbito interamericano. Estabelece a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose de 1969, em seu art. 8º que trata das garantias judiciais: "*1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.*" E ainda, no art. 25, que trata dos recursos, a previsão de acesso aos tribunais para revisão dos julgados.

Esse compromisso constitui um dos pilares fundamentais das sociedades contemporâneas comprometidas em promover a igualdade perante e na lei. Reconhece-se, a partir dos instrumentos internacionais, obrigações estatais positivas para a implementação de mecanismos para que a população possa reclamar e reivindicar direitos ante aos órgãos jurisdicionais competentes.

A preocupação com a efetividade desse direito fundamental, suscitando a atenção para ações efetivas pelos Estados, teve como marco, na produção doutrinária, a publicação da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na década de 70, denominada *Acesso à Justiça*. Nas palavras dos próprios autores, não significa simplesmente franquear o ingresso do individuo nas edificações que sediam a Jurisdição, mas sim conceder-lhe a consciência de seus direitos, mediante completa orientação jurídica que lhe possibilite até mesmo decidir entre utilizar, ou não, os instrumentos processuais que a legislação coloca à sua disposição. É a busca por tornar o sistema jurisdicional acessível à população, sobretudo de baixa renda, propiciando a resolução de seus litígios sob os auspícios do Estado e buscando resultados justos.[2]

1 "Art. 2º. 3. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a :

a.Garantir que todas as pessoas cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto forem violados disponham de recurso eficaz, mesmo no caso de a violação ter sido cometida por pessoas agindo no exercício das suas funções oficiais;

b.Garantir que a competente autoridade judiciária, administrativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente, segundo a legislação do Estado, estatua sobre os direitos da pessoa que forma o recurso, e desenvolver as possibilidades de recurso jurisdicional;

c.Garantir que as competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado."

2 CAPPELLETTI e GARTH. Acesso..., p. 8

Em um primeiro momento, denominado por Cappelletti e Garth de "primeira onda do acesso à justiça",[3] fez-se necessário lutar pela assistência judiciária gratuita. Tal proposição se fundamenta no custo envolvido para a proposição de uma ação judicial (taxas, honorários de perícia, pagamento de advogado), o que afasta os menos afortunados da procura de seus direitos, quer por ausência de condições iniciais de arcar com essa demanda, quer pela desproporcionalidade entre o benefício auferido e as custas demandadas.

A "segunda onda de acesso à justiça", identificada por Cappelletti e Garth foi a da proteção dos interesses metaindividuais, pela tutela dos direitos coletivos e difusos. Nessa linha, adotou-se instrumentos para garantir a defesa do meio-ambiente, dos consumidores, do patrimônio cultural, histórico e artístico, moralidade administrativa, entre outros. Por fim, "a terceira onda de acesso à justiça" foi denominada pelos autores de "um novo enfoque de acesso à justiça", cuja atenção está centrada no "conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas."[4] Essa nomenclatura, segundo apontam, deve demonstrar a sua abrangência: "seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso."[5]

No Brasil, na esteira da preocupação com a assistência judiciária gratuita, foi editada a Lei nº 1.060/50 que assegura isenção das despesas processuais ao necessitado, assim entendido como "t*odo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família*."[6] A Constituição de 1988, marco da redemocratização do país, alçou esse direito como direito fundamental, previsto no art. 5º, LXXIV: "*o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.*"

Entretanto, a previsão de isenção de custas não resolveria o problema do acesso, necessitando-se que profissionais habilitados patrocinassem as causas "de forma gratuita" àquelas pessoas que não poderiam pagar, não apenas as custas judiciais, mas também esses serviços advocatícios. Na idade moderna e em toda a era liberal, após tentativas esporátdicas ocorridas a partir do fim da Idade Média, difundiu-se a prática de os juízes nomearem *ex oficio* advogados para defenderem gratuitamente os necessitados.

3 Idem., p. 31.

4 Idem., p. 67-68.

5 Idem, p. 68.

6 A assistência judiciária será conferida mediante simples afirmação de que a parte não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou se sua família, conforme disposição do art. 4º da referida lei, com redação dada pela lei 7.510/86.

No século XIX (1851), coube à França editar um Código de Assistência Judiciária que veio inaugurar a nomenclatura ainda hoje utilizada em vários países. Neste contexto, o Ministério Público (Ministére Public) abrangia três categorias: "Le gens du roy" que deram início aos advogados do Estado; os defensores da sociedade que gestaram a promotoria pública e os defensores do *pauper* que são os primórdios da Defensorias Públicas.

Com o advento do chamado *welfare state*, passou a ter relevância o combate às desigualdades sociais e, assim, adotou-se, em caráter pioneiro, a atribuição do patrocínio dos cidadãos menos afortunados a profissionais liberais mediante remuneração estatal, por meio de uma lei inglesa de 1949, denominada *Legal Aid and Advice Act*.

Assim, no século XX, cada Estado nacional procurou resolver à sua maneira a necessidade de implementação da assistência judiciária gratuita. Entre os modelos adotados pelos Estados, Cleber Francisco Alves, na comparação entre Estados Unidos França e Brasil, destaca diferenças na implementação da assistência judiciária referentes à categoria de direitos (diferença entre a defesa criminal ou cível nos Estados Unidos), à vertente jurisdicional ou não (na França, assistência jurisdicional dominada pelas estruturas das profissões jurídicas e à assistência extrajudicial a cargo dos Conselhos Departamentais)[7] e mesmo em relação às pessoas encarregadas de prestá-la (sistema *Judicare*[8] ou prestação direta pelo Estado). A pesquisa aprofundada do autor demonstrou que, ainda que os países possuam sistemas muito divergentes, é denominador comum a exteriorização da preocupação concernente às formas de efetivação desse acesso como garantia de implementação de direitos fundamentais.

A primeira forma de garantir o patrocínio de causas de forma gratuita à população ocorreu pela garantia do direito à ampla defesa. O direito à ampla defesa nos processos criminais pode ser caracterizado como a necessidade de que todo o acusado de um delito tenha sua defesa exercida por um profissional habilitado. Se o próprio acusado não contratar um advogado, o Estado tem a obrigação de indicar um defensor, seja dos quadros de defensores públicos funcionários do Estado, seja um advogado contratado para este fim (advogado dativo ou nomeado).

7 ALVES, Cleber Francisco. Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 351.

8 Trata-se da previsão de advogados particulares pagos pelo Estado. A finalidade do sistema judicare é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. (CAPPELLETTI e GARTH, Acesso..., p. 35). Pertinentes a esse respeito as críticas de Boaventura Santos: "a qualidade dos serviços jurídicos era baixíssima, uma vez que, ausente a motivação económica, a distribuição acabava por recair em advogados sem experiência e por vezes ainda não plenamente profissionalizados". SANTOS, Boaventura. Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo, Cortez, 2003., p. 171.

Trata-se de compromisso internacional estabelecido, dentre outros diplomas,[9] na Convenção Americana dos Direitos Humanos:

> Art. 8º (...)
>
> 2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:
>
> (...)
>
> e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;

Tal obrigatoriedade decorre das conseqüências graves geradas pela persecução penal, sobretudo ferindo direito fundamental de liberdade. Ao lado da defesa criminal, fez-se necessário garantir aos cidadãos a possibilidade de implementar direitos em outros campos jurídicos, com o fim de assegurar verdadeiramente o acesso à justiça.

A preocupação volta-se para a implementação do acesso à justiça como uma garantia de "acesso à ordem jurídica justa", na expressão de Kasuo Watanabe.[10] Esse direito se apresenta como um dos mais relevantes direitos fundamentais, na medida da sua importância para a tutela de todos os demais direitos.[11]

Diferencia-se, nesse ponto, do mero acesso ao Poder Judiciário. O Brasil esteve atento a essa necessidade. Juntamente com a isenção de custas, defendeu-se a prestação de serviços públicos de assistência judiciária,[12] substituindo-se a feição beneficente dos serviços prestados pela Ordem dos Advogados do Brasil.[13] Trabalhava-se, até então, com a oneração de advogados particulares, que eram obrigados a abandonar seu trabalho remunerado a fim de colaborar com o acesso à justiça dos mais necessitados.

A criação de Defensorias Públicas vem suprir essa demanda, passando ao Estado o papel de assegurar profissionais habilitados para a população carente. Observa-se, no entanto,

9 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, art. 14.3; Convenção sobre os Direitos da Criança, arts. 37 e 40; Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 11, etc.

10 WATANABE, Assistência..., p. 163.

11 MARINONI, Luiz Guilherme. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil constitucional. In: DIDIER, Fredie e JORDÃO, Eduardo Ferreira. Teoria do Processo: panorama doutrinário mundial. Salvador, Jus Podivm, 2008, p. 550

12 MORAES, Humberto Peña e SILVA, José Fontenelle Teixeira. Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e função protetiva do Estado, 2. ed., Rio de Janeiro, Liber Juris, 1984, p. 209.

13 Assim previsto no Decreto 20.784/31 – art. 91 "A assistência judiciária no Distrito Federal, nos Estados e nos Territórios fica sob jurisdição exclusiva da Ordem".

diferenças estruturais e funcionais entre os órgãos criados pelos Estados para cumprir esse papel.

A presente abordagem pretende trabalhar com os instrumentos conferidos por cada Estado-parte do MERCOSUL no que toca à implementação do acesso à justiça por meio da da participação efetiva de Defensorias Públicas e leis de gratuidade de custas e, no plano global, do papel das associações de Defensores Públicos internacionais e o papel dos Estados em fóruns internacionais para a discussão e efetividade desse direito.[14]Em um primeiro momento, serão avaliados os país parte do MERCOSUL, em ordem alfabética, no que toca às iniciativas nacionais de efetivação do direito de acesso à justiça.[15]

1 Disposições legislativas internas e orgãos encarregados

1.1 ARGENTINA

A Argentina apresenta a função de defender os necessitados e a população vulnerável sob duas ópticas diferentes. De um lado, o chamado "Defensor del pueblo de La Nación" e, de outro, a estrutura do "Ministério Público de La Defensa".

A figura do Defensor del pueblo de La Nación na República Argentina segue inspiração no controle da função jurisdicional exercida pelo Estado. Na Modernidade, foi na Suécia que este modelo teve origem, ante uma disputa entre o rei e o parlamento, em 1809, em que se institucionalizou o chamado *Ombudsman*, defensor do povo, ou *Justitie ombudsman.* Representante do Poder Legislativo, era encarregado do controle da observância das leis pelos funcionários e Tribunais, podendo, para isso, demandar judicialmente na defesa da sociedade. Logo essa figura alçou status constitucional, fazendo parte, não apenas da Constituição da Suécia, como também da Finlândia (1919) e Dinamarca (1953). Posteriormente, é encontrado

14 Enfatizando a necessidade de fortalecimento da Defensoria Pública, aponta ALVES: "As importantes medidas que vêm sendo tomadas ultimamente no Brasil, com vistas à reformulação do Judiciário, com a criação dos Juizados Especiais, de simplificação e reforma de leis processuais e de democratização de justiça, não serão suficientes nem adequadas para viabilizar a efetiva aproximação das classes mais pobres à Justiça, enquanto o Poder Executivo e Legislativo não compreenderem a necessidade urgente de se implementar medidas e ações para tornar efetiva a norma constitucional que impõe ao Poder Público a obrigação de prestar 'assistência jurídica integral e gratuita' aos necessitados. (…) É realmente incrível como o Brasil pode alcançar um avançado estágio em termos de sofisticação de legislação processual civil, considerada das mais modernas do mundo – tendo sido expressivas as conquistas no que se refere à efetivação de medidas relacionadas às chamadas 'segunda' e 'terceira onda' do acesso à Justiça de que nos fala Mauro Cappelletti – sem que a intervenção estatal para garantir a eficácia na assistência jurídica tivesse sido plenamente cumprida. Op. Cit., p. 25 e 26.

15 Serão abordados Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai. A Venezuela é país parte em processo de adesão e se tornará membro efetivo quando entrar em vigoro Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, ainda não formalizado em todos os países partes do MERCOSUL.

como "Controlador do Estado" em Israel, "Provedor de Justiça" em Portugal, "Mediador" na França, "Defensor Cívico" na Itália, "Comissionado Parlamentar" na Grã-Bretanha e "Defensor del Pueblo" na Espanha e Argentina, entre outros.[16]

O "Defensor do Povo", na Argentina, tem criação a partir da publicação da Lei 24.284 de 1993, com modificação posterior da Lei 24.379. Trata-se de uma função vinculada ao Poder Legislativo, eleito pelo Congresso Nacional para um mandato de 5 anos e cuja função consiste na defesa da sociedade contra atos, fatos e omissões da Administração Pública. A Constituição nacional prevê a figura do defensor do povo no artigo 86, *verbis*:

> El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

Como se observa das disposições legislativas, o defensor do povo tem legitimidade extraordinária, uma vez que atua, não como representante processual da parte, mas como típico substituto, como fica claro no artigo 43 da Constituição argentina.[17]

De outro lado, a partir do novo desenho constitucional com a reforma constitucional de 1994, cria-se uma estrutura similar à Defensoria Pública brasileira: trata-se do Ministério Público de La Defensa. Afasta-se da submissão ao Poder Judiciário para ficar ao lado do Ministério Público Fiscal, formando o Ministério Público de La Nación. O Ministério Público de

16 Fonte: www.defensor.gov.ar – acesso em 12/10/2009.

17 "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de habeas corpus será interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio."

La Defensa tem como chefe da instituição o cargo de Defensor General de La Nación,[18] e é composto também pelos defensores, tutores e curadores públicos.

Em que pese ter autonomia financeira, sofre ainda, como peculiar de todas as defensorias públicas da região, de contingenciamento de recursos. Do total de recursos destinados aos órgãos ligados ao sistema judiciário (Poder Judiciário e Ministério Público Fiscal), menos de 10% são destinados ao Ministério de La Defensa.[19] Por se tratar de república federativa, assim como no Brasil, a estrutura da defensoria, se divide no âmbito federal e estadual, ficando essas a cargo de cada autoridade local de cada uma das 23 províncias. O Ministério Público de La Defensa de La Nación atua nas esferas federais, assim como nas causas de direito comum da cidade autônoma de Buenos Aires e ainda é o única que possui representatividade na Corte Suprema.

Compete aos membros do Ministério de La Defensa, a defesa, em matéria penal, de todos aqueles que não tenham constituído advogados. No caso, se a pessoa possuir recursos, deverá ressarcir os serviços no caso de condenação. Em matéria não penal, atua favoravelmente a todos que não possam pagar advogado e ainda como curador dos ausentes, sendo essa função atribuída aos defensores de pobres y ausentes. Trata-se, não apenas de assistência judicial, mas jurisdicional, ou seja, de aconselhamento, consultoria e soluções extrajudiciais de conflitos. Ainda, atua também como curador de menores e incapazes, ou seja, em todas as causas em que esteja em jogo algum patrimônio ou direito de menor ou incapaz, de acordo com o art. 59 do Código Civil argentino.

Cumpre mencionar, ainda, que a atuação não se limita apenas dentro do território, já havendo previsão de atuação nos organismos e sistemas internacionais (art. 51, inc. v, Lei Nº 24946)[20], como foi previsto, no Brasil, a partir da reforma da Lei Complementar 80/1994 pela Lei Complementar 132/2009.

Como membros do Ministério Público de La Defensa estão os defensores públicos, designados por concurso, com inamovibilidade e com vencimentos similares aos juízes e membros do Ministério Público Fiscal, ostentam a hierarquia dos magistrados de La Nación,

18 Atualmente, este cargo é exercido pela Defensora Stella Maris Martinez.

19 Fonte: www.mpd.gov.ar/imagenes/mreggi/institucional.pdf. Acesso em 12/10/2009.

20 Para cumprir essa função, foi criado o Programa para la Aplicación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos no âmbito interno. O programa é coordenado atualmente pela Defensora Geral Stella Maris Martínez, e tem como função dar suporte técnico aos defensores quanto às questões internacionais, fazendo um banco de dados da jurisprudência internacional, bem como receber solicitações de assistência jurídica e judicial para fazer representação nas cortes internacionais. Vide www. Mpd.gov.ar/imagenes/mreggi/institucional.pdf – p. 16.

com intangibilidade de remuneração e imunidade funcional. Ainda existem os defensores *ad hoc* e advogados livres quando ainda não se possa cobrir o serviço de Defensoria. Designados pelo Defensor General estão os tutores e curadores públicos

A Defensoria Pública, a partir da reforma constitucional de 1994 e da edição de sua Lei Orgânica em 1998,[21] passou a exercer um papel central no contexto jurídico-político da nação, especialmente para a proteção dos direitos humanos. Com isso, diversas ações foram implementadas para a proteção de grupos especialmente vulneráveis, dentre elas: comissão de cárceres (para inspecionar as cadeias públicas); programa de atenção aos problemas sociais e relações com a comunidade (intenta garantir o acesso à justiça no seu sentido integral que garanta o pleno exercício de seus direitos e intervenção estatal, identificando problemas sociais específicos e planejamento destinados a prevenir conflitos a partir de uma abordagem multidisciplinar); comissão de tratamento institucional das crianças e adolescentes (destinada a verificar a condição das crianças e adolescentes afastados de seu lar); comissão de assistência para o imigrante, refugiado e solicitante de refúgio; comissão sobre temática de gênero (especialmente no que toca à mulher vítima de violência doméstica e envolvida com questões penais); comissão de acompanhamento de tratamento neuropsiquiátrico (inspeção e atendimento nas instituições destinadas a internação); programa piloto de acompanhamento de mulheres privadas da liberdade (atendimento extrajudicial para a manutenção dos vínculos sociais e familiares) e, por fim, a comissão para atendimento aos querelantes (trata-se da vítima de delito penal que deseja atuar positivamente contra o ofensor ao lado do órgão acusador).[22]

Como se denota, a questão do acesso à justiça, na Argentina, tem sido buscada com ações efetivas, com a estrutura de órgão próprio destinado à defesa, não apenas na esfera penal, mas também com assistência técnica em matéria não penal. Ainda, vislumbra-se especial empenho no que tange ao envolvimento institucional com os países vizinhos, trabalhando no Bloco das Defensorias do MERCOSUL e Reunião dos Defensores Gerais, e com atuação nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos.

21 Conforme art. 51 da Lei 24946: Realizar todas las acciones conducentes para la defensa y protección de los derechos humanos » y «Promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso a la justicia de los sectores discriminados".

22 Neste caso a atuação se dá apenas com autorização da Defensoria Geral, isto porque a função primordial do Ministério Público de La Defensa é a assistência técnica aos acusados e não às vítimas. Valoriza-se, para isso, a relevância do caso e que o fato atinja a bens jurídicos de especial transcedência, como a vida, a integridade psíquica ou física das pessoas, além de voltar a atenção para a situação de vulnerabilidade social, cultural ou econômica em que se encontre a vítima e seu eventual inclusão em um grupo especialmente desprotegido.

1.2 BRASIL

Os primeiros registros da criação de um órgão estatal encarregado de patrocinar causas à população carente foi no Estado do Rio de Janeiro, sede da então capital federal, por meio da Lei n° 2.188, de 21 de julho de 1954, que criou, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça, os seis primeiros cargos de Defensor Público. Aos 20 de julho de 1958, a Lei federal n° 3.434 implementou os serviços de assistência judiciária no Distrito Federal e Territórios, sendo os mesmos prestados por defensores públicos ocupantes da classe incial da carreira do Ministério Público Federal. A Lei n° 5.111, de 08 de dezembro de 1962, denominada lei orgânica do Ministério Público e da assistência judiciária, criou o quadro do Ministério Público que, à época, era constituído de duas letras: "a" e "b". A letra "a" correspondia ao Ministério Público, em sentido estrito, a letra "b"correspondia à assistência judiciária, hoje denominada de Defensoria Pública.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, instituiu a assistência judiciária como órgão do Estado *"incumbido da postulação e da defesa, em todas as instâncias dos direitos dos juridicamente necessitados, nos termos da le*i". À constitucionalização, seguiu-se a publicação, em 12 de maio de 1977, da Lei Complementar estadual nº 6, que organizou a assistência judiciária no Estado do Rio de Janeiro, e que, com importantes modificações posteriores, passou a vigorar como lei orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, quando finalmente foi esta criada.

A Constituição Federal de 1988 encampa a necessidade de o Estado se incumbir de prestar assistência jurídica (judicial e extrajudicial), aos que comprovarem insuficiência de recursos, elencando-a como direito fundamental (art. 5º, LXXIV) e criando a Defensoria Pública como instituição essencial à prestação jurisdicional: "*Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.*"

Cada estado federado está responsável de criar e organizar Defensoria Pública e a União de organizar a Defensoria Pública da União ou Defensoria Pública Federal (como ficou sendo conhecida a partir da publicação da Lei Complementar 132 de 2009). Assim, a Defensoria Pública no Brasil é formada pela: Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União. A Emenda Constitucional n. 45 de 2004 assegurou às Defensorias Públicas

Estaduais autonomia funcional e administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.[23]

As regras gerais para a organização das Defensorias Públicas foram estabelecidas pela Lei Complementar 80 de 1994 que também criou a Defensoria Pública Federal.

Cabe aos Defensores Públicos da União exercer, nos termos do art. 14 da referida Lei Complementar, suas atribuições nos Estados e Distrito Federal junto: aos órgãos da Justiça Federal comum; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral; Justiça Militar da União, Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar) e nas instâncias administrativas da União (Tribunal de Contas da União, Tribunal Marítimo, Instituto Nacional da Seguridade Social, processos administrativos disciplinares etc.), respeitando a categoria de cada Defensor (três categorias: segunda categoria – 1 instância; primeira categoria – 2 instância e categoria especial – tribunais superiores). Os Defensores Públicos estaduais atuam em toda a Justiça Estadual que possui competência residual, encarregada, entre outras, das causas de direito de família, sucessões, consumidor (quando não envolva serviços públicos federais), criança e adolescente, crimes comuns, sistema penitenciário, terras, etc.

O ingresso na carreira, conforme mandamento constitucional (art. 37, inciso II, c/c art. 134, parágrafo único, da Constituição), dá-se por meio de aprovação prévia em concurso público.

As garantias dos membros da Instituição estão positivadas no art. 43 da Lei Complementar n° 80/94:

> "Art. 43. São garantias dos membros da Defensoria Pública da União:
> I - a independência funcional no desempenho de suas atribuições;
> II - a inamovibilidade;
> III - a irredutibilidade de vencimentos;
> IV - a estabilidade;"

A Lei Complementar 80/94 sofreu recente alteração pela Lei Complementar nº 132, que focou claramente o objetivo da Defensoria Pública como instituição essencial ao acesso à justiça e o seu papel no século XXI:

23 Esse mesmo tratamento não foi assegurado à Defensoria Pública da União que continua atrelada ao Ministério da Justiça. Discute-se a constitucionalidade dessa discriminação ante o princípio da unidade da Defensoria Pública, inclusive com Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

> "Art. 3º-A São objetivos da Defensoria Pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).
>
> I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
>
> II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
>
> III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e
>
> IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório."

Esses objetivos passam a ser alcançados por meio das funções institucionais do órgão, também alteradas em 2009:

> "Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:
>
> I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;
>
> 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;
>
> III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
>
> IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;
>
> 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;
>
> VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;
>
> 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;
>
> 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;
>
> 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;
>
> 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;
>
> 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;
>
> 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;
>
> XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;
>
> XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei;
>
> 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;
>
> 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;
>
> XIX – atuar nos Juizados Especiais;
>
> XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos;
>
> 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;
>
> XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

Essas alterações refletiram importantes modificações ocorridas nos últimos anos. Em 2007, foi publicada a Lei 11.448 que conferiu legitimidade à Defensoria Pública para o ajuizamento de Ação Civil Pública, ao lado do Ministério Público, de sociedades civis e Administração Pública. Neste mesmo ano, foi publicada a Lei 11.449 que prevê a necessidade de comunicação à Defensoria Pública de toda a prisão em flagrante, possibilitando maior fiscalização e atuação desse órgão na defesa dos cidadãos detidos.

Apesar de todas as disposições constitucionais e legais a respeito da importância da Defensoria e do papel do Estado em instituí-la ainda não existe Defensoria Pública estruturada em todos os Estados federados e, mesmo a Defensoria Pública da União conta com um número exíguo de Defensores incapaz de dar conta de toda a população brasileira. [24] A

24 Anda não existe Defensoria Pública implementada no estado de Santa Catarina e Goiás. A Defensoria Pública da União ainda não atua em muitas cidades no interior e não está implementada em toda a Justiça do Trabalho com um contingente enorme de empregados e trabalhadores desprovidos desse serviço público essencial.

previsão de fundo de reestruturação e direcionamento de honorários para aparelhamento da Instituição, salvo o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, ainda não se concretizou e as Defensorias Públicas sofrem ainda com falta de pessoal e recursos materiais.

1.3 PARAGUAI

No Paraguai, a Defensoria está vinculada ao Poder Judiciário, aproximando-se do sistema *Judicare*. Trata-se de um corpo de advogados pagos pelo Estado às pessoas que não podem arcar com tais custos, assim como aos ausentes, incapazes e menores. Depende diretamente da Corte Suprema de Justiça, a quem compete designar os advogados em cada circunscrição judicial.

A assistência judicial gratuita abarca a isenção de custas e taxas judiciais, sendo que nenhuma remuneração é devida pelos favorecidos no que toca aos serviços especializados. Estes correspondem não apenas à matéria penal, mas também à jurisdição cível, trabalhista, infanto-juvenil e administrativo-contencioso. Há previsão, segundo consta do sítio oficial da Corte Suprema, de inspeções em presídios para atendimento aos reclusos e fiscalização nas condições de internação.

A alteração do modelo de Defensoria Pública está sendo objeto de discussões legislativas para que seja implementada autonomia financeira e administrativa para a instituição.[25]

1.4 URUGUAI

No Uruguai, os defensores públicos fazem parte dos "serviços administrativos" fornecidos pelo Poder Judiciário local. Existe subordinação dos defensores públicos à avaliação da Corte Suprema.[26] A nomenclatura que se utiliza – Defensores de Ofício – remete a uma lei de 16 de abril de 1822 em que fazia referência ao estado de indefesa dos pobres: "*que los pobres no perezcan en la indefensión, se les designará un "defensor de Oficio" de notoria autoridad moral y probidad entre los abogados del oficio". que los pobres no perezcan en la indefensión, se les designará un "defensor de Oficio" de notoria autoridad moral y probidad*

25 Publicado em ipparaguay.com.py .

26 Vide http://www.poderjudicial.gub.uy/pls/portal30/docs/FOLDER/PJUDICIAL/OR/ORCA01/ORCA08/20-08.PDF.

entre los abogados del oficio."[27] A partir da Lei 17.930, alterou-se a nomenclatura para Defensor Público.

A carreira de Defensor Público está dividida entre os Defensores Públicos do Interior, os Defensores Públicos da Capital e Diretores da Defensoria Pública. Aqueles passam por um novo concurso para ascender ao cargo de Defensor Público da Capital. Entre os Defensores Públicos do Interior e da Capital, está Secretario II Abogado de Defensorias Públicas e, ainda, abaixo dos Defensores do Interior, está o Defensor Público Adjunto. Procurador. A direção da carreira é exercida pela "Dirección Nacional de La Defensa Publica"

A subordinação ao Poder Judiciário é considerada atípica, uma vez que, conforme artigo 387 da Lei 16.320, possuem, no exercício de sua função "*absoluta autonomía e independencia técnica en el ejercicio.*"

Cumpre assinalar que não existe ainda uma Lei Orgânica da Defensoria Pública do Uruguai, embora esta tenha sido uma das metas estabelecidas na Declaração de Canela do Bloco dos Defensores Públicos do MERCOSUL em 19 de março de 2004 para assegurar aos Defensores o mesmo plano de garantias e prerrogativas asseguradas aos membros do Ministério Público desse país. Já existe, no entanto, iniciativas nesse viés para afastar a Defensoria Pública da dependência (ainda que administrativa) do Poder Judiciário.[28]

Todos os Defensores que ingressaram após 1986, tem regime de dedicação exclusiva.

Por outro lado, assinala-se que praticamente todas as áreas estão cobertas pela atuação de Defensores, exceto a aduaneira. Tem participação desde os julgamentos realizados pelos Juízes de Paz leigos até a Suprema Corte.

27 Texto retirado do site da associação dos defensores de ofício do Uruguai: asocdefensorespublicosuy.googlepages.com

28 Conforme expresso pelo Senador José Korseniak, em sessão da Câmara dos Senadores, em 15/08/2006: "Me refiero a una ley por la cual tanto los Defensores de Oficio como los integrantes del Ministerio Público formen una institución que no esté dentro del Poder Judicial ni del Poder Ejecutivo. Hemos conversado en la bancada sobre esta idea, lo que no quiere decir que se hayan tomado decisiones expresas. Asimismo, quiero decir que el Defensor de Oficio, y el Defensor en general -que, como decía Martínez Moreno en un inolvidable trabajo que publicó en "Marcha", es una figura devaluada-, es el único profesional que está previsto en la Constitución; no hay ningún otro profesional de ninguna rama de las ciencias que esté previsto por la Constitución como uno de los mecanismos para que funcionen los Derechos Humanos. Naturalmente, están los Jueces porque existe el Poder Judicial, pero más que el ejercicio profesional, lo que hace es cumplir la función jurisdiccional, que es una de las tres funciones del Estado. También se podría decir que están previstos los legisladores, pero como profesionales en el ejercicio de una profesión, en este caso de defensa, los Defensores de Oficio son los únicos que están previstos en la Constitución. Sin duda, esto les da una trascendencia que no podemos obviar." In: Informeoppyppresidenciadefinitivo2.doc, publicado na web: asocdefensorespublicosuy.googlepages.com

2 iniciativas internacionais de implementação do Acesso à Justiça e a participação do MERCOSUL

A preocupação em efetivar, no plano regional e global, o princípio do acesso à justiça, constantes dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, foi objeto de criação de organismos internacionais como o Bloco de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL, a partir da iniciativa dos dirigentes das próprias Defensorias Públicas Regionais e, de outro lado, de iniciativas estatais internacionais com a criação de convenções internacionais, visando a implementar condições de acesso à justiça nas relações transfronteiriças.

2.1 Associações Internacionais: O Papel dos Agentes que prestam assistência jurídica

2.1.1 Bloco dos defensores públicos oficiais do MERCOSUL

O Bloco dos Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL (BLODEPM) foi criado pela Declaração de Córdoba 2003, a partir de iniciativa dos membros das Defensorias dos Estados nacionais, com a finalidade de fortalecimento institucional das Defensorias Públicas dos Estados do MERCOSUL, em benefício da população carente. Realiza Congressos e Reuniões destinados a debater a situação das Defensorias Públicas na Região.

O último Congresso (IV Congresso) foi realizado em Montevidéu, no período de 6 a 8 de maio de 2009 e contou com a abertura do sociólogo uruguaio Eduardo Galeano que falou sobre "A Justiça e as injustiça no mundo contemporâneo".

2.1.2 Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF)

A Associação Interamericana de Defensorias Públicas foi criada em 18 de outubro de 2003 na cidade do Rio de Janeiro por ocasião do II Congresso Interamericano de Defensorias Públicas, também com a finalidade de promover o fortalecimento institucional das Defensorias nos Estados nacionais. Essa iniciativa teve como embrião reuniões das Defensorias Públicas em 2001 e 2002 no Chile e na Costa Rica. Inicialmente, participaram da criação Antígua e Barbados, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, incorporaram-se Bahamas, Bolívia, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú e Trinidade y Tobago.

A iniciativa buscou, de outro lado, o fortalecimento dos direitos humanos, em especial, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Conscientes de que a Defesa das Defensorias Públicas consitui importante mecanismo de promoção e efetividade de direitos humanos.

Nessa linha, preocupa-se com a independência e autonomia funcional das Defensorias Públicas, bem como com o seu desenvolvimento e fortalecimento frente aos órgãos estatais de acusação.

Assim define-se no art. 1 de seu Estatuto:

> "Artículo Primero. De la Naturaleza de la Asociación.
>
> La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, que en adelante se denominará por su sigla AIDEF, es una organización integrada por instituciones estatales y asociaciones de defensores públicos que tienen a su cargo la representación o defensa em juicio de personas según las leyes, constituciones y tratados internacionales vigentes en cada país."

A AIDEF possui três órgãos: Assembléia Geral (órgão de natureza participativa de todos os associados); Conselho Diretivo (integrado por delegados de cada país, um institucional e outro associativo, cada um com direito a voto) e Comitê Executivo (integrado por nove membros do Conselho Diretivo), a quem compete a representação da AIDEF que é modificada a cada dois anos, sendo exercida no biênio 2008/2010 por Blanca Aída Stalling Dávila.

Uma das atuações importantes da AIDEF recentemente foi a participação na publicação das 100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade por iniciativa da Cúpula Judicial Iberoamericana, realizada nos dias 04 a 06 de março de 2008.[29]

Já, de início, salienta-se a importância da Defensoria Pública:

> Sección 2ª.- Asistencia legal y defensa pública
>
> 1.- Promoción de la asistencia técnico jurídica a la persona en condición de vulnerabilidad
>
> (28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad:
>
> En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial; En el ámbito de la defensa, para defender

29 Veja www.aidef.org.br

derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales; Y en materia de asistencia letrada al detenido.

(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados…

Para discutir as 100 Regras de Brasília sobre acesso à Justiça, foi realizado por iniciativa da ANADEP (Associação Nacional dos Defensores Públicos – Brasil), juntamente com Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE), Bloco de Defensores Públicos do MERCOSUL, Ministério Público de La Defensa de Argentina e Fiscalía General de la Ciudad de Buenos Aires, de 09 a 11 de dezembro de 2009, Seminário destinado a criar e desenvolver ações e apresentar experiências exitosas para fortalecer os elos democráticos entre a sociedade civil e o Estado. Participaram instituições do sistema de justiça do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile. Dentre as principais diretrizes que fizeram parte de Documento divulgado como Carta do Rio estão: a criação de comissões locais de monitoramento das 100 regras em cada país para a troca de experiências, divulgação das regras dentro das instituições, formação de equipes técnicas e promoção de visitas periódicas dos defensores públicos, juízes e promotores aos estabelecimentos prisionais, identificação de grupos em situação de vulnerabilidade que não encontram proteção de direitos nem reconhecimento de suas identidades, motivando a ampliação de cobertura de serviços jurídicos gratuitos e educação em direitos, dentre outras.[30]

2.2 Convenções Internacionais e órgãos oficiais: O papel dos Estados

2.2.1 Acordo sobre benefício de assistência jurídica no mercosul

A questão do acesso à justiça no MERCOSUL já preocupava as autoridades ainda na década de 90, em que foi assinado o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, mas conhecido como de Las Leñas (assinado em 27/06/1992 e internalizado no Brasil pelo Decreto n. 2.067, de 12/11/1996). O referido Protocolo versa sobre meios de facilitar a cooperação jurídica internacional e prevê

30 Vide www.aidef.org

expressamente a necessidade de assegurar mesmo direito de acesso à justiça, sem que haja discriminação entre cidadãos nacionais e provenientes de outros Estados do MERCOSUL:

> "Artigo 3.Os cidadãos e os resistentes permanentes de um Estado Partes gozarão, nas mesmas condições dos cidadãos e residentes permanentes do outro Estado Parte, do livre acesso à jurisdição desse Estado para a defesa de seus direitos e interesses.
>
> O Parágrafo anterior aplicar-se-á às pessoas jurídicas constituídas, autorizadas ou registradas conforme as leis de qualquer dos Estados Partes."

Este foi um passo importante para o bloco. Inspirado nesses postulados, o Conselho do Mercado Comum, órgão do MERCOSUL, publica a Decisão n. 49/00 que aprovou o Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do MERCOSUL, destacando, entre as razões, a importância que o MERCOSUL atribui aos mais necessitados e enfatizando a fundamental importância do estabelecimento de mecanismos que permitam o efetivo acesso à justiça.

O art. 1º determina o tratamento igualitário, na esteira do estabelecido anos antes pelo Protocolo de Las Leñas, assegurando expressamente a gratuidade de justiça e assistência jurídica gratuita:

> "Os nacionais, cidadãos e residentes habituais de cada um dos Estados Partes gozarão, no território dos outros Estados Partes, em igualdade de condições, dos benefícios da justiça gratuita e da assistência jurídica gratuita concedidos a seus nacionais, cidadãos e residentes habituais."

O Acordo prevê normas de lei aplicável (direito do Estado que tem jurisdição para atender ao pedido)[31] e de jurisdição internacional.[32] Em havendo medidas de cooperação internacional, como medidas cautelares, recepção de provas de direito estrangeiro, em que haja utilização de cartas rogatórias, a gratuidade conferida por um Estado-parte valerá perante os demais, assim como no caso de homologação de sentenças estrangeiras.

A parte que tenha obtido o benefício da assistência gratuita no processo de prolação da sentença, mantê-lo-á para a execução dessa sentença em outro Estado do MERCOSUL. Neste caso, a autoridade judiciária do local de execução da sentença não poderá rever a decisão de

31 Art. 3.: A oportunidade processual para apresentar o requerimento do beneficio da justiça gratuita, os fatos em que se fundamenta, as provas, o caráter da resolução, a assessoria e a defesa do beneficiário e demais questões processuais reger-se-ão pelo direito do Estado Parte que tenha jurisdição para conceder o benefício.

A revogação do beneficio da justiça gratuita, se for necessária, reger-se-á pelo direito do Estado Parte que tenha jurisdição para concedê-lo.

32 Art. 2. Será competente para conceder o benefício da justiça gratuita a autoridade do Estado Parte que tenha jurisdição para conhecer do processo no qual é solicitado

concessão de gratuidade, mitigando a independência do magistrado, sob pena de responsabilidade no plano internacional. Se as circunstâncias fáticas indicarem modificação da situação sócio-econômica do beneficiário, a autoridade judiciária deverá comunicar o fato à autoridade que concedeu o benefício, não podendo, ainda assim, revogá-lo.[33] Há previsão de circulação de informações a respeito da situação econômica do requerente do benefício de justiça gratuita, mediante o intermédio de autoridades centrais ou mesmo de acesso direito em zonas fronteiriças.[34]

Já em relação à assistência judiciária gratuita, tarefa realizada em todos os Estados por Defensorias Públicas, o Acordo prevê apenas que devem ser adotados os mesmos critérios de atendimento, sem qualquer diferenciação em razão da nacionalidade do beneficiário. Ou seja, a Defensoria Pública deve atender a todos necessitados na forma de sua lei nacional, sem distinção entre os cidadãos locais e provenientes de quaisquer Estados do MERCOSUL.

A não-discriminação em relação à nacionalidade dos requerentes não causa maiores empecilhos entre os Estados-partes do MERCOSUL que já prevêem em suas regras internas a igualdade entre nacionais e estrangeiros quanto aos direitos fundamentais e ao acesso aos órgãos de assistência jurídica gratuita,[35] o que não se observa em todos os países do mundo.

O Acordo demonstra preocupação especial com duas matérias delicadas em se tratando de cooperação jurídica internacional:[36] a questão do seqüestro internacional de menores[37] e alimentos[38], em atenção ao crescimento de casos, envolvendo pessoas necessitadas:

33 Art. 8. Se o juiz do Estado Parte que está contribuindo com a cooperação prevista nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º, tiver a certeza de que as circunstâncias que permitiram a concessão do benefício da justiça gratuita mudaram substancialmente, deverá informar ao juiz que o concedeu.

34 Art. A autoridade competente para a concessão do benefício da justiça gratuita poderá solicitar informação sobre a situação econômica do requerente dirigindo-se às autoridades dos outros Estados Partes contratantes por meio da Autoridade Central a ser designada no momento da ratificação, ou por via diplomática ou consular. Tratando-se de informação em zonas fronteiriças, as autoridades poderão, conforme as circunstâncias, efetuá-las de forma direta e sem necessidade de legalização.

35 Na Defensoria Pública da União, a título de registro, são muitos os estrangeiros atendidos todos os dias para tratar de sua situação jurídica no Brasil (vistos, permanência, refúgio, naturalização, homologação de sentenças estrangeiras, etc.), sem qualquer discriminação pela nacionalidade.

36 Segundo Nádia de Araújo, trata-se de matéria fundamental à implementação de direitos fundamentais no âmbito da cooperação jurídica internacional. ARAÚJO, Direito..., p. 480.

37 No âmbito da Conferência da Haia, tem-se a Convenção sobre os Aspectos Civis do Seqüestro de Menores de 1980. A Convenção já está em vigor no plano internacional, sendo que no Brasil tem vigência a partir de 14 de abril de 2000 (Decreto 3.413).

38 O tema da tutela de alimentos no plano internacional foi objeto de preocupação já na década de 50. Como iniciativa global realizada pela ONU para a regulamentação do tema, têm-se a Convenção de Nova Iorque sobre Execução e Reconhecimento de Obrigações Alimentares, assinada em 1956, que entrou em vigor no Brasil em 1958 (Aprovada pelo Decreto n. 10/1958 e promulgada pelo Decreto Executivo n. 56.826). Está em discussão uma nova Convenção sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e outros membros da família no âmbito da Conferência da Haia.

> "Artigo 6º: Os Estados Partes, dependendo das circunstâncias do caso, adotarão as medidas que sejam necessárias para conseguir a gratuidade dos procedimentos de restituição do menor conforme seu direito interno. Informarão às pessoas legitimamente interessadas na restituição do menor da existência de defensorias públicas, de benefícios da justiça gratuita e assistência jurídica gratuita a que possam ter direito, conforme as leis e os regulamentos dos Estados Partes respectivos."
>
> "Artigo 7º: O benefício da justiça gratuita concedido ao credor de alimentos no Estado Parte onde tenha sido ajuizada a ação respectiva, será reconhecido pelo Estado Parte onde se fizer efetivo o reconhecimento ou a execução."

Essa preocupação se justifica em razão dos altos custos envolvidos com a tradução de documentos, as diligências requeridas e, sobretudo, pela importância da proteção dos direitos da infância e da juventude em jogo.

Por fim, o Acordo estabelece uma ampla gama de matérias acobertadas pelo benefício de gratuidade: em matéria civil, comercial, trabalhista e, quando for o caso, em matéria judicial contencioso- administrativa.

O Acordo, em vigor na totalidade dos países membros do MERCOSUL, foi ampliado com a aprovação da Decisão n. 50/2000 do Conselho do Mercado Comum, que estendeu o benefício para os países associados Bolívia e Chile.

2.2.2 Reunião especializada de defensores públicos oficiais do MERCOSUL (REDPO)

A Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL é um órgão do MERCOSUL, criado em 25 de junho de 2004 pela Resolução n. 12/04 do Grupo Mercado Comum. Partiu da iniciativa dos próprios representantes oficias de cada Defensoria Pública da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, reunidos em 20 de fevereiro de 2004 no âmbito da Associação Interamericana de Defensorias Públicas. Assim, embora trata-se atualmente de órgão oficial do MERCOSUL, a iniciativa de criação partiu dos próprios agentes responsáveis pela defesa dos necessitados em seus Estados nacionais.

Tem como finalidade a cooperação e articulação entre as Defensorias Públicas dos Estados-parte do MERCOSUL para o fortalecimento dessa instituição no bloco econômico. Em 19 de junho de 2005, o Conselho Mercado Comum publicou Decisão no sentido de que a REDPO seja coordenada pelo Fórum de Consulta e Concertação Política, afastando o caráter econômico do órgão.

Assim está disposto o art. 1 do Regulamento Interno da REDPO:

> Artigo 1º A Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL, (REDPO) é um órgão criado pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e coordenado pelo Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP) cuja finalidade é a coordenação e cooperação entre as Defensorias Públicas Oficiais dos Estados Partes e Associados para assistir na defesa das garantias reconhecidas à sociedade civil do MERCOSUL nas constituições Nacionais, as normas do MERCOSUL, os tratados a legislação dos Estados Partes e Associados.

Cumpre salientar que a REDPO se diferencia do Bloco de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL. Este possui caráter meramente associativo, enquanto a REDPO é órgão oficial do MERCOSUL.

Desde sua criação, a REDPO já realizou 11 reuniões oficiais. A última reunião ocorreu nos dias 01 e 02 de outubro de 2009, com a presença do Defensor-Geral Federal e Subdefensor-Geral Federal, ambos partes de Defensoria Pública da União. Entre as propostas discutidas, estava a criação de uma Comissão de Defensores Públicos Oficias de Direitos Humanos.

Além de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, atualmente, participam como associados da REDPO, Bolívia, Chile e Venezuela.

CONCLUSÃO

A questão do acesso à justiça foi tema crescente do Bloco dos países do MERCOSUL, preocupados com o desenvolvimento econômico da região. Vislumbra-se iniciativas não só internas dos países em aprimorar o mecanismo de acesso da população aos órgãos jurisdicionais, para fazer valer direitos humanos fundamentais, como também iniciativas internacionais, no sentido de elevar essa preocupação para além das fronteiras nacionais, verdadeira dimensão do direito humano de cunho internacional.

Percebe-se orientação comum dos Estados-partes no sentido de que o modelo de acesso à justiça se faz não só pela garantia de isenção de custas, mas principalmente pela implementação de Defensoria Pública, organizada pelo Poder Público, como direito do cidadão. Para isso, é preciso que a instituição se desvincule do Poder Judiciário (já que não faz parte da função jurisdicional do Estado, propriamente dita) e assuma posição, na sociedade, como órgão autônomo com a mesma hierarquia e importância do Ministério Público.

O direito comparado demonstra que ainda há um descompasso entre a implementação das Defensorias Públicas nos diferentes Estados do Bloco. No entanto, iniciativas dos próprios agentes atuantes revelam que há preocupação em efetivamente executar políticas públicas que assegurem esse direito humano fundamental. Ao lado da sociedade civil, os Estados

procuram criar formas de fiscalização e diretrizes comuns para a garantia de acesso à justiça no âmbito regional, destacando-se pela elaboração de regras comuns de assistência jurídica gratuita.

Assim, se, de um lado, luta-se para a implementação de medidas efetivas de acesso, principalmente com o criação e aparelhamento de Defensorias Públicas no plano interno, de outro, procura-se implementar esse direito para todos os habitantes dos países membros do MERCOSUL. A dialética desse processo (interno x internacional) favorece o crescimento de mecanismos concretos de efetivação do acesso à justiça como direito fundamental.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Nádia de. Direito Internacional Privado: Teoria e Prática, 3.ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2006.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil, v. I, 11. ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil constitucional. In: DIDIER, Fredie e JORDÃO, Eduardo Ferreira. Teoria do Processo: panorama doutrinário mundial. Salvador, Jus Podivm, 2008.

MORAES, Humberto Peña e SILVA, José Fontenelle Teixeira. Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e função protetiva do Estado. 2. ed., Rio de Janeiro, Liber Juris, 1984.

SANTOS, Boaventura. Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo, Cortez, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Humanização do Direito Internacional**,** Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

_____.Apresentação. In PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional, 8.ed., São Paulo, Saraiva, 2007, p. Xxxiii.

WATANABE, Kasuo. Assistência Judiciária e o Juizado Especial de Pequenas Causas. In: WATANABE, Kasuo (coord.). Juizado Especial de Pequenas Causas, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985, p. 163.