

2024

PESQUISA SOBRE O

**SISTEMA  
SUPLEMENTAR DE  
ADVOCACIA DATIVA  
REMUNERADA  
NO BRASIL**

Realização

**CNCG**

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES GERAIS

 **CONDEGE**

 **DPU**

Apoio



**Anadef**



# 2024

PESQUISA SOBRE O

# SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA NO BRASIL

**CNCG**

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES GERAIS

 **CONDEGE**

 **DPU**



**Anadef**

Capa: Danilo Oliveira  
Diagramação: Diogo Esteves e Elder Galvão/ASCOM DPU

© 2024 Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil 2024  
Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

ESTEVES, Diogo. MAIA, Maurílio Casas. AZEVEDO, Júlio Camargo de. OLIVEIRA, Alfredo Emanuel Farias de. JOOS, Allan Montoni. ROCHA, Amélia Soares da. MENEGUZZO, Camylla Basso Franke. ALVES, Cleber Francisco. GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. KASSUGA, Eduardo. SABOYA, Emmanuela. CORREA, Fernando. FIORENTINO JUNIOR, Florisvaldo Antonio. SILVA, Franklyn Roger Alves. SIQUEIRA, Galeno Gomes. MENDONÇA, Henrique Guelber de. ROCHA, Jorge Bheron. JIOMEKE, Leandro Antônio. LIMA NETO, João Duque Correia. ALMEIDA, Marcelo Turela de. LIMA, Marcus Edson de. LIMA, Mariana Carvalho de Paula de. SILVA, Nicholas Moura e. MATOS, Oleno Inácio de. TEDESCO, Thomaz Fiterman. VASCONCELOS, Verônica Acioly de. RECH, Werner.

Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil 2024, Brasília: DPU, 2024.

ISBN 978-85-67132-19-8

## COORDENAÇÃO GERAL

Diogo Esteves  
Maurílio Casas Maia  
Júlio Camargo de Azevedo  
Florisvaldo Antonio Fiorentino Junior  
Franklyn Roger Alves Silva  
Marcus Edson de Lima  
Nicholas Moura e Silva  
Jorge Bheron Rocha  
Edilson Santana Gonçalves Filho  
Eduardo Kassuga  
Alfredo Emanuel Farias de Oliveira  
Allan Montoni Joos  
Amélia Soares da Rocha  
Camylla Basso Franke Meneguzzo  
Cleber Francisco Alves  
Emmanuela Saboya  
Fernando Correa  
Galeno Gomes Siqueira  
Henrique Guelber de Mendonça  
João Duque Correia Lima Neto  
Leandro Antônio Jiomeke  
Marcelo Turela de Almeida  
Mariana Carvalho de Paula de Lima  
Oleno Inácio de Matos  
Thomaz Fiterman Tedesco  
Verônica Acioly de Vasconcelos  
Werner Abich Rech

## COORDENAÇÃO ESTATÍSTICA

Leandro Antônio Jiomeke

## COORDENAÇÃO GEOGRÁFICA E CARTOGRÁFICA

Eduardo Dutenkefer

## COORDENAÇÃO DE TECNOLOGIA

Giovanni de Paiva Nicoletti  
Marcus Vinicius Campos da Costa

## CONDEGE - CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS

Oleno Inácio de Matos (Presidente)

## CNCG - CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS

Marcelo Turela (Presidente)

## DPU - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Leonardo Cardoso de Magalhães (Defensor Público Geral Federal)  
Fabiano Caetano Prestes (Corregedor Geral)

## ANADEF - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS FEDERAIS

Luciana Grando Bregolin Dytz

## ESCOLA NACIONAL DA DPU

Edson Rodrigues Marques (Diretor)  
Rafaella Mikos Passos (Vice-Diretora)

## DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Celestino Chupel (Defensor Público Geral)  
Juliana Leandra de Lima Lopes (Corregedora Geral)

## DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS

### Acre

Simone Jaques de Azambuja Santiago (Defensora Pública Geral)  
Roberta de Paula Caminha Melo (Corregedora Geral)

### Alagoas

Carlos Eduardo de Paula Monteiro (Defensor Público Geral)  
Djalma Mascarenhas Alves Neto (Corregedor Geral)

### Amapá

José Rodrigues dos Santos Neto (Defensor Público Geral)  
Eduardo Pereira dos Anjos (Corregedor Geral)

### Amazonas

Rafael Vinheiro Monteiro Barbosa (Defensor Público Geral)  
Marco Aurélio Martins da Silva (Corregedor Geral)

### Bahia

Firmiane Venancio do Carmo Souza (Defensora Pública Geral)  
Liliana Sena Cavalcante (Corregedora Geral)

### Ceará

Sâmia Costa Farias Maia (Defensora Pública Geral)  
Sandra Dond Ferreira (Corregedor Geral)

### Espírito Santo

Vinicius Chaves de Araújo (Defensor Público Geral)  
Gilmar Alves Batista (Corregedor Geral)

### Goiás

Tiago Gregório Fernandes (Defensor Público Geral)  
Lúcio Flávio de Souza (Corregedor Geral)

### Maranhão

Gabriel Santana Furtado Soares (Defensor Público Geral)  
Aldy Mello de Araújo Filho (Corregedor Geral)

### Mato Grosso

Maria Luziane Ribeiro de Castro (Defensora Pública Geral)  
Carlos Eduardo Roika Junior (Corregedor Geral)

### Mato Grosso do Sul

Pedro Paulo Gasparini (Defensor Público Geral)  
Salette de Fátima do Nascimento (Corregedora Geral)

### Minas Gerais

Raquel Gomes de Sousa da Costa Dias (Defensora Pública Geral)  
Frederico de Sousa Saraiva (Corregedor Geral)

### Pará

João Paulo Carneiro Gonçalves Ledo (Defensor Público Geral)  
Edgar Moreira Alamar (Corregedor Geral)

### Paraíba

Maria Madalena Abrantes Silva (Defensora Pública Geral)  
Coriolano Dias de Sá Filho (Corregedor Geral)

### Paraná

Matheus Cavalcanti Munhoz (Defensor Público Geral)  
Henrique de Almeida Freire Gonçalves (Corregedor Geral)

### Pernambuco

Henrique Costa da Veiga Seixas (Defensor Público Geral)  
Manoel Jerônimo de Melo Neto (Corregedor Geral)

### Piauí

Carla Yáscar Bento Feitosa Belchior (Defensora Pública Geral)  
Francisco de Jesus Barbosa (Corregedor Geral)

### Rio de Janeiro

Patrícia Cardoso Maciel Tavares (Defensora Pública Geral)  
Katia Varela Mello (Corregedora Geral)

### Rio Grande do Norte

Clístenes Mikael de Lima Gadelha (Defensor Público Geral)  
Bruno Barros Gomes da Câmara (Corregedor Geral)

### Rio Grande do Sul

Nilton Leonel Arnecke Maria (Defensor Público Geral)  
Marcelo Turela de Almeida (Corregedor Geral)

### Rondônia

Victor Hugo de Souza Lima (Defensor Público Geral)  
Hans Lucas Immich (Corregedor Geral)

### Roraima

Oleno Inácio de Matos (Defensor Público Geral)  
Francisco Francelino de Souza (Corregedor Geral)

### Santa Catarina

Renan Soares de Souza (Defensor Público Geral)  
Glenda Rose Gonçalves Chaves (Corregedora Geral)

### São Paulo

Florisvaldo Antonio Fiorentino Junior (Defensor Público Geral)  
Davi Eduardo Depiné Filho (Corregedor Geral)

### Sergipe

Vinicius Menezes Barreto (Defensor Público Geral)  
José Leó de Carvalho Neto (Corregedor Geral)

### Tocantins

Estellamaris Postal (Defensora Pública Geral)  
Arassônia Maria Figueiras (Corregedora Geral)

# INSTITUIÇÕES REALIZADORAS



**CNCG**  
CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES GERAIS



**CONDEGE**  
Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Generais



**DPU**  
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO



**Anadef**  
Associação Nacional dos Defensores e Defensores Públicos Federais



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ACRE**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS**



**DEFENSORIA PÚBLICA AMAPÁ**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS**



**Defensoria Pública BAHIA**



**DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**



**DEFENSORIA PÚBLICA DISTRITO FEDERAL**



**DPES**  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO



**DPECO**  
Defensoria Pública do Estado de Goiás



**DEFENSORIA PÚBLICA do Estado do Maranhão**



**DP**  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**



**DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA**



**DPE PR**  
DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO RJ**  
JUSTIÇA PARA TODOS



**DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA**  
Assistência Jurídica Integral e Gratuita.



**Defensoria Pública SANTA CATARINA**



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**DEFENSORIA PÚBLICA SERGIPE**



**DPE TO**  
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO TOCANTINS



**UFF** Universidade Federal Fluminense



**GLOBAL ACCESS TO JUSTICE Project**

	<b>INTRODUÇÃO</b>	09
	<b>METODOLOGIA</b>	25
	<b>MODELO CONSTITUCIONAL DE DEFENSORIA PÚBLICA</b>	25
	1.1. Modelo constitucionalmente instituído para a prestação de assistência jurídica no Brasil	25
	1.1.1. Da impossibilidade de implementação de modelo jurídico-assistencial diverso daquele estabelecido pelo art. 134 da CRFB: posicionamento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.270/SC)	25
1	1.1.2. Da impossibilidade de destinação de recursos orçamentários para modelo jurídico-assistencial diverso do estabelecido pelo art. 134 da CRFB: posicionamento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.163/SP, ADI nº 5.644/SP e ADI nº 3.792/RN)	26
	1.2. Estágio de implementação da Defensoria Pública no Brasil e o estado de coisas inconstitucional pelo inadimplemento da Emenda Constitucional nº 80/2014	27
	1.2.1. Do estágio de implementação das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal	28
	1.2.2. Do estágio de implementação da Defensoria Pública da União	30
	1.2.3. Do déficit orçamentário da Defensoria Pública em comparação com as demais instituições que compõem o sistema de justiça	32
	<b>SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA</b>	37
	2.1. Unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada	37
	2.2. Regulamentação normativa do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada	37
	2.3. Gestão administrativa dos serviços de advocacia dativa remunerada	40
	2.3.1. Da gestão unificada do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada pela Defensoria Pública: o caso emblemático de São Paulo	41
2	2.3.2. Da recomendação no sentido de que a gestão administrativa do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada seja feita pela Defensoria Pública: posicionamento do Tribunal de Contas da União	44
	2.4. Atuação da advocacia dativa remunerada	46
	2.4.1. Da limitação da extensão material de atuação da advocacia dativa remunerada em comparação à Defensoria Pública: posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça	47
	2.4.2. Do desempenho da assistência jurídica pela advocacia dativa em níveis inferiores aos prestados pela Defensoria Pública: relatório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	50

2.4.3. Da avaliação da Defensoria Pública em comparação às demais instituições que integram o sistema de justiça brasileiro: estudos promovidos pelo CNMP e FGV/AMB	51
2.5. Parâmetro e procedimento para realização do pagamento pelos serviços da advocacia dativa	52
2.5.1. Da falta de transparência na realização do pagamento de honorários à advocacia dativa: posicionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia	54
2.6. Orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada	55
2.6.1. Da análise comparativa de economicidade entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada	60
2.6.2. Da análise prospectiva da ampliação da extensão de atendimento da Defensoria Pública caso o orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada venha a ser revertido para a contratação de Defensores(as) Públicos(as)	67
<b>3 CONCLUSÃO</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>77</b>

# INTRODUÇÃO

Uma verdadeira democracia possui suas bases fundamentais fortemente fincadas no Estado de Direito, segundo um modelo normativo-axiológico que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana. Como o reconhecimento formal de direitos pelo ordenamento jurídico não implica automaticamente em sua efetivação prática, aqueles que se veem impedidos de acessar o sistema de justiça acabam sendo colocados sob o risco de terem seus direitos violados ou simplesmente ignorados<sup>1</sup>. Justamente por isso, o acesso à justiça constitui um dos direitos cívicos mais básicos de um Estado Democrático que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos<sup>2</sup>.

De acordo com dados do IBGE, aproximadamente 178 milhões de pessoas no Brasil sobrevivem com menos de três salários mínimos por mês, representando cerca de 88,0% da população total do país<sup>3</sup>. Dentro desse quantitativo, mais de 60 milhões possuem rendimento nominal mensal inferior a 1/4 do salário mínimo<sup>4</sup>, condição que as torna miseráveis nos termos da legislação vigente<sup>5</sup>.

Como reverso da mesma moeda, a pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil), que avalia a percepção dos brasileiros em relação ao Poder Judiciário, indica que 77% dos entrevistados consideram o custo da justiça como fator de impedimento ao acesso jurisdicional, enquanto outros 73% apontam ser “difícil” ou “muito difícil” utilizar a justiça no país<sup>6</sup>.

Além da pobreza e da consequente barreira econômica, a busca pela defesa de direitos também envolve o tempo despendido para acessar os serviços jurídicos, a distância geográfica dos canais de atendimento, a renda comprometida com gastos de transporte e alimentação, o desgaste emocional causado pelo litígio, o risco de revitimização, dentre outros obstáculos indiretamente relacionados ao conflito. Todos estes problemas tendem a afastar ainda mais o cidadão das vias públicas reparatórias de ilicitudes.

Segundo dados do World Justice Project “Global Insights on Access to Justice” (2019), 69% dos brasileiros experimentaram algum problema legal nos dois anos que antecederam a pesquisa. Deste universo de necessidades jurídicas, 32% relacionaram-se a questões de consumo, sendo que em apenas 13% dos casos os entrevistados buscaram algum tipo de auxílio para o seu problema legal e apenas 1% considerou fazê-lo em órgãos públicos (ex: Poder Judiciário)<sup>7</sup>. Em comparação à média global, os dados revelam que os brasileiros suportam mais violações de direitos (69% em relação à 49%) e recorrem menos à justiça (13% em relação à 29%)<sup>8</sup>.

Para além dos níveis insuficientes de acesso à justiça, o problema é que essas necessidades jurídicas não atendidas da população acabam muitas vezes desembocando em outros problemas sociais e/ou jurídicos. Assim, um problema não solucionado em relação à renda pode evoluir para consequências envolvendo saúde, ruptura de laços familiares, desemprego ou falta de moradia, gerando gastos públicos ainda maiores em outras áreas, também custeadas pelo tecido social (ex: previdência), além de gerar outros problemas jurídicos que desembocam no mesmo ciclo. Em síntese, existe um efeito cascata relacionado ao não acesso, raramente considerado nas pesquisas empíricas em Direito.

Todas as barreiras antes mencionadas, aqui representadas pela pobreza, pelo custo econômico do acesso, pela rota crítica da litigância e pelos efeitos danosos da litigiosidade contida, influenciam a experiência dos cidadãos na busca ou não pela defesa de seus direitos, impactando a capacidade de reconhecer e utilizar a legislação,

1 PATERSON, Alan. *Lawyers and the Public Good – democracy in action?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 69.

2 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. General Report. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *A world survey*. Milan: Giuffrè Editore, 1978. (Access to Justice, v. 1), pp. 22-33.

3 População com renda de até três salários mínimos projetada do Censo Demográfico 2010 com base nos dados populacionais do Censo Demográfico IBGE (2022).

4 IBGE. Censo 2010. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/22787?detalhes=true>. Acesso em: 18 fev. 2024.

5 Critério de miserabilidade adotado pela Lei nº 8.742/93, artigo 20, §3º: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja: I - inferior a um quarto do salário mínimo.”

6 RAMOS, Luciana de Oliveira et al. *Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente às coletas realizadas entre novembro de 2020 e janeiro de 2021*, FGV Direito SP, 2021.

7 WORLD JUSTICE PROJECT. *Global Insights on Access to Justice*. Findings from the World Justice Project. General Population Poll in 101 Countries 2019. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019>. Acesso em: 18 fev. 2024.

8 COSTA, Susana Henriques da et al. *Quem paga a conta do congestionamento do judiciário brasileiro?* Desafiando as premissas do PL nº 533/2019 sobre o acesso à justiça no Brasil. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 14, n. 2, 2023. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/263>. Acesso em: 18 fev. 2024.

trafegar pelos muitos caminhos da justiça<sup>9</sup>, acessar serviços jurídicos apropriados e resolver com eficiência os problemas justicializáveis.

Pesquisas contemporâneas têm evidenciado, outrossim, como as necessidades jurídicas não atendidas da população contribuem para os processos de pobreza e vulnerabilidade social, impactando não apenas as instituições e os serviços públicos, mas a democracia, a atividade econômica e o desenvolvimento sustentável<sup>10</sup>.

Por essa razão, aliás, o acesso à justiça constitui um dos instrumentos para realização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 da ONU, dedicado à “promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, à provisão de igual acesso à justiça para todos e à construção de instituições eficazes e responsáveis em todos os níveis”.

Justamente para conferir concretude ao direito de acesso à justiça, especialmente em relação às classes mais pobres e historicamente marginalizadas, que compõem a maioria absoluta da população brasileira, a Constituição Federal de 1988 incumbiu a Defensoria Pública de promover 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” (art. 134 da CRFB).

Por sua vez, o art. 98, §1º do ADCT determinou que, no prazo de oito anos, a contar da edição da Emenda Constitucional nº 80/2014, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais. Além disso, o número de Defensores(as) Públicos(as) em cada unidade jurisdicional deveria ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população (art. 98, caput do ADCT).

No entanto, encerrado o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 80/2014, a insuficiência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública ainda impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT em grande parte do território nacional.

Paradoxalmente, para suprir a carência de Defensores(as) Públicos(as), a União, o Distrito Federal e diversos estados vêm realizando o pagamento de advogados(as) dativos(as) para a prestação de assistência jurídica suplementar.

Além de contrariar o modelo público imposto pelo texto constitucional, o sistema suplementar de advocacia dativa se revela mais oneroso e menos eficiente em termos administrativo-funcionais, representando indesejável retrocesso na implementação da política pública de assistência jurídica brasileira.

Atualmente, 78,6% das unidades federativas brasileiras ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada. Dentro do quantitativo indicado, apenas metade das unidades federativas possuem tabela de precificação específica prevendo o valor dos honorários advocatícios devidos aos(as) advogados(as) dativos(as); na outra metade, a remuneração devida pelos serviços jurídico-assistenciais prestados pelos(as) advogados(as) dativos(as) é fixada com base na tabela geral de honorários da respectiva seccional da Ordem dos Advogados do Brasil e/ou considerando parâmetros de equidade. Com isso, como observado pelo Min. Rogério Schietti Cruz, durante o julgamento do Resp nº 1.665.033/SC, “a remuneração de um mês de serviços prestados pelo Defensor Público é suplantada pelo valor cobrado por uma única defesa em plenário do advogado dativo, o que não apenas avilta a função – absolutamente similar quanto ao serviço prestado – do Defensor Público, como contradiz o princípio da razoabilidade e da economicidade, notadamente porque envolve despesa pública suportada por entes federados”<sup>11</sup>.

O maior problema, no entanto, continua sendo a falta de transparência. Apenas 22,7% das unidades federativas brasileiras que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada apresentam dados orçamentários minimamente transparentes em relação aos gastos com o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as); nas demais unidades federativas, não é possível contabilizar o quanto efetivamente se gasta com a advocacia dativa.

Por essa razão, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou “ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades daquele Poder, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos”<sup>12</sup>. Outrossim, o TCU deliberou por “cientificar os Tribunais de Contas dos estados e do

9 PLEASANCE, Pascoe; BALMER, Nigel J.; SANDEFUR, Rebecca L. *Paths to Justice: A past, present and future roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013.

10 PLEASANCE, Pascoe; BALMER, Nigel J. *Measuring the Accessibility and Equality of Civil Justice*. Hague Journal on the Rule of Law, 2018.

11 STJ. Terceira Seção. Resp nº 1.665.033/SC (Tema 984). Relator Min. Rogério Schietti Cruz. Julgamento 23-10-2019. DJe 04-11-2019.

12 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento 02-05-2018.

DF sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os tribunais de justiça a estabelecer controle da nomeação de defensores dativos, dando transparência a essas despesas por meio da divulgação, em seus respectivos sítios eletrônicos, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo; nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo; e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo”<sup>13</sup>.

Todavia, embora o sistema suplementar de advocacia dativa seja extremamente mais dispendioso para os cofres públicos, os recursos orçamentários destinados ao pagamento dos(as) advogados(as) nomeados(as) vêm apresentando elevada curva de crescimento nos últimos anos, em detrimento da adequada estruturação do modelo constitucional de Defensoria Pública.

Como salientado pelo Min. Luís Roberto Barroso, durante o julgamento da ADPF nº 496/DF, “o remédio para combater os desvios que ocorrem à margem da esfera pública é a transparência”<sup>14</sup>; parafraseando Louis Brandeis, “a luz solar é o melhor dos desinfetantes”<sup>15</sup>.

Seguindo esta lógica democrática e visando impedir que a escassez de informações e a insurgência de pressões políticas comprometam à adoção de futuras escolhas administrativas, o CONDEGE (Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais), o CNCG (Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais) e a DPU (Defensoria Pública da União), com o apoio da ANADEF (Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais), conduziram um inédito mapeamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil, buscando conferir racionalidade para a análise da problemática advinda da perpetuação deste modelo suplementar de assistência jurídica, em detrimento da adequada estruturação do modelo constitucional de Defensoria Pública.

Com isso, a presente pesquisa pretende proporcionar uma confiável base empírica para orientar o planejamento de futuras ações alocativas de recursos públicos, aprimorando a gestão do orçamento destinado à assistência jurídica e, conseqüentemente, contribuindo para a progressiva reversão do cenário de marginalização do público vulnerável que majoritariamente compõe a sociedade brasileira.

Se no Brasil ainda ecoa a frase de Ovídio “curia pauperibus clausa est” (“o tribunal está fechado para os pobres”), faz sentido pensar em propostas de (re)estruturação da política pública de acesso à justiça, que considere parâmetros de eficiência na prestação do serviço de assistência jurídica, sem descuidar da efetivação do programa normativo de direitos desenhado pela Constituição Federal de 1988.

Brasília, 18 de junho de 2024.

Diogo Esteves  
Júlio Camargo de Azevedo

---

13 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento 02-05-2018.  
14 STF. Pleno. ADPF nº 496/DF. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento 22-06-2020. Dje 01-07-2020.  
15 BRANDEIS, Louis. *What Publicity Can Do*. In: Harper's Weekly, Dez. 1913.



A Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil promoveu a coleta de informações em oito dimensões distintas e inter-relacionadas, no âmbito da União, do Distrito Federal e de todos os Estados-membros: (i) subsistência do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada; (ii) atos normativos e convênios que regulamentam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada; (iii) gestão do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada; (iv) procedimento adotado para a realização do pagamento pelos serviços de advocacia dativa remunerada; (v) extensão material de atuação da advocacia dativa remunerada; (vi) recursos públicos atualmente destinados ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada; (vii) economicidade comparativa entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada; e (viii) projeção de ampliação da extensão de atendimento da Defensoria Pública caso o orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada seja revertido para a contratação de Defensores(as) Públicos(as).

Para realizar a coleta uniformizada de dados preliminares sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no âmbito de cada unidade federativa, a pesquisa utilizou a metodologia de questionário estruturado. No dia 03/04/2023, a coordenação da pesquisa enviou para todos(as) os(as) Defensores(as) Públicos(as) Gerais do país o “questionário sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada”, sendo as respostas coletadas entre os dias 12/04/2023 e 19/07/2023, por intermédio de plataforma digital própria especialmente desenvolvida para a pesquisa<sup>1</sup>. Ao longo de todo o período de coleta de informações, a coordenação da pesquisa atuou junto às assessorias de gabinete dos(as) Defensores(as) Públicos(as) Gerais esclarecendo dúvidas e prestando as informações necessárias para o adequado preenchimento do questionário.

Em virtude da atuação cooperativa dos gabinetes de todos(as) os(as) Defensores(as) Públicos(as) Gerais do país, foram coletadas informações sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no âmbito dos 26 Estados-membros, Distrito Federal e União. Por se tratar de levantamento real da informação, os dados concernentes ao questionário administrativo não apresentam margem estatística de erro.

Após a realização do levantamento preliminar, a pesquisa conseguiu identificar a efetiva existência do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada em 78,6% das unidades federativas (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e União).

Com base no levantamento preliminar, a pesquisa utilizou a metodologia de pesquisa documental para promover o mapeamento e análise dos atos normativos e convênios que atualmente regulamentam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no âmbito de cada unidade federativa. Para tanto, foram consultadas as bases normativas da União, do Distrito Federal e dos Estados-membros, sendo catalogadas as normas e convênios atualmente existentes no país<sup>2</sup>.

1 Defensores(as) Públicos(as) Gerais respondentes: Simone Jaques de Azambuja Santiago (Acre); Carlos Eduardo de Paula Monteiro (Alagoas); José Rodrigues dos Santos Neto (Amapá); Ricardo Queiroz de Paiva (Amazonas); Firmiane Venancio do Carmo Souza (Bahia); Elizabeth das Chagas Sousa (Ceará); Celestino Chupele (Distrito Federal); Vinícius Chaves de Araújo (Espírito Santo); Tiago Gregório Fernandes (Goiás); Gabriel Santana Furtado Soares (Maranhão); Maria Luziane Ribeiro de Castro (Mato Grosso); Pedro Paulo Gasparini (Mato Grosso do Sul); Raquel Gomes de Sousa da Costa Dias (Minas Gerais); João Paulo Carneiro Gonçalves Lédo (Pará); Maria Madalena Abrantes Silva (Paraíba); André Ribeiro Giamberardino (Paraná); Henrique Costa da Veiga Seixas (Pernambuco); Erisvaldo Marques dos Reis (Piauí); Patrícia Cardoso Maciel Tavares (Rio de Janeiro); Clístenes Mikael de Lima Gadelha (Rio Grande do Norte); Antônio Flávio de Oliveira (Rio Grande do Sul); Victor Hugo de Souza Lima (Rondônia); Oleno Inácio de Matos (Roraima); Renan Soares de Souza (Santa Catarina); Florivaldo Antonio Fiorentino Júnior (São Paulo); Vinícius Menezes Barreto (Sergipe); Estellamaris Postal (Tocantins); Fernando Mauro Barbosa de Oliveira Junior (União).

2 Acre: Lei Estadual do Acre nº 3.165/2016; Amazonas: Resolução TJ/AM nº 05/2022; Ceará: Provimento nº 11/2021/CGJCE; Espírito Santo: Decreto Regulamentar Estadual do Espírito Santo nº 2.821/2011, Resolução nº 05/2018/CGJES, Ato Normativo Conjunto TJES/PGE nº 001/2021; Goiás: Lei Estadual de Goiás nº 9.785/1985, Lei Complementar Estadual de Goiás nº 130/2017, Portaria PGE/GO nº 293/2003; Maranhão: Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; Mato Grosso: Provimento nº 39/2020/CGJMT; Minas Gerais: Constituição Estadual de Minas Gerais, Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.166/1999, Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Minas Gerais (OAB/MG) de 2021, Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Minas Gerais (OAB/MG) de 2022; Paraná: Lei Estadual do Paraná nº 18.664/2015, Decreto Estadual do Paraná nº 3.897/2016; Piauí, Provimento nº 123/2023/CGJPI; Rio Grande do Sul: Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 15.232/2018, Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020 (alterada pela Resolução Conjunta nº 002/2021 e Resolução Conjunta nº 003/2023); Rondônia: Termo de Ajustamento de Gestão celebrado entre o o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público do Estado de Rondônia, a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, a Controladoria Geral do Estado

Diante das informações obtidas pela análise dos atos normativos e convênios, devidamente confrontadas com a realidade fática indicada pelo levantamento preliminar, a pesquisa realizou o mapeamento dos órgãos responsáveis pela gestão do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada e do procedimento adotado para a realização do pagamento pelos serviços prestados pelos(as) advogados(as) dativos(as) no âmbito de cada unidade federativa, sendo também avaliada a extensão material de atuação da advocacia dativa.

Para mapear os recursos públicos atualmente destinados ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a pesquisa realizou, inicialmente, a análise das leis orçamentárias anuais de todas as unidades federativas do país<sup>3</sup>.

Após a análise das leis orçamentárias anuais, a pesquisa promoveu o levantamento acerca do montante efetivamente gasto com pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) na execução do orçamento anual de cada unidade federativa. Para isso, a pesquisa promoveu a consulta ao Portal da Transparência e aos sites dos órgãos públicos responsáveis pela gestão do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada.

Em virtude da falta de transparência na gestão do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, não foi possível identificar/separar os valores destinados ao pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) nos estados do Acre, Ceará, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, bem como no âmbito do Distrito Federal e da União. Dentre as unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, somente nos estados de Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina foram identificados dados orçamentários minimamente transparentes em relação aos valores despendidos com o pagamento de honorários para os(as) advogados(as) dativos(as).

No âmbito do estado de Minas Gerais, a pesquisa apurou que a Advocacia Geral do Estado (AGE/MG) disponibiliza para consulta pública apenas a listagem das certidões administrativas (CPHA) e das requisições de pequeno valor (RPV) pagas aos(as) advogados(as) dativos(as), indicando o nome do(a) beneficiário(a) e o número do processo; as planilhas, entretanto, omitem os valores recebidos por cada advogado(a), inviabilizando a contabilização do montante total despendido<sup>4</sup>. Portanto, ao contrário de outras unidades federativas em que não se tem o controle em relação aos gastos com os(as) advogados(as) dativos(as), as planilhas disponibilizadas pela Advocacia Geral do Estado evidenciam que a informação contábil existe, não sendo, porém, disponibilizada para acesso ao público. Por essa razão, no dia 22-02-2024, a pesquisa protocolizou pedido de acesso à informação pública, por intermédio do sistema e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), gerido pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG). Autuado sob o nº 0108000009202416, o pedido foi formulado nos seguintes termos: “Em consulta ao site da AGE/MG, observamos que restaram disponibilizadas listagens indicando as certidões administrativas de honorários advocatícios (CPHA) pagas aos advogados nomeados judicialmente, indicando apenas o nome do advogado, o número da CPHA, o número do processo e a situação. Do mesmo modo, ao disponibilizar para consulta pública as listagens de RPVs pagas ao longo do exercício financeiro, as planilhas indicam apenas o nome do beneficiário e o número do processo. Com efeito, seja pela ausência da indicação dos valores no site da AGE/MG ou pela ausência de rubrica específica para a execução da despesa no Portal da Transparência, resta inviabilizado o cálculo do montante total de recursos públicos revertidos para o custeio da advocacia dativa no estado. Diante do exposto, por se tratar de informação pública não abrangida por sigilo, requer seja disponibilizado o acesso às seguintes informações, com base no art. 10 da Lei nº 12.527/2011: (1) seja indicado o montante total de valores despendidos com

de Rondônia e a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, de 2021; Santa Catarina: Lei Complementar Estadual de Santa Catarina nº 188/1999 (alterada pela LCE/SC nº 730/2018 e LCE/SC nº 807/2022), Resolução CMSC nº 5/2019, Orientação CGJSC nº 66/2019, Convênio nº 153/2019 celebrado entre o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, Convênio nº 18/2022 celebrado entre o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina e o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina; São Paulo: Lei Complementar Estadual de São Paulo nº 988/2006, Termo de Convênio nº 002/2021 celebrado entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, para a prestação de assistência judiciária gratuita suplementar; Distrito Federal: Lei do Distrito Federal nº 7.157/2022, Decreto do Distrito Federal nº 43.821/2022, Portaria SEJUS/DF nº 1.061/2023; União: Resolução CJF nº 305/2014.

<sup>3</sup> LE/AC nº 4.281/2023 e LE/AC nº 4.075/2022; LE/AM nº 6.672/2023 e LE/AM nº 6.155/2022; LE/BA nº 14.652/2024 e LE/BA nº 14.531/2022; LE/CE nº 18.664/2023 e LE/CE nº 18.275/2022; LE/ES nº 12.024/2024 e LE/ES nº 11.767/2023; LE/GO nº 19.588/2017, LE/GO nº 19.989/2018, LE/GO nº 20.419/2019, LE/GO nº 20.754/2020, LE/GO nº 20.968/2021, LE/GO nº 21.232/2022, LE/GO nº 21.527/2023, LE/GO nº 22.536/2024; LE/MA nº 12.168/2023 e LE/MA nº 11.871/2022; LE/MG nº 21.971/2016, LE/MG nº 22.476/2016, LE/MG nº 22.943/2018, LE/MG nº 23.290/2019, LE/MG nº 23.579/2020, LE/MG nº 23.751/2020, LE/MG nº 24.013/2021, LE/MG nº 24.272/2023 e LE/MG nº 24.678/2024; LE/MS nº 6.159/2023 e LE/MS nº 5.988/2022; LE/MT nº 12.421/2024 e LE/MT nº 12.012/2023; LE/PA nº 10.382/2024 e LE/PA nº 9.951/2023; LE/PB nº 12.561/2023 e LE/PB nº 13.041/2024; LE/PR nº 21.862/2023 e LE/PR nº 21.347/2022; LE/PI nº 8.248/2023 e LE/PI nº 7.949/2023; LE/RN nº 11.381/2023 e LE/RN nº 11.672/2024; LE/RO nº 5.246/2022, LE/RO nº 5.527/2023 e LE/RO nº 5.733/2024; LE/RS nº 15.399/2019, LE/RS nº 15.562/2020, LE/RS nº 15.771/2021, LE/RS nº 15.900/2022 e LE/RS nº 16.047/2024; LE/SE nº 9.372/2024 e LE/SE nº 9.155/2023; LE/SP nº 16.083/2015, LE/SP nº 16.347/2016, LE/SP nº 16.646/2018, LE/SP nº 16.923/2019, LE/SP nº 17.244/2020, LE/SP nº 17.309/2020, LE/SP nº 17.498/2021, LE/SP nº 17.614/2022 e LE/SP nº 17.863/2023; LDF nº 7.377/2023 e LDF nº 7.212/2022; Lei nº 14.822/2024 e Lei nº 14.535/2023.

<sup>4</sup> Planilhas disponibilizadas pela Advocacia Geral do Estado (AGE/MG), disponíveis em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/advogados-dativos/>. Acesso em: 18 fev. 2024.

o pagamento da advocacia dativa remunerada, de janeiro/2023 a dezembro/2023, englobando os valores pagos por CPHA, RPs e precatórios; (2) seja indicado o montante total de valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa remunerada, de janeiro/2022 a dezembro/2022, englobando os valores pagos por CPHA, RPs e precatórios; (3) seja indicado o montante total de valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa remunerada, de janeiro/2021 a dezembro/2021, englobando os valores pagos por CPHA, RPs e precatórios; (4) sejam fornecidas as planilhas relativas aos anos 2022 e 2023, indicando as certidões administrativas de honorários advocatícios (CPHA) pagas aos advogados dativos nomeados judicialmente, especificando o valor pago a cada beneficiário; (5) sejam fornecidas as planilhas relativas aos anos 2022 e 2023, indicando os requisitórios (RPs/precatórios) aos advogados dativos nomeados judicialmente, especificando o valor pago a cada beneficiário.” No dia 29-02-2024, a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) apresentou a seguinte resposta: “Em resposta ao pedido de acesso a informação em epígrafe, informamos que os dados referentes a pagamentos de RPV’s realizados pela Advocacia-Geral do Estado, por meio da PTPT, encontram-se disponibilizados em nosso portal, no link <https://advocaciageral.mg.gov.br/requisicao-pequeno-valor/>. Neste link consta a relação anual de pagamentos por RPV, com número do processo e autor/beneficiário. Além disso, no link <https://advocaciageral.mg.gov.br/advogados-dativos/>, há a informação das CPHA’s recebidas mensalmente pela AGE/MG. Quanto às demais informações requeridas, entende-se pelo enquadramento da hipótese no art. 16 do Decreto n. 45.969/2012, tendo em vista que esta Advocacia-Geral do Estado não possui sistema informatizado que seja capaz de filtrar/apurar referidas informações, razão pela qual entende que o pedido, nesta parte, é desproporcional ou desarrazoado, exigindo ainda trabalho minucioso de análise e consolidação de dados e informações. Sendo o que se tem a informar no momento, colocamo-nos à disposição”.

Em sua última dimensão de análise, a pesquisa promoveu estudo comparativo de economicidade entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada. Para tanto, foram considerados os atos normativos e convênios que atualmente regulamentam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, bem como as informações fáticas constantes do levantamento preliminar, sendo realizado o cálculo do valor médio dos atos praticados pelos(as) advogados(as) dativos(as), observando: (a) as tabelas de precificação específica da advocacia dativa, quando existentes; e (b) as tabelas de honorários mínimos praticadas pelas respectivas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, no âmbito dos 26 Estados-membros e do Distrito Federal.

No primeiro eixo de análise, foram extraídos os valores das tabelas de precificação específica de cada unidade federativa que as possuem, considerando as variadas possibilidades de remuneração aplicadas aos(as) advogados(as) dativos(as). Para as tabelas que preveem margem de variação remuneratória para os atos advocatícios praticados, a pesquisa considerou a média aritmética entre os valores mínimos e máximos. Após catalogação dos variados tipos de atos e seus respectivos valores, a pesquisa calculou a média aritmética entre todas as possíveis atuações dos(as) advogados(as) dativos(as), definindo valor médio unitário abstrato a ser considerado para cada unidades federativas dotada de tabela de precificação específica:

Unidade Federativa	Valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica
Amazonas	R\$ 600,60
Distrito Federal	R\$ 815,80
Espírito Santo	R\$ 916,67
Goiás	R\$ 487,24
Minas Gerais	R\$ 993,06
Paraná	R\$ 771,94
Rio Grande do Sul	R\$ 294,67
Rondônia	R\$ 1.165,80
Santa Catarina	R\$ 594,07
São Paulo	R\$ 548,39
União	R\$ 421,05

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Resolução TJ/AM nº 05/2022; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Portaria PGE/GO nº 293/2003; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; Dec./DF nº 43.821/2022; Resolução CJF nº 305/2014. Obs: valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa

Importante registrar que, nas hipóteses em que a tabela de precificação ou os atos normativos que regulamentam a advocacia dativa permitam a multiplicação dos valores em virtude da maior complexidade da causa ou de peculiaridades do caso concreto, a possibilidade de majoração não foi computada pelo cálculo, sendo sempre considerado o parâmetro remuneratório ordinário.

Para certificar a validade do valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica, a pesquisa realizou a confrontação dos valores apurados com o valor médio unitário concreto por unidade de pagamento.

Em virtude da falta de transparência do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, apenas três unidades federativas disponibilizam dados qualificados sobre os pagamentos realizados administrativamente aos(às) advogados(as) dativos(as). No estado de São Paulo, a DPE-SP realiza a gestão do convênio celebrado com a Ordem dos Advogados do Brasil para a prestação de assistência judiciária gratuita suplementar, apresentando relatórios regulares sobre o processamento dos pagamentos realizados em favor dos(as) advogados(as) dativos(as). No âmbito dos estados do Paraná e Santa Catarina, a Procuradoria Geral do Estado e o Tribunal de Justiça, respectivamente, realizam o compartilhamento dos dados referentes aos pagamentos da advocacia dativa com os órgãos públicos de controle.

Considerando o ano base 2022, a pesquisa realizou o cálculo do gasto total anual dividido pelo número de unidades de pagamento, em cada uma das três unidades federativas analisadas. Em virtude da variação semântica, as unidades de pagamento recebem nomenclaturas diferentes nas três unidades federativas: em São Paulo, foi utilizado o número de certidões de pagamento; no Paraná, foi considerado o número de requisições de pagamento; e, em Santa Catarina, foi analisado o número de solicitações. Por intermédio desta operação, a pesquisa obteve o valor médio unitário concreto por unidade de pagamento, no âmbito das três unidades federativas.

A tabela a seguir sintetiza a análise comparativa entre o valor médio unitário apurado em abstrato pela análise das tabelas de precificação específica e o valor médio unitário obtido em concreto pela análise das unidades de pagamento:

Unidade Federativa	Valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica	Valor médio unitário concreto por unidade de pagamento	Relação entre o valor médio unitário abstrato e o valor médio unitário concreto
Paraná	R\$ 771,94	R\$ 809,19	104,83%
Santa Catarina	R\$ 594,07	R\$ 550,65	92,69%
São Paulo	R\$ 548,39	R\$ 643,95	117,42%
Média			104,98%

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | PGE-PR; TJ-SC; DPE-SP; LE/PR nº 18.664/2015; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021. Obs: valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa; valor médio unitário concreto por unidade de pagamento cálculo com base no gasto total anual dividido pelo número de unidades de pagamento, em cada unidade federativa.

Com base na análise da relação entre o valor médio unitário abstrato e o valor médio unitário concreto, verifica-se a existência de significativa proximidade entre a média abstrata e a média concreta, indicando a validade das médias como métrica para a obtenção do custo do ato.

No segundo eixo de análise, foram extraídos os valores das tabelas de honorários mínimos da Ordem dos Advogados do Brasil, em cada uma das 27 seccionais do país (26 Estados-membros e Distrito Federal). Para tanto, foram acessados os sites oficiais de todas as seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, sendo consultadas todas as tabelas de honorários mínimos atualmente praticadas no mercado forense. Assim como ocorre em relação às tabelas de precificação específica, as tabelas de honorários da OAB também apresentam a listagem de atos e respectivos valores remuneratórios mínimos a serem aplicados. No entanto, diferentemente das tabelas de precificação específica, ao serem analisadas as tabelas de honorários da OAB, houve a necessidade de realização da filtragem dos atos que seriam considerados para fins de cálculo, sendo excluídos os atos advocatícios que não são habitualmente praticados no cotidiano da assistência jurídica e que possuem elevado valor remuneratório (e.g. defesa em procedimentos especiais com foro privilegiado). Ao mesmo tempo, houve a preocupação de buscar uma seleção ampla o bastante para garantir que o valor médio não fosse enviesado por amostragens excessivamente específicas. A tabela a seguir indica os tipos de atos selecionados em cada tabela de honorários e a quantidade final de atos utilizadas para o cálculo:

Unidade Federativa	Atos advocatícios selecionados	Número de atos
Acre	extrajudicial; cível; família; sucessões; infância e juventude; e criminal	192
Alagoas	criminal; juizados; conciliação; diligências avulsas; e cível	263
Amapá	atividades avulsas e extrajudiciais; juizados especiais; cível; família e sucessões; consumidor; e criminal	162
Amazonas	atividades avulsas ou extrajudiciais; advocacia perante os tribunais e conselhos; advocacia em direito civil; advocacia em direito do consumidor; advocacia em direito de família; advocacia em direito criminal; advocacia em direito sucessório; advocacia nos juizados especiais; análise de processos em geral; e diligências e serviços em audiências	273
Bahia	atividades avulsas e extrajudiciais; juizados especiais; cível; família e sucessões; consumidor; e criminal	162
Ceará	atividades avulsas e extrajudiciais; juizados especiais; cível; família e sucessões; consumidor; e criminal	174
Distrito Federal	ações de jurisdição contenciosa ou que assumam este caráter; advocacia perante os tribunais; análise de processos em geral; diligências e serviços em audiência; advocacia cível: procedimentos específicos (exceto recuperação judicial, extrajudicial e falência; insolvência civil; dissolução e liquidação de sociedade; extinção de condomínio; e organização de fundações); advocacia de família e sucessões; advocacia criminal; vara da infância e da juventude; consulta; e parecer	68
Espírito Santo	consultas, pareceres e outros serviços avulsos extrajudiciais; advocacia no juízo cível (1º grau de jurisdição); advocacia no juízo de família, sucessões e da infância e juventude (1º grau); advocacia criminal (1º grau de jurisdição); advocacia perante jurisdição de grau superior; e tabela de diligências	150
Goiás	consultas; pareceres; diligências avulsas acompanhamento de cliente; requerimentos e petições avulsas; exame dos autos de processo; diligências diversas; advocacia extrajudicial; matéria de juizados especiais; matéria de advocacia cível; matéria de locação; matéria de família; matéria de sucessão; matéria penal; e advocacia perante os tribunais	223
Maranhão	serviços avulsos; criminal; cível; família; e sucessões	219
Mato Grosso	consultas; diligências avulsas; medidas cautelares cíveis; ações cíveis; despejo e inquilinatos; família e sucessões; juizados especiais; e extrajudicial	146
Mato Grosso do Sul	geral (exceção do item 5); cível; família; criminal e extrajudicial	201
Minas Gerais	atividades avulsas ou extrajudiciais; ações constitucionais e coletivas; juizados especiais estaduais e federais; direito civil; recursos e atuação perante tribunais e conselhos; direito de família; direito das sucessões; direito do consumidor; e direitos da criança e do adolescente	199
Pará	consultas e pareceres; diligências avulsas; acordos extrajudiciais; medidas cautelares cíveis; ações cíveis; despejo e inquilinato; família; sucessões; mandado de segurança; criminal; outras medidas criminais; recursos cíveis; recursos criminais; juizados especiais; criança e adolescente	275
Paraíba	correspondência, diligências profissionais e cobranças avulsas; advocacia extrajudicial e formas consensuais de soluções de conflitos; atuação em grau de recurso ou junto a tribunais judiciais; processos cíveis em geral, obrigações, contratos, ação indenizatórias, direito real, execuções e tutela cautelar; família, sucessões, direito da criança e adolescente; matérias relacionadas a direito homoafetivo e novos arranjos familiares; advocacia criminal	205
Paraná	atos avulsos; advocacia extrajudicial (exceção dos itens 3, 4 e 7); advocacia cível; advocacia na área de família; sucessões, arrolamentos e inventários; registros públicos; advocacia criminal; advocacia perante os juizados especiais; advocacia perante os tribunais (exceção dos itens 22, 25, 26, 27 e 28); tabela de diligências	201
Pernambuco	atividades avulsas ou extrajudiciais; atividades em juizados especiais estadual e federal; atividades em matéria cível; atividades em matéria de família e sucessões; atividades em matéria de consumidor; atividades em matéria penal; advogado na mediação	173
Piauí	consultas, pareceres ou memoriais e outros serviços diversos; advocacia e assessoria jurídica em métodos autocompositivos; atividades em juizados especiais: estadual e federal; advocacia criminal; advocacia em direito civil; advocacia em direito de família e sucessões; advocacia em direitos da criança e do adolescente; advocacia em direito homoafetivo; advocacia em direito do consumidor	378
Rio de Janeiro	consultas verbais; diligências avulsas; acordos extrajudiciais; medidas cautelares cíveis; ações cíveis; despejos e inquilinatos; advocacia no juízo de família e juízo de registro civil; advocacia no juízo orfanológico; advocacia criminal; outras medidas criminais; recursos cíveis e comerciais; recursos criminais; juizado de pequenas causas cíveis e criminais; direito homoafetivo	240
Rio Grande do Norte	advocacia em correspondência, diligências e cobranças avulsas; advocacia extrajudicial e formas consensuais de solução dos conflitos; advocacia perante os tribunais como mandatário especial para esse fim; advocacia em grau de recurso e junto a tribunais superiores e órgãos superiores como mandatário especial para esse fim; advocacia cível em geral, obrigações, contratos, ação indenizatórias, direito real, execuções e tutela cautelar; advocacia em direito de família e sucessões; advocacia em matérias relacionadas a direito homoafetivo e novos arranjos familiares; advocacia em procedimentos especiais e jurisdição voluntária; advocacia em registros públicos; advocacia criminal	263
Rio Grande do Sul	atividades avulsas ou extrajudiciais; atividades em juizados especiais estadual e federal; atividades em matéria cível; atividades em matéria de família e sucessões; atividades em matéria de consumidor; atividades em matéria penal; atividades perante tribunais e conselhos	185
Rondônia	atividades avulsas pelo advogado contratado: apoio, consultas, audiências, viagens, diárias e outras atividades avulsas; atividades (cível e criminal) em juizados especiais; atividades em matéria cível, rito comum e especial; atividades em matéria de família e sucessões; atividades em matéria de consumidor; atividades em matéria penal; atividades perante tribunais e conselhos; advogado correspondente (advogado contratado por outro escritório de advocacia para atos específicos); atividades em assessoria jurídica em métodos autocompositivos	258
Roraima	consultas e pareceres; diligências profissionais avulsas; medidas cautelares cíveis; despejos e inquilinatos; advocacia no juízo de família e juízo de registro civil; advocacia no juízo orfanológico; advocacia criminal; outras medidas criminais; recursos cíveis e comerciais; recursos criminais; juizado de pequenas causas cíveis e criminais; advocacia de correspondência; direito homoafetivo	256
Santa Catarina	atuação avulsa, extrajudicial e elaboração de contratos; juizados especiais; direito civil e empresarial; direito de família; direito das sucessões; direito penal; direito do consumidor; perante tribunais e conselhos; direito da criança e do adolescente; mediação e conciliação	291

São Paulo	atividades avulsas ou extrajudiciais; atividades em juizados especiais: estadual e federal; atividades em matéria cível; direito de família; atividades em matéria de consumidor; atividades em matéria penal; atividades perante tribunais e conselhos; tabela de diligências (advogado correspondente); atividades em assessoria jurídica em métodos autocompositivos; tutela protetiva dos direitos da criança e do adolescente; defesa técnica em execução de medidas socioeducativas; procedimentos referentes ao direito à convivência familiar e comunitária; procedimentos relativos a ações coletivas e outros procedimentos especiais previstos no estatuto da criança e do adolescente; outras ações judiciais, conforme art. 148, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente (situação de risco); curadoria especial e representação direta/imediata de interesses de crianças e adolescentes quando seus interesses colidirem com os de seus pais ou responsável, ou quando carecer de representação ou assistência legal ainda que eventual; atuação junto ao conselho tutelar; defesa de direitos de crianças e adolescentes perante tribunais	261
Sergipe	advocacia criminal (exceção do penal militar e representação de autoridades); advocacia cível geral	246
Tocantins	consulta e parecer; audiência; tutelas de urgências e evidências; ações cíveis; despejos e inquilinato; advocacia no juízo de família e juízo de registro civil; direitos homoafetivos; direito sucessório; advocacia criminal; recursos cíveis e comerciais; juizados especiais; infância e juventude	196

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Tabela de Honorários Advocatícios OAB/AC; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/AL; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/AP; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/AM; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/BA; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/CE; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/DF; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/ES; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/GO; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/MA; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/MT; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/MS; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/MG; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/PA; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/PB; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/PR; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/PE; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/PI; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/RN; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/RS; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/RO; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/RR; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/SC; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/SP; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/SE; Tabela de Honorários Advocatícios OAB/TO

Importante registrar que parcelas remuneratórias adicionais previstas nas tabelas de honorários mínimos da OAB, calculadas com base no caso concreto (e.g. parcela remuneratória adicional calculada com base no valor da causa), não foram considerados para o cálculo do valor médio unitário abstrato, sendo apenas computados os parâmetros remuneratórios ordinários. Da mesma forma, valores exclusivamente estimados com base no caso concreto também foram desconsiderados.

Para o cálculo do valor médio unitário abstrato por tabela da OAB, a pesquisa aplicou a média aritmética simples aos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, obtendo valor médio final único por unidade federativa, conforme tabela a seguir:

Unidade Federativa	Valor médio unitário abstrato por tabela da OAB
Acre	R\$ 3.168,81
Alagoas	R\$ 4.098,00
Amapá	R\$ 4.073,75
Amazonas	R\$ 5.684,64
Bahia	R\$ 6.579,50
Ceará	R\$ 11.542,73
Distrito Federal	R\$ 8.661,28
Espírito Santo	R\$ 11.378,58
Goiás	R\$ 3.827,08
Maranhão	R\$ 4.788,63
Mato Grosso	R\$ 6.380,50
Mato Grosso do Sul	R\$ 5.421,38
Minas Gerais	R\$ 6.615,25
Pará	R\$ 3.588,73
Paraíba	R\$ 3.830,94
Paraná	R\$ 3.041,06
Pernambuco	R\$ 5.121,55
Piauí	R\$ 4.941,33
Rio de Janeiro	R\$ 7.161,36
Rio Grande do Norte	R\$ 4.252,76
Rio Grande do Sul	R\$ 6.935,50
Rondônia	R\$ 5.159,21
Roraima	R\$ 4.010,29

Santa Catarina	R\$ 3.750,21
São Paulo	R\$ 6.874,21
Sergipe	R\$ 3.938,10
Tocantins	R\$ 4.504,72

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AL; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AM; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/BA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/CE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/DF; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/ES; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/GO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MT; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MG; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PB; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PI; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RN; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/TO. Obs: valor médio unitário abstrato por tabela da OAB apurado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Diante da inexistência de tabela de honorários mínimos no âmbito da União, já que as tabelas seguem as diretrizes das seccionais de cada Estado-membro e do Distrito Federal, houve a necessidade de se estipular um valor médio unitário abstrato para viabilizar a análise da economicidade também em âmbito federal. Para tanto, a pesquisa aplicou a média aritmética simples ao conjunto de honorários mínimos da Ordem dos Advogados do Brasil de todo o país, obtendo o valor médio unitário abstrato de R\$5.530,74 (cinco mil quinhentos e trinta reais e setenta e quatro centavos), o qual foi utilizado como parâmetro para a União.

Ao comparar os valores médios unitários abstratos por tabela de precificação específica e os valores médios unitários por tabela da OAB, restou possível constatar que as tabelas de precificação específica apresentam valores significativamente menores do que os valores apresentados pelas tabelas mínimas de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil. Justamente por isso, a pesquisa projetou um cenário abstrato, dentro do qual todas as unidades federativas possuiriam a regulamentação por tabela específica.

Primeiramente, observando as unidades federativas que possuem tanto a tabela de precificação específica quanto a tabela de honorários da Ordem de Advogados do Brasil, a pesquisa buscou verificar a existência de alguma correlação entre elas. No entanto, utilizando o cálculo de correlação linear entre elas, a pesquisa obteve um valor de 0,21, o que não permite afirmar a existência de correlação entre as duas tabelas.

Dessa forma, a pesquisa optou por extrair uma média aritmética dentre as tabelas de precificação específica, condensando um valor médio unitário abstrato projetado para as unidades federativas que não possuem regulamentação de precificação própria para a advocacia dativa. Assim, para o conjunto de valores médios de remunerações dos(as) advogados(as) dativos(as) atualmente regulamentadas, obteve-se o valor de R\$ 718,82 (setecentos e dezoito reais e oitenta e dois centavos), o qual foi aplicado para as demais unidades federativas que não possuem regulamentação.

A tabela a seguir indica o quadro final de valores médios unitários abstratos aplicados:

Unidade Federativa	Valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica	Valor médio unitário abstrato por tabela da OAB
Acre	R\$ 718,82	R\$ 3.168,81
Alagoas	R\$ 718,82	R\$ 4.098,00
Amapá	R\$ 718,82	R\$ 4.073,75
Amazonas	R\$ 600,60	R\$ 5.684,64
Bahia	R\$ 718,82	R\$ 6.579,50
Ceará	R\$ 718,82	R\$ 11.542,73
Distrito Federal	R\$ 815,80	R\$ 8.661,28
Espírito Santo	R\$ 916,67	R\$ 11.378,58
Goiás	R\$ 487,24	R\$ 3.827,08
Maranhão	R\$ 718,82	R\$ 4.788,63
Mato Grosso	R\$ 718,82	R\$ 6.380,50
Mato Grosso do Sul	R\$ 718,82	R\$ 5.421,38
Minas Gerais	R\$ 993,06	R\$ 6.615,25

Pará	R\$ 718,82	R\$ 3.588,73
Paraíba	R\$ 718,82	R\$ 3.830,94
Paraná	R\$ 771,94	R\$ 3.041,06
Pernambuco	R\$ 718,82	R\$ 5.121,55
Piauí	R\$ 718,82	R\$ 4.941,33
Rio de Janeiro	R\$ 718,82	R\$ 7.161,36
Rio Grande do Norte	R\$ 718,82	R\$ 4.252,76
Rio Grande do Sul	R\$ 294,67	R\$ 6.935,50
Rondônia	R\$ 1.165,80	R\$ 5.159,21
Roraima	R\$ 718,82	R\$ 4.010,29
Santa Catarina	R\$ 594,07	R\$ 3.750,21
São Paulo	R\$ 548,39	R\$ 6.874,21
Sergipe	R\$ 718,82	R\$ 3.938,10
Tocantins	R\$ 718,82	R\$ 4.504,72
União	R\$ 421,05	R\$ 5.530,74

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Resolução TJ/AM nº 05/2022; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Portaria PGE/GO nº 293/2003; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; Dec./DF nº 43.821/2022; Resolução CJF nº 305/2014; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/AC; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/AL; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/AM; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/BA; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/CE; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/DF; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/ES; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/GO; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/MA; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/MT; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/MS; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/MG; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/PA; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/PB; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/PR; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/PE; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/PI; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/RN; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/RS; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/RO; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/RR; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/SC; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/SP; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/SE; Tabela de Honorários Advocáticos OAB/TO. Obs: nas unidades federativas que possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa; para as unidades federativas que não possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica projetado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de precificação específica das unidades federativas que a possuem; valor médio unitário abstrato por tabela da OAB apurado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Para definição do quantitativo de atos praticados pela Defensoria Pública da União, pela Defensoria Pública do Distrito Federal e pelas Defensorias Públicas dos Estados, foram considerados os dados funcionais coletados pela Pesquisa Nacional da Defensoria Pública<sup>5</sup>. Outrossim, para definição do custo efetivo anual de cada Defensoria Pública, foram considerados os valores relativos ao orçamento total executado, extraídos da mesma pesquisa anual anteriormente mencionada.

Para calcular o custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a pesquisa aplicou ao volume de atos jurídico-assistenciais praticados pela Defensoria Pública os valores médios unitários abstratos por tabela de precificação específica e os valores médios unitários abstratos por tabela da OAB.

Em seguida, para realizar a análise comparativa de economicidade entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a pesquisa subtraiu, do custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, o orçamento executado pela Defensoria Pública para a prática dos mesmos atos jurídico-assistenciais:

$$\text{Economicidade} = (\text{quantidade de atos praticados pela respectiva Defensoria Pública} \times \text{valor médio unitário abstrato da remuneração do/a advogado/a dativo/a}) - (\text{orçamento executado pela respectiva Defensoria Pública})$$

O resultado do cálculo comparativo de economicidade indica o quanto se gastaria a mais para prestar assistência jurídica no Brasil, caso o serviço fosse prestado pelo sistema suplementar de advocacia dativa remunerada:

Por fim, considerando os recursos públicos destinados à advocacia dativa pelas unidades federativas cujos dados puderam ser acessados (Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina), a pesquisa promoveu a análise prospectiva da ampliação da extensão de atendimento da Defensoria Pública caso o orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada fosse revertido para a contratação de Defensores(as) Públicos(as). Para a realização do cálculo, foram considerados todos os vencimentos e encargos inerentes ao cargo inicial da carreira

5 Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021. Brasília: DPU, 2021. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2021-eBook.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023. Brasília: DPU, 2023. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-eBook.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024. Brasília: DPU, 2024. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2024-eBook.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024.

de Defensor Público, sendo observado o custo orçamentário anual total do servidor público no exercício financeiro.

No que tange à estruturação dos dados, a Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil realizou a coleta, análise e processamento das informações de forma sistematizada no âmbito dos 26 Estados-membros, Distrito Federal e União.

Para interpretação e análise dos dados, a pesquisa utilizou complementarmente a metodologia de pesquisa documental, consultando os pareceres emitidos pelos tribunais de contas no âmbito de cada unidade federativa, nos diversos processos de fiscalização do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada. A pesquisa utilizou complementarmente, também, a metodologia de pesquisa bibliográfica, promovendo a análise de pesquisa e publicações anteriormente realizadas. Para a consulta e avaliação dos métodos/técnicas aplicadas, grau de confiança e margem de erro das pesquisas anteriores, utilizadas como base bibliográfica, devem ser consultadas as descrições metodológicas das respectivas publicações.

Para a elaboração dos mapas, a pesquisa utilizou a base cartográfica digital de 2020 dos 5.570 municípios, 26 Estados-membros e Distrito Federal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) . A pesquisa empregou o Sistema de Informação Geográfica [SIG] para agregar às unidades espaciais territoriais municipais e federativas os dados relativos à cobertura de atendimento da Defensoria Pública. O Sistema de Informação Geográfica, em inglês *GIS – Geographic Information System*, constitui sistema informatizado no qual o pesquisador coleta, manuseia e analisa dados georreferenciados, isto é, dados que têm referência espacial – a sua localização – ligados a um determinado sistema de referencial espacial cartesiano. Contemporaneamente utiliza a combinação de hardware, software, banco de dados e metodologias para produção e análise de informação geográfica.

Na esfera estadual, os municípios foram agregados territorialmente na base geográfica de jurisdição das comarcas. Na esfera da DPU, os municípios foram agregados territorialmente na base geográfica de jurisdição das subseções judiciárias federais. Portanto, foram montadas duas grandes bases cartográficas de comarcas e subseções judiciárias que propiciaram as representações cartográficas dos dados coletados. Os dados nesta base podem ser agregados e serem representados na escala da unidade federativa que, para a justiça federal, coincide com os limites de suas seções judiciárias.

As representações cartográficas dos temas apresentados pela pesquisa foram elaboradas em softwares de cartografia temática utilizando métodos e metodologias apropriadas para a visualização gráfica dos dados. Quando necessário, foram também utilizados o reforço de gráficos associados aos mapas para orientar o leitor.

A transparência em relação à descrição dos métodos aplicados à pesquisa e aos dados coletados no estudo possui o objetivo de franquear ao leitor a oportunidade de fiscalizar e avaliar o grau de confiabilidade dos resultados. Outrossim, a diafanidade no compartilhamento das técnicas busca viabilizar a participação da comunidade científica no aprimoramento da metodologia da pesquisa, garantindo a constante evolução no processo de coleta e processamento de dados.

Brasília, 18 de junho de 2024.

Diogo Esteves  
Nicholas Moura e Silva



1

---

**MODELO  
CONSTITUCIONAL DE  
DEFENSORIA PÚBLICA**



# 1 MODELO CONSTITUCIONAL DE DEFENSORIA PÚBLICA

## 1.1. Modelo constitucionalmente instituído para a prestação de assistência jurídica no Brasil

O acesso à justiça<sup>1</sup> constitui requisito fundamental de um sistema de justiça moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos<sup>2</sup>. Justamente por isso, o art. 5º, LXXIV da Constituição Federal prevê o direito fundamental à “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Para adimplir o compromisso de garantir o acesso à justiça para a população mais pobre e vulnerável, o legislador constituinte incumbiu a Defensoria Pública de prestar a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados:

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

Desse modo, a Constituição Federal realizou a adoção expressa do modelo de Defensoria Pública (*salaried staff model*) para a prestação da assistência jurídica estatal, instituindo um quadro de Defensores(as) Públicos(as) de carreira.

Do mesmo modo, por se tratar de norma de repetição obrigatória, todas as Constituições Estaduais possuem atualmente previsão normativa expressa disposta sobre a organização da Defensoria Pública nos respectivos Estados-membros e Distrito Federal: Acre, arts. 126 a 128 da CEAC; Alagoas, arts. 159 a 160 da CEAL; Amapá, arts. 154 a 158 da CEAP; Amazonas, arts. 102 e 103 da CEAM; Bahia, arts. 144 e 145 da CEBA; Ceará, arts. 146 a 149 da CECE; Espírito Santo, art. 123 da CEES; Goiás, art. 120 da CEGO; Maranhão, arts. 109 a 111 da CEMA; Mato Grosso, arts. 116 a 120 da CEMT; Mato Grosso do Sul, arts. 140 a 143 da CEMS; Minas Gerais, arts. 129 a 131 da CEMG; Pará, arts. 190 a 192 da CEPA; Paraíba, arts. 140 a 146 da CEPB; Paraná, arts. 127 e 128 da CEPR; Pernambuco, art. 73 da CEPE; Piauí, arts. 153 e 154 da CEPI; Rio de Janeiro, arts. 179 a 181 da CERJ; Rio Grande do Norte, art. 89 da CERN; Rio Grande do Sul, 120 a 123 da CERS; Rondônia, arts. 105 e 106 da CERO; Roraima, arts. 102 e 103 da CERR; Santa Catarina, art. 104 e 104-A da CESC; São Paulo, art. 103 da CESP; Sergipe, arts. 123 e 124 da CESE; Tocantins, art. 53 da CETO; e Distrito Federal, arts. 114 a 116 da LO/DF.

Além da obrigatoriedade de implementação, o art. 4º, § 5º da Lei Complementar nº 80/1994 prevê expressamente que o serviço jurídico-assistencial gratuito mantido pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados-membros deverá ser exercido com exclusividade pela Defensoria Pública, sendo vedada qualquer outra forma de custeio ou fornecimento de assistência jurídica estatal pelas referidas unidades federativas:

Art. 4º § 5º da LC nº 80/1998. A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública.

Com efeito, resta vedado à União, ao Distrito Federal e aos Estados-membros a destinação de recursos públicos para modelo jurídico-assistencial diverso daquele previsto pelo art. 134 da Constituição Federal.

### 1.1.1. Da impossibilidade de implementação de modelo jurídico-assistencial diverso daquele estabelecido pelo art. 134 da CRFB: posicionamento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.270/SC)

No âmbito do estado de Santa Catarina, o art. 104 da CESC e a LCE/SC nº 155/1997 autorizavam e regulamentavam a prestação de serviços de assistência judiciária pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Santa Catarina (OAB/SC), em substituição à Defensoria Pública<sup>3</sup>.

1 “Access to justice’ as a phrase can be traced back to the nineteenth century, but as a concept it is a comparative newcomer to the political firmament, coming into frequent usage only in the 1970s. Since then there has been no holding it. Hundreds of books, articles and reports have included it in their title, not to mention a swathe of initiative from lawyers, associations, politicians, governments, charities and NGOs around the world. As the redoubtable Roger Smith noted in 2010, ‘in general... the phrase ‘access to justice’ has a well-accepted, rather vague meaning and denotes something which is clearly – like the rule of the law – a good thing and impossible to argue you are against. The strength and weakness of the phrase is in its nebulosity’. In short, access to justice is like ‘community’ in being a feel-good concept – one that everyone can sign up with uncritical examination.” (PATERSON, Alan. *Lawyers and the public good: democracy in action?* Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 60)

2 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. General Report. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *A world survey*. Milan: Giuffrè Editore, 1978. (Access to Justice, v. 1), pp. 22-33.

3 Conforme apontado pelo Ministro Joaquim Barbosa, durante o julgamento da ADI nº 4.270/SC, “o arranjo é o seguinte: o Estado de Santa Catarina é responsável pelo pagamento dos honorários dos advogados dativos que atuam nos processos judiciais em que há declaração da necessidade da assistência judiciária gratuita. Os valores referentes a esses honorários constituem verba prevista no orçamento estadual e são liberados em duodécimos. Desses valores, a seccional catarinense da OAB pode separar 10%. Esse valor que vai para o caixa da OAB consiste, portanto, em um verdadeiro estipêndio mensal pago pelos contribuintes daquele Estado à seção local da Ordem dos Advogados” (STF. Tribunal Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. Dje 25-09-2012).

Ao analisar a constitucionalidade das normas catarinenses, durante o julgamento da ADI nº 4.270/SC, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o modelo jurídico-assistencial público que havia sido estabelecido em Santa Catarina seria absolutamente diverso daquele previsto no art. 134 da CRFB, representando “grave desrespeito a uma ordem do constituinte, que não se limitou à exortação genérica do dever de prestar assistência judiciária, mas descreveu, inclusive, a forma que deve ser adotada na execução desse serviço público, não dando margem a qualquer liberdade por parte do legislador estadual”<sup>4</sup>.

Justamente por isso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade do art. 104 da CESC e da LCE/SC nº 155/1997, determinando que os serviços de advocacia dativa prestados pelo estado de Santa Catarina mediante convênio com a OAB/SC cessassem dentro do prazo máximo de um ano, contados da data do julgamento da ADI nº 4.270/SC, ao fim do qual deveria estar estruturada e em funcionamento a Defensoria Pública daquela unidade federada, seguindo o modelo delineado pela Constituição Federal:

Art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Lei Complementar Estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “defensoria pública dativa”. Inexistência, no Estado de Santa Catarina, de órgão estatal destinado à orientação jurídica e à defesa dos necessitados. Situação institucional que configura severo ataque à dignidade do ser humano. Violação do inc. LXXIV do art. 5º e do art. 134, caput, da redação originária da Constituição de 1988. Ações diretas julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade do art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Lei Complementar Estadual 155/1997 e admitir a continuidade dos serviços atualmente prestados pelo Estado de Santa Catarina mediante convênio com a OAB/SC pelo prazo máximo de 1 (um) ano da data do julgamento da presente ação, ao fim do qual deverá estar em funcionamento órgão estadual de defensoria pública estruturado de acordo com a Constituição de 1988 e em estrita observância à legislação complementar nacional (LC 80/1994). (STF. Tribunal Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. DJe 25-09-2012)

Não obstante tenha sido operacionalizada a estruturação da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, por intermédio da LCE/SC nº 575/2012, o estado possui atualmente apenas 135 Defensores(as) Públicos(as)<sup>5</sup>. Em virtude da carência de investimentos, a Defensoria Pública se encontra regularmente instalada em apenas 24,1% das comarcas do estado<sup>6</sup>, razão pela qual o governo de Santa Catarina continua a promover a extensiva nomeação de advogados(as) dativos(as) para viabilizar o atendimento jurídico-assistencial da população. Por conta da violação fracionária da decisão proferida na ADI nº 4.270/SC, se encontram atualmente em trâmite junto ao Supremo Tribunal Federal a ADI nº 5.998/SC<sup>7</sup> e ADI nº 6.335/SC<sup>8</sup>, que questionam a constitucionalidade do sistema de advocacia dativa suplementar atualmente vigente no estado de Santa Catarina.

### 1.1.2. Da impossibilidade de destinação de recursos orçamentários para modelo jurídico-assistencial diverso do estabelecido pelo art. 134 da CRFB: posicionamento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.163/SP, ADI nº 5.644/SP e ADI nº 3.792/RN)

No estado de São Paulo, o art. 234 da LCE/SP nº 988/2006 previa a obrigatoriedade de celebração de convênio entre Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP) e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo (OAB/SP), para a prestação de assistência judiciária aos necessitados. Com isso, os serviços jurídico-assistenciais no estado de São Paulo acabavam se desviando do modelo constitucional, sendo prestados por advogados(as) dativos(as) indicados(as) por critérios fixados pela OAB/SP e remunerados(as) compulsoriamente pelos recursos orçamentários da Defensoria Pública, que se encontrava legalmente compelida a atender às determinações do convênio.

Durante o julgamento da ADI nº 4.163/SP, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a previsão de obrigatoriedade de celebração de convênio exclusivo com OAB/SP desnaturaria o conceito de convênio e mutilaria a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública, violando o art. 134, §2º c/c art. 5º, LXXIV da CRFB. Outrossim, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser inconstitucional a destinação de recursos orçamentários para modelo jurídico-assistencial diverso daquele estabelecido pelo art. 134 da CRFB:

É dever constitucional do Estado oferecer assistência jurídica gratuita aos que não disponham de meios para contratação de advogado, tendo sido a Defensoria Pública eleita, pela Carta Magna, como o único órgão estatal predestinado ao exercício ordinário dessa competência. Daí, qualquer política pública que desvie pessoas ou verbas para outra entidade, com o mesmo objetivo, em prejuízo da Defensoria, insulta a Constituição da República. (STF. Pleno. ADI nº 4.163/SP. Relator Min. Cezar Peluso.

4 STF. Tribunal Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. DJe 25-09-2012.

5 *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024*. Brasília: DPU, 2024, p. 51.

6 *Ibid.*, p. 35.

7 STF. Pleno. ADI nº 5.998/SC. Relator Min. André Mendonça. Pendente de julgamento.

8 STF. Pleno. ADI nº 6.335/SC. Relator Min. Roberto Barroso. Pendente de julgamento.

Julgamento 29-02-2012. DJe 28-02-2013)

Posteriormente, foi sancionada no estado de São Paulo a LCE/SP nº 1.297/2017, que modificou a LCE/SP nº 988/2006, prevendo a reserva de 40% das verbas que compõem o Fundo de Assistência Judiciária para que fossem utilizadas no pagamento honorários de advogados(as) dativos(as). Em virtude da patente violação reflexa da decisão proferida na ADI nº 4.163/SP, a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) ingressou com a ADI nº 5.644/SP, requerendo a declaração da inconstitucionalidade formal e material da referida lei estadual, “por ostentar vício de iniciativa e por violar as normas constitucionais que garantem a plena e eficiente oferta à população carente do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita (artigos 5º, inciso LXXIV; 37, caput da Constituição, c/c art. 98 do ADCT), bem como por ofender as normas constitucionais garantidoras da autonomia da Defensoria Pública (art. 134, §§ 2º e 4º, conjugado com os artigos 93, caput, e 96, II da Constituição Federal), violando assim também o art. 25, caput, Constituição Federal”. Embora a ADI nº 5.644/SP ainda esteja pendente de julgamento, o Supremo Tribunal Federal já formou maioria para declarar a inconstitucionalidade da LCE/SP nº 1.297/2017, reafirmando a impossibilidade de desvio de recursos da Defensoria Pública para sistemas jurídico-assistenciais diversos<sup>9</sup>.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade da LE/RN nº 8.865/2006, que previa a obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar o serviço de assistência judiciária durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Além de violar a autonomia universitária (art. 207 da CRFB), a referida lei estadual previa o pagamento de remuneração para o estudante que prestasse assistência judiciária durante o plantão, violando as diretrizes traçadas pela Constituição Federal no que tange à destinação de recursos à Defensoria Pública como instituição responsável pela prestação da assistência jurídica estatal gratuita:

O escopo da legislação [LE/RS nº 8.865/2006] é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Desse modo, ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípua as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes financeiramente. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de “remuneração ao estudante/plantonista.” (STF. Pleno. ADI nº 3792/RN. Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento 22-09-2016)

Como se pode observar, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acena pela impossibilidade, no próprio ente federativo, de desvio de recursos da Defensoria Pública para outros sistemas jurídico-assistenciais, o que transgrediria sua autonomia funcional, administrativa e financeira, vulnerando o modelo público de assistência jurídica adotado pela Constituição Federal.

## 1.2. Estágio de implementação da Defensoria Pública no Brasil e o estado de coisas inconstitucional pelo inadimplemento da Emenda Constitucional nº 80/2014

De acordo com o art. 98, §1º do ADCT, no prazo de oito anos, a contar da edição da Emenda Constitucional nº 80/2014, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais. Outrossim, o número de Defensores(as) Públicos(as) em cada unidade jurisdicional deveria ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população (art. 98, caput do ADCT):

Art. 98 do ADCT. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 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.

§ 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.

No entanto, encerrado o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 80/2014, a carência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública ainda impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT em grande parte do território nacional, gerando um estado de coisas inconstitucional<sup>10</sup>.

9 STF. Pleno. ADI nº 5.644/SP. Relator Min. Edson Fachin. Pendente de julgamento.

10 Como observa Pedro Lenza, “ao final desse período de 8 anos, não mais fará sentido o Estado continuar fazendo convênios com a OAB e outras instituições, já que, de modo muito claro, esse ‘serviço’ de assistência foi fixado para ser prestado pela carreira da Defensoria Pública, havendo o dever da realização

Por constituírem áreas geográficas de atuação sobrepostas, a análise do quadro de omissão político-administrativa na implementação da Defensoria Pública será realizada separadamente, considerando, primeiramente, o estágio de implementação das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, sendo analisado, sem seguida, o estágio de implementação da Defensoria Pública da União.

### 1.2.1. Do estágio de implementação das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal

No âmbito jurisdicional dos estados e do Distrito Federal, o território brasileiro apresenta, atualmente, 2.565 comarcas regularmente instaladas. Entretanto, diante do insuficiente quantitativo de Defensores(as) Públicos(as), apenas 1.315 comarcas são regularmente atendidas pela Defensoria Pública, representando 51,3% do quantitativo total<sup>11</sup>.

Adicionalmente, em virtude do esforço institucional para garantir o acesso à justiça a toda a população brasileira, outras 200 comarcas são atendidas em caráter parcial ou excepcional pela Defensoria Pública, representado 7,8% do quantitativo total<sup>12</sup>.

Desse modo, não obstante o trabalho de extensão desenvolvido em vários estados, atualmente 1.050 comarcas não são atendidas pela Defensoria Pública, representando 40,9% do total<sup>13</sup>.

#### COMARCAS ATENDIDAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA - DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados sobre a estruturação geográfica das comarcas obtidos junto aos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal. Dados sobre as comarcas atendidas pela Defensoria Pública obtidos junto aos Defensores Públicos Gerais de cada Estado e Distrito Federal. Informações atualizadas até 10/06/2024. Cartografia: Eduardo Duttenkefer.

de concurso público para o cumprimento da meta de defensores proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população” (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1064)

11 *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, op. cit.*, p.33.

12 Dentro do quantitativo indicado, 32 comarcas estão localizadas no Estado do Piauí, sendo atendidas de forma parcial/excepcional por intermédio do projeto ‘Defensoria Itinerante’, que atua nas causas criminais, causas cíveis lato sensu de natureza consensual e nos procedimentos relativos a registros públicos de pessoas naturais; além disso, as referidas comarcas são contempladas por ações estratégicas periodicamente levadas a efeito pela DPE-PI. Outras 77 comarcas estão localizadas no Estado de São Paulo, sendo prestada assistência jurídica pela DPE-SP na execução de medidas socioeducativas e execução penal, bem como nas causas coletivas relativas à regularização fundiária, habitação, urbanismo e questões agrárias. No estado de Pernambuco, outras 35 comarcas são atendidas em caráter parcial/excepcional por intermédio do Núcleo Digital da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, instituído pela Resolução CS/DPE-PE nº 05/2022. No estado da Bahia, outras 45 comarcas são atendidas de forma parcial/excepcional, havendo a atuação por substituição cumulativa e atuação restrita às causas de natureza criminal. No Espírito Santo e no Paraná, o atendimento prestado nas comarcas de Barra de São Francisco e Cruzeiro do Oeste também ocorre em caráter parcial, sendo a assistência jurídica restrita à execução penal e ao atendimento de adolescentes internados em execução de medidas socioeducativas. Por fim, também são identificadas áreas de atuação parcial/excepcional no Amazonas (comarcas de Autazes e Careiro da Várzea), Minas Gerais (comarcas de Carmo do Paranaíba e Presidente Olegário) e na Paraíba (Itaporanga, Monteiro, Patos e Sousa). (Ibid., p. 33)

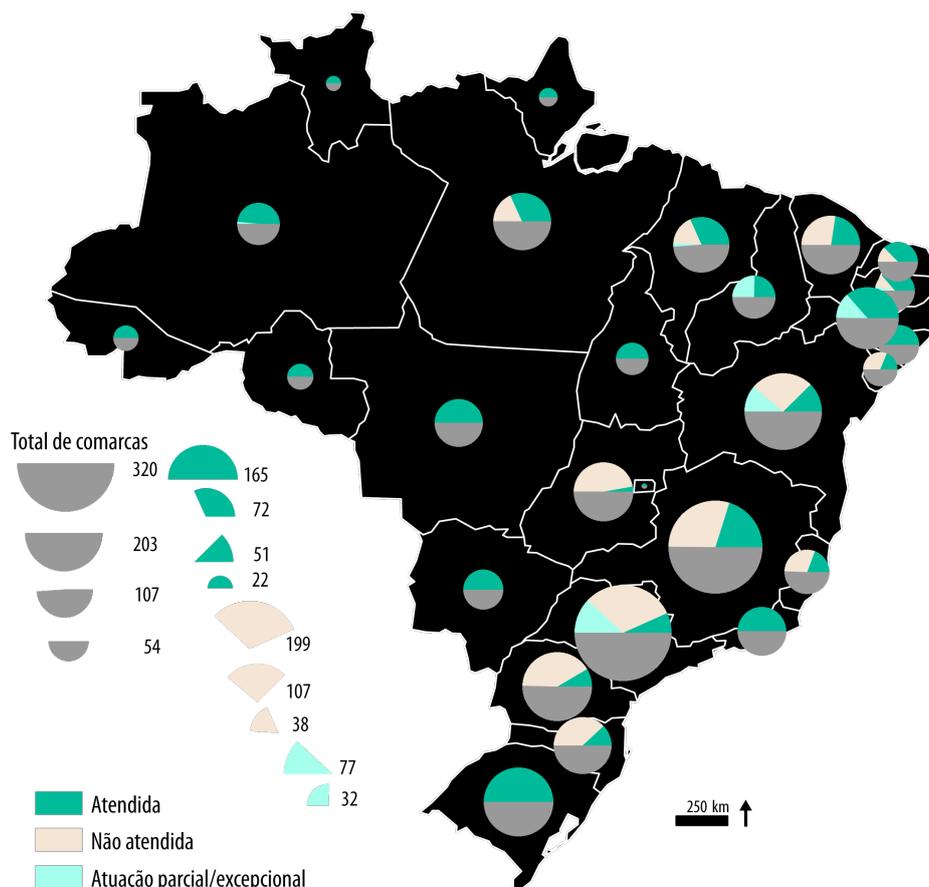
13 Ibid., p. 33.

O mapa a seguir indica a quantidade total e a porcentagem de comarcas atendidas pela Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal, sendo possível observar que em apenas 11 unidades federativas a cobertura de atendimento da Defensoria Pública abrange plenamente todas as comarcas (Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins).

Nos estados do Amazonas e Piauí, em virtude dos projetos de extensão desenvolvidos pela Defensoria Pública, a cobertura de atendimento também consegue abarcar todas as comarcas, embora a assistência jurídica seja prestada em caráter parcial/excepcional pela DPE-AM e pela DPE-PI, em 3,3% e 50,8% das comarcas dos respectivos estados.

Portanto, em 15 estados a cobertura jurídico-assistencial da Defensoria Pública ainda se encontra insuficiente para abranger todas as comarcas, revelando flagrante omissão estatal em relação ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 80/2014<sup>14</sup>.

#### QUANTIDADE TOTAL E PORCENTAGEM DE COMARCAS ATENDIDAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA POR UNIDADE FEDERATIVA - DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados sobre a estruturação geográfica das comarcas obtidos junto aos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal. Dados sobre as comarcas atendidas pela Defensoria Pública obtidos junto aos Defensores Públicos Gerais de cada Estado e Distrito Federal. Informações atualizadas até 10/06/2024. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

No âmbito jurisdicional dos estados e Distrito Federal, atualmente 37.420.499 habitantes não possuem acesso aos serviços jurídico-assistenciais oferecidos pela Defensoria Pública, em violação ao art. 134 da CRFB e à diretriz do art. 98 do ADCT. Dentro do quantitativo indicado, 34.418.991 são habitantes economicamente vulneráveis, auferindo renda de até três salários mínimos, o que implica potencial inaptidão econômica para realizar a contratação de advogado(a) particular para a defesa de seus direitos<sup>15</sup>.

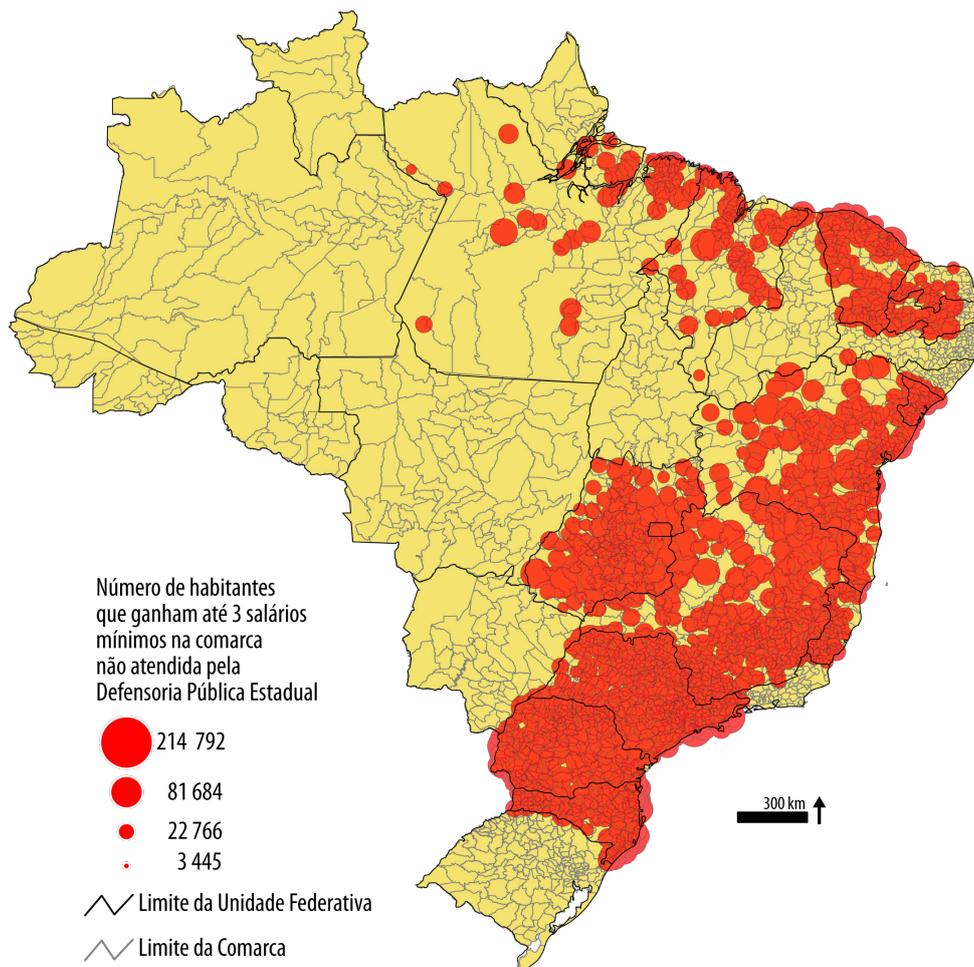
Nesse sentido, ao menos 16,9% da população brasileira se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça e impedida de reivindicar seus direitos por intermédio da Defensoria Pública<sup>16</sup>.

14 Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024, op. cit., 35.

15 Ibid., p. 40.

16 "Importante observar que a estimativa da população com potencial acesso à Defensoria Pública não levou em consideração outras variáveis culturais, econômicas, sociais e geográficas que podem dificultar ou inviabilizar o efetivo acesso da população aos serviços jurídico-assistenciais prestados pela Defensoria Pública. Para a realização da análise mais específica das necessidades jurídicas não atendidas dentro da esfera geográfica das comarcas atendidas pela Defensoria Pública, outras pesquisas serão futuramente desenvolvidas, sendo realizado o levantamento de informações complementares." (Ibid., 40)

## POPULAÇÃO COM RENDA DE ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS SEM ACESSO À ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA FORNECIDA PELAS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados sobre a estruturação geográfica das comarcas obtidos junto aos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal. Dados sobre as comarcas atendidas pela Defensoria Pública obtidos junto aos Defensores Públicos Gerais de cada Estado e Distrito Federal. Porcentagem da população com renda de até três salários mínimos por comarca projetada do Censo Demográfico 2010 com base nos dados populacionais do Censo Demográfico IBGE (2022). Informações atualizadas até 10/06/2024. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

### 1.2.2. Do estágio de implementação da Defensoria Pública da União

No âmbito jurisdicional federal, o cenário jurídico-assistencial se revela ainda mais deficitário. Dentre as 276 subseções judiciárias federais que compõem a Justiça Federal, apenas 78 são regularmente atendidas pela Defensoria Pública da União, representando 28,2% do quantitativo total<sup>17</sup>.

Por conta do programa de interiorização recentemente implementado pela DPU, outras 33 subseções judiciárias federais passaram a ser atendidas em caráter parcial ou excepcional pela Defensoria Pública da União, representando 12,0% do quantitativo total<sup>18</sup>.

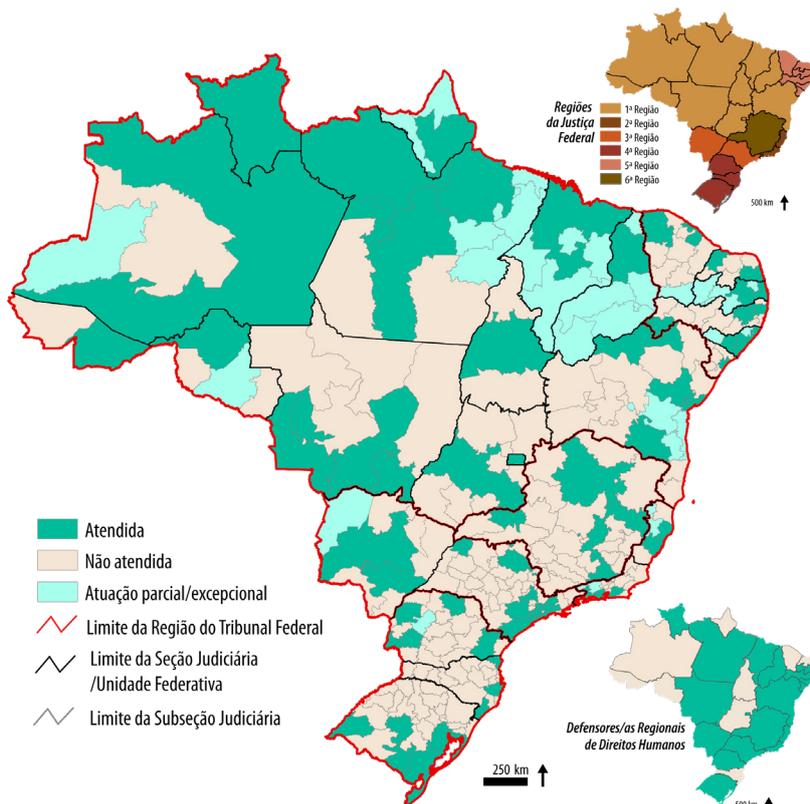
Desse modo, não obstante o esforço institucional da DPU, atualmente 165 subseções judiciárias federais não são atendidas pela Defensoria Pública da União, representando 59,8% do total<sup>19</sup>.

17 Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024, *op. cit.*, p. 33.

18 Por intermédio do Programa de Interiorização da Defensoria Pública da União, levado à efeito pelas Portarias GABDPGF DPU nº 1661/2023, nº 1722/2023, nº 1729/2023, nº 1732/2023, as seguintes subseções judiciárias passaram a ser atendidas em caráter parcial/excepcional: Angra dos Reis, Bacabal, Balsas, Barra do Pirai, Campo Mourão, Castanhal, Caxias, Colatina, Corrente, Corumbá, Floriano, Guarabira, Ilhéus, Imperatriz, Itabuna, Jequié, Ji-Paraná, Juazeiro do Norte, Laranjal do Jari, Marabá, Monteiro, Oiapoque, Paragominas, Parnaíba, Patos, Picos, Resende, Santana do Ipanema, São Raimundo Nonato, Sousa, Tabatinga, Tucuruí e União dos Palmares. (*Ibid.*, p. 33)

19 *Ibid.*, p. 33.

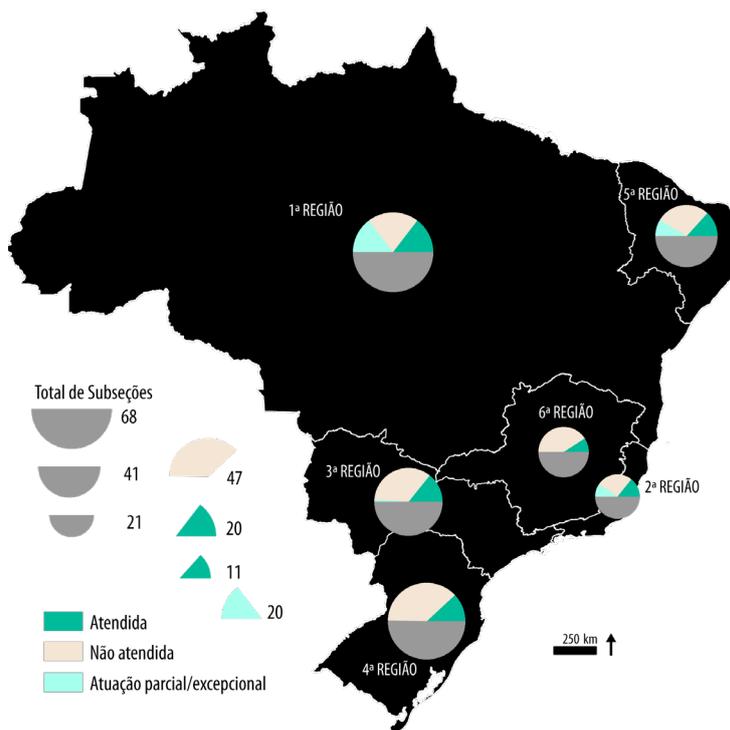
SEÇÕES E SUBSEÇÕES JUDICIÁRIAS FEDERAIS ATENDIDAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO



Fonte: Defensoria Pública da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados sobre a base geográfica de jurisdição das seções e subseções judiciárias federais obtidos junto aos Tribunais Regionais Federais. Dados sobre as seções e subseções atendidas pela Defensoria Pública da União obtidos junto à DPU. Informações atualizadas até 10/06/2024. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

O mapa a seguir indica a quantidade total e a porcentagem de subseções judiciárias atendidas pela Defensoria Pública da União por região federal, sendo possível observar que todas as regiões possuem reduzido percentual de cobertura, com sensível margem de variação.

QUANTIDADE TOTAL E PORCENTAGEM DE SUBSEÇÕES JUDICIÁRIAS ATENDIDAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO POR REGIÃO FEDERAL

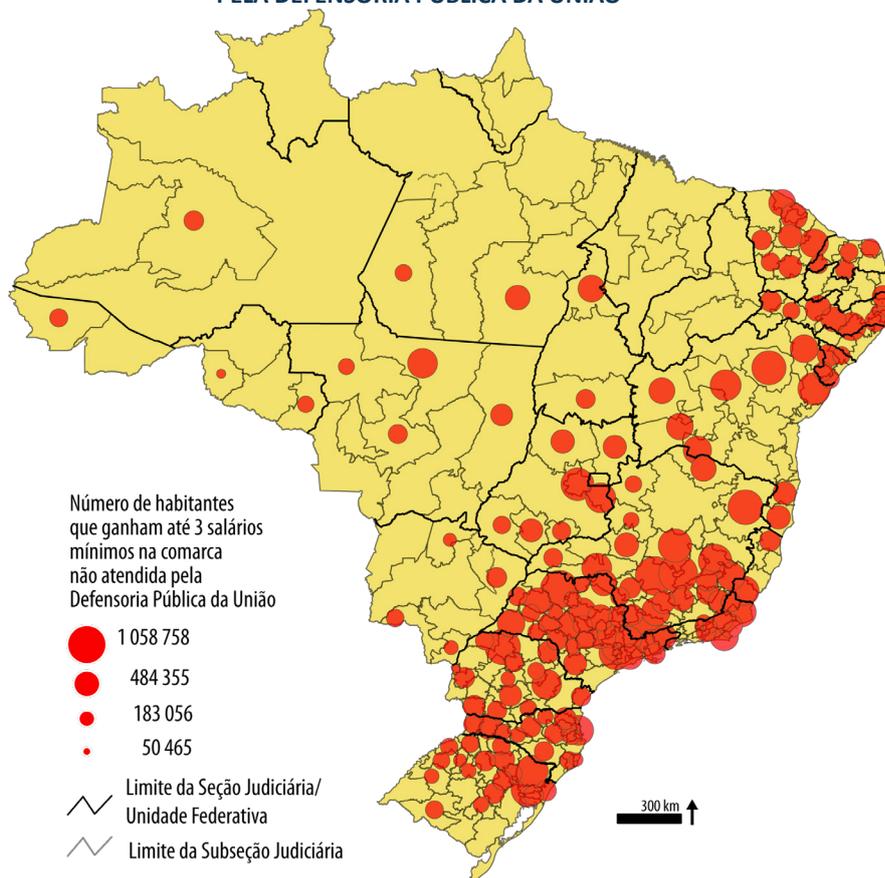


Fonte: Defensoria Pública da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados sobre a base geográfica de jurisdição das seções e subseções judiciárias federais obtidos junto aos Tribunais Regionais Federais. Dados sobre as seções e subseções atendidas pela Defensoria Pública da União obtidos junto à DPU. Informações atualizadas até 10/06/2024. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

Na esfera jurisdiccional federal, atualmente 69.327.777 habitantes não possuem acesso aos serviços jurídico-assistenciais oferecidos pela Defensoria Pública da União, em violação ao art. 134 da CRFB e à diretriz do art. 98 do ADCT. Dentro do quantitativo indicado, 62.229.357 são habitantes economicamente vulneráveis com renda de até três salários mínimos, que potencialmente não possuem condições de realizar a contratação de advogado(a) particular para promover a defesa de seus direitos<sup>20</sup>.

Desse modo, cerca de 30,6% da população brasileira se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça federal e impedida de reivindicar seus próprios direitos por intermédio da Defensoria Pública da União<sup>21</sup>.

#### POPULAÇÃO COM RENDA DE ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS SEM ACESSO À ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA FORNECIDA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO



Fonte: Defensoria Pública da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados sobre a base geográfica de jurisdição das seções e subseções judiciárias federais obtidos junto aos Tribunais Regionais Federais. Dados sobre as seções e subseções judiciárias federais atendidas pela Defensoria Pública da União obtidos junto à DPU. Porcentagem da população com renda de até três salários mínimos por seção e subseção judiciária federal projetada do Censo Demográfico 2010 com base nos dados populacionais do Censo Demográfico IBGE (2022). Informações atualizadas até 10/06/2024. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

Por constituírem áreas geográficas de atuação sobrepostas, a análise do quadro de omissão político-administrativa na implementação da Defensoria Pública será realizada separadamente, considerando, primeiramente, o estágio de implementação das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, sendo analisado, sem seguida, o estágio de implementação da Defensoria Pública da União.

### 1.2.3. Do déficit orçamentário da Defensoria Pública em comparação com as demais instituições que compõem o sistema de justiça

Para garantir o acesso igualitário à justiça, a Defensoria Pública depende do repasse suficiente de recursos orçamentários para o adequado desempenho de suas funções constitucionais. No entanto, todo o orçamento aprovado para a Defensoria Pública no ano de 2023 corresponde a 0,24% do orçamento fiscal total das respectivas unidades federativas<sup>22</sup>. Na prática, o cálculo revela que a cada R\$ 100,00 (cem reais) do orçamento fiscal, apenas R\$ 0,24 (vinte e quatro

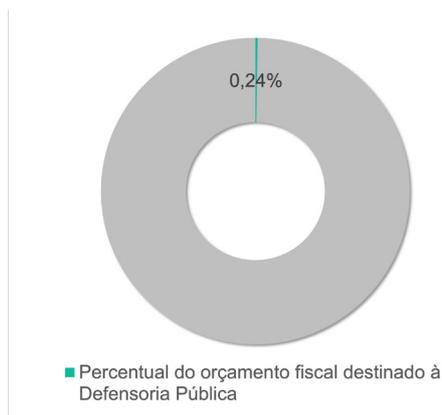
20 Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024, *op. cit.*, p. 46.

21 “Assim como ocorreu em relação a análise realizada no âmbito das DPEs e DPDF, a estimativa da população com potencial acesso à Defensoria Pública da União não levou em consideração outras variáveis culturais, econômicas, sociais e geográficas que podem dificultar ou inviabilizar o efetivo acesso da população aos serviços jurídico-assistenciais prestados pela DPU.” (*Ibid.*, p. 45)

22 “Para realizar a construção da análise orçamentária, a pesquisa optou por utilizar como base de cálculo o orçamento fiscal das respectivas unidades federativas, já que a consideração de todo o orçamento de despesas (orçamento fiscal + orçamento da seguridade social) poderia gerar significativa distorção da realidade, pois não seria possível subtrair os repasses intraorçamentários que, de uma forma simplificada, representam mera duplicação orçamentária dos

centavos) são destinados à Defensoria Pública<sup>23</sup>.

#### PERCENTUAL DO ORÇAMENTO FISCAL TOTAL DAS RESPECTIVAS UNIDADES FEDERATIVAS (2023)



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023).

A análise comparativa entre a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário também evidenciam o desequilíbrio do quadro financeiro envolvendo as instituições que compõem o sistema de justiça brasileiro<sup>24</sup>. Para o orçamento de 2023, os valores destinados ao Ministério Público são 271,38% maiores que os valores destinados à Defensoria Pública; quando a comparação é realizada em relação ao Poder Judiciário a discrepância é ainda maior, sendo o orçamento 1.466,64% superior<sup>25</sup>.

#### ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O ORÇAMENTO ANUAL APROVADO PARA A DEFENSORIA PÚBLICA, MINISTÉRIO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO (2023)



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais dos Estados, do Distrito Federal e da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023)

Realizando a análise do orçamento executado, os dados revelam que o gasto per capita com a Defensoria Pública em 2023 soma apenas R\$ 36,20 (trinta e seis reais e vinte centavos)<sup>26</sup>.

Analisando o gasto per capita por unidade federativa, os dados indicam uma grande variância nos valores. No âmbito das DPEs e DPDF o valor mais baixo é apresentado no Estado do Paraná, que possui gasto per capita de R\$ 9,52 (nove reais e cinquenta e dois centavos); por outro lado, o valor mais alto é apresentado pelo Estado de Roraima, que possui gasto per capita de R\$ 132,49 (cento e trinta e dois reais e quarenta e nove centavos). Essa variância indica uma enorme desproporção de investimentos na Defensoria Pública entre as unidades federativas. No âmbito da DPU, o cenário é ainda pior, sendo apresentado gasto per capita de apenas R\$ 3,30 (três reais e trinta centavos), demonstrando numericamente as dificuldades materiais enfrentadas pela Defensoria Pública da União<sup>27</sup>.

recursos realmente disponíveis. Assim, a pesquisa optou por utilizar o orçamento fiscal por ser aquele que mais se aproxima dos valores disponíveis para o gestor público dispõe para a definição e implementação de suas políticas. Logo, os percentuais representam, de certa forma, o grau de preferência que cada unidade federativa confere, em termos de investimentos, para a Defensoria Pública." (*Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023*, Brasília: DPU, 2023., p. 113).

23 *Ibid.*, p. 113.

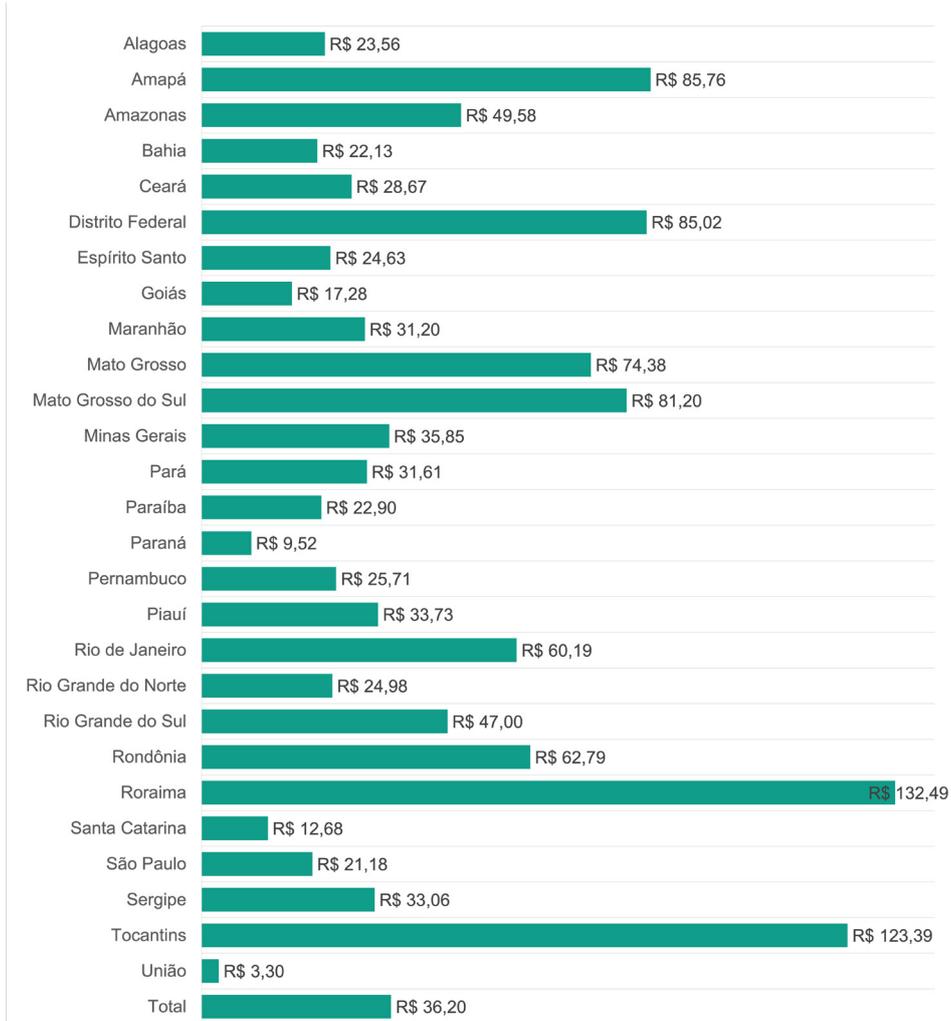
24 De acordo com parecer exarado pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, "o acompanhamento da evolução das Defensorias Públicas, com as sucessivas alterações constitucionais experimentadas, permite aferir a vontade do legislador constituinte de aproximar a instituição, cada vez mais, dos seus pares no sistema de justiça pátrio, a saber, Ministério Público e Poder Judiciário". No entanto, "ainda subsiste grande divergência orçamentária, estrutural e de quantidade de membros entre as instituições, discrepância que viola a vontade da Lei Maior e prejudica a prestação de assistência jurídica aos necessitados". (MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Parecer nº 0097/2021-GPEPSO. Processo TCE/RO nº 0207/2021. Procuradora Dra. Érika Patrícia S. de Oliveira, emissão: 17-05-2021)

25 *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, op. cit.*, p. 114.

26 *Ibid.*, p. 113.

27 *Ibid.*, p. 113.

## GASTO PER CAPITA POR UNIDADE FEDERATIVA (2023)



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024). Dados populacionais extraídos do Censo Demográfico IBGE (2022).

### A insuficiência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública, associada ao desvio de recursos para o sistema de advocacia dativa, constituem atualmente o maior obstáculo para o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT.

Como ressaltado pelo Tribunal de Contas da União, “a falta de defensores públicos ou a insuficiência de defensores ante a demanda leva à contratação de defensores dativos para prestação de assistência jurídica suplementar aos que não têm ou não podem constituir advogados particulares, o que ocorre a título oneroso para a UF”<sup>28</sup>.

Durante auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com enfoque nas estratégias e ações para o enfrentamento da superlotação de presos nas delegacias de polícia e cadeias públicas do Estado, em conformidade com a Portaria nº 343/2017, que instituiu o Projeto Plano Anual de Fiscalização<sup>29</sup>, restou apurado que a estrutura insuficiente da Defensoria Pública para atender à demanda por serviços de assistência jurídica no Paraná teria como causa a “insuficiência de recursos orçamentários para contratação de pessoal da Defensoria Pública do Estado”, gerando a “elevação na utilização da advocacia dativa por assistidos pelo Estado, cujos índices de desempenho operacional são inferiores àqueles da Defensoria Pública”<sup>30</sup>. Por essa razão, o TCE/PR recomendou “que o Poder Executivo e a Defensoria Pública estabeleçam uma metodologia comum para aferição do quantitativo de Defensores Públicos necessários para a assistência jurídica da totalidade dos encarcerados do Estado, garantindo os meios para o provimento de seu quadro de pessoal”<sup>31</sup>.

28 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento: 02-05-2018.

29 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. PAF 2017 Plano Anual de Fiscalização: Sistema Carcerário, Paraná: TCE-PR, 2018.

30 Ibid., p. 24.

31 Ibid., p. 24.

# 2

---

## SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA

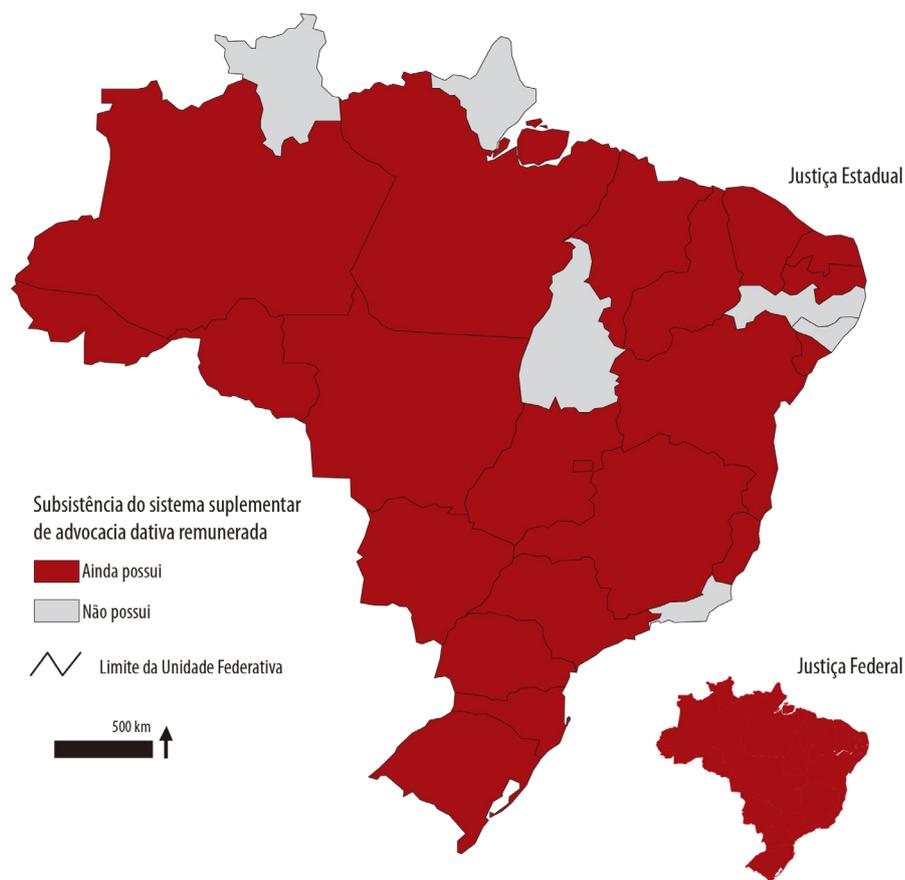


## 2 SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA

### 2.1. Unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada

Em decorrência da destinação insuficiente de recursos orçamentários para a adequada estruturação da Defensoria Pública, atualmente 78,6% das unidades federativas ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e União). Apenas 21,4% das unidades federativas conseguem realizar o atendimento da população vulnerável sem a necessidade de utilização do sistema suplementar de advocacia dativa.

#### SUBSISTÊNCIA DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA



Fonte: Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensorias Públicas dos Estados | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024). Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

### 2.2. Regulamentação normativa do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada

Não obstante tenha o art. 134 da CRFB incumbido a Defensoria Pública da função constitucional de garantir assistência jurídica integral e gratuita à população vulnerável (art. 5º, LXXIV da CRFB)<sup>1</sup>, e tenha o art. 98, §1º do ADCT determinado que cada unidade jurisdicional contasse com Defensores(as) Públicos(as) em número proporcional à efetiva demanda, a carência de investimentos nas DPES, DPDF e DPU gera um estado de coisas inconstitucional que ainda

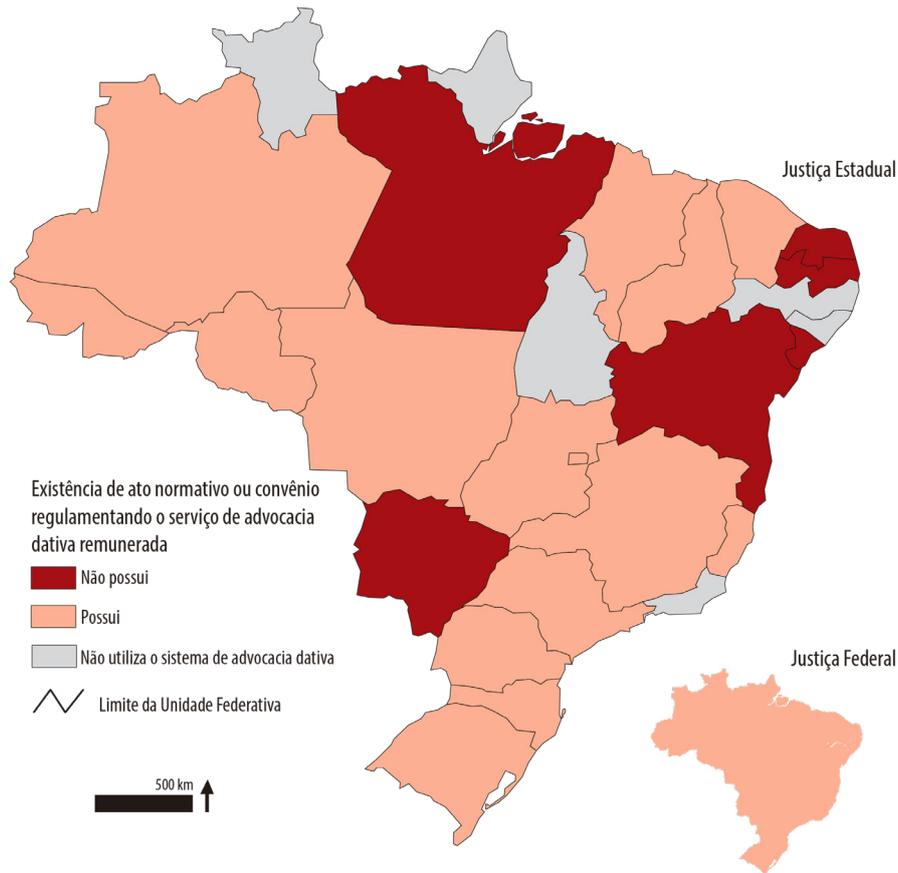
<sup>1</sup> No mesmo sentido: Acre, arts. 126 a 128 da CEAC; Alagoas, arts. 159 a 160 da CEAL; Amapá, arts. 154 a 158 da CEAP; Amazonas, arts. 102 e 103 da CEAM; Bahia, arts. 144 e 145 da CEBA; Ceará, arts. 146 a 149 da CECE; Espírito Santo, art. 123 da CEES; Goiás, art. 120 da CEGO; Maranhão, arts. 109 a 111 da CEMA; Mato Grosso, arts. 116 a 120 da CEMT; Mato Grosso do Sul, arts. 140 a 143 da CEMS; Minas Gerais, arts. 129 a 131 da CEMG; Pará, arts. 190 a 192 da CEPA; Paraíba, arts. 140 a 146 da CEPB; Paraná, arts. 127 e 128 da CEPR; Pernambuco, art. 73 da CEPE; Piauí, arts. 153 e 154 da CEPI; Rio de Janeiro, arts. 179 a 181 da CERJ; Rio Grande do Norte, art. 89 da CERN; Rio Grande do Sul, 120 a 123 da CERS; Rondônia, arts. 105 e 106 da CERO; Roraima, arts. 102 e 103 da CERR; Santa Catarina, art. 104 e 104-A da CESC; São Paulo, art. 103 da CESP; Sergipe, arts. 123 e 124 da CESE; Tocantins, art. 53 da CETO; e Distrito Federal, arts. 114 a 116 da LO/DF.

compele a nomeação de advogados(as) dativos(as) em 22 unidades federativas.

Como respaldo normativo para as nomeações são frequentemente utilizados dois antigos dispositivos legais, que antecedem a Constituição Federal de 1988: (i) art. 5º, §2º da Lei nº 1.060/1950<sup>2</sup>; e (ii) art. 263 do CPP<sup>3</sup>. Outrossim, evitando nomeações em caráter eminentemente pro bono, o art. 22, §1º, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) assegura aos(às) advogados(as) o direito ao recebimento de honorários pagos pelo Estado, em conformidade com tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB, quando houver indicação para patrocinar causa de juridicamente necessitado, no caso de impossibilidade de atuação da Defensoria Pública<sup>4</sup>.

Dentre as 22 unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, 27,3% não possuem ato normativo ou convênio próprio regulamentando o serviço (Bahia, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe).

#### EXISTÊNCIA DE ATO NORMATIVO OU CONVÊNIO REGULAMENTANDO O SERVIÇO DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA



Fonte: Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensorias Públicas dos Estados | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024). Cartografia: Eduardo Dutkenfefer.

## 2

No âmbito dos estados do Acre, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, bem como no Distrito Federal, a regulamentação do serviço de advocacia dativa remunerada é realizada por meio de leis estaduais/distritais (LE/AC nº 3.165/2016; LE/GO nº 9.785/1985 e LCE/GO nº 130/2017; LE/MG nº 13.1666/1999, que regulamentou o art. 272 da CEMG; LE/PR nº 18.664/2015, regulamentada pelo Dec./PR nº 3.897/2016; LE/RS nº 15.232/2018, regulamentada pela Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; LCE/SC nº 188/1999, alterada pela LCE/SC nº 730/2018; e LDF nº 7.157/2022, regulamentada pelo Dec./DF nº 43.821/2022).

No Espírito Santo, o serviço de advocacia dativa remunerada é disciplinado pelo Decreto Regulamentar Estadual nº 2.821/2011, posteriormente regulamentado pela Resolução nº 05/2018/CGJES e pelo Ato Normativo Conjunto TJES/PGE nº 001/2021.

Por outro lado, nos estados do Amazonas, Ceará, Mato Grosso e Piauí, bem como no âmbito da Justiça Federal,

<sup>2</sup> Art. 5º, §2º da Lei nº 1.060/1950. Se no Estado não houver serviço de assistência judiciária, por ele mantido, caberá a indicação à Ordem dos Advogados, por suas Seções Estaduais, ou Subseções Municipais.

<sup>3</sup> Art. 263 do CPP. Se o acusado não o tiver, ser-lhe-á nomeado defensor pelo juiz, ressalvado o seu direito de, a todo tempo, nomear outro de sua confiança, ou a si mesmo defender-se, caso tenha habilitação.

Parágrafo único. O acusado, que não for pobre, será obrigado a pagar os honorários do defensor dativo, arbitrados pelo juiz.

<sup>4</sup> Art. 22, §1º, da Lei 8.906/1994. O advogado, quando indicado para patrocinar causa de juridicamente necessitado, no caso de impossibilidade da Defensoria Pública no local da prestação de serviço, tem direito aos honorários fixados pelo juiz, segundo tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB, e pagos pelo Estado.

a regulamentação do serviço de advocacia dativa remunerada é realizada somente por atos normativos editados pelo Poder Judiciário (Resolução TJ/AM nº 05/2022; Provimento nº 11/2021/CGJCE; Provimento nº 39/2020/CGJMT; Provimento nº 123/2023/CGJPI; e Resolução CJF nº 305/2014).

No Maranhão, por sua vez, a prestação do serviço de advocacia dativa remunerada é disciplinada apenas por instrução normativa editada pela Procuradoria Geral do Estado (Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022).

Nos estados de Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo, o serviço de advocacia dativa remunerada restou regulamentado por intermédio de convênios.

Em Minas Gerais, houve a pactuação de “Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional” entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG), e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Minas Gerais (OAB/MG), em 2021; no ano seguinte, houve a pactuação do “Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional”.

Já em Santa Catarina, restou pactuado o Convênio nº 153/2019, celebrado entre o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina; e o Convênio nº 18/2022, celebrado entre o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina e o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

No estado de São Paulo, atendendo ao disposto no art. 19, XIII da LCE/SP nº 988/2006, restou celebrado o Termo de Convênio nº 002/2021, entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo.

Por fim, em Rondônia, o serviço de advocacia dativa remunerada é regulado, desde 2021, pelo “Termo de Ajustamento de Gestão” celebrado entre o o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público do Estado de Rondônia, a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, a Controladoria Geral do Estado de Rondônia e a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia.

Regulamentação normativa do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada	
Unidade Federativa	Ato normativo ou instrumento jurídico de regulamentação
Acre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei Estadual do Acre nº 3.165/2016, que “estabelece critérios para a nomeação, remuneração e pagamento de advogados dativos nos processos que não puderem ser assistidos pela Defensoria Pública do Estado do Acre”.</li> </ul>
Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolução TJ/AM nº 05/2022, que “dispõe sobre o cadastro e a nomeação de profissionais e o pagamento de honorários a advogados dativos em casos de assistência judiciária gratuita, no âmbito da Justiça Estadual e dá outras providências”.</li> </ul>
Bahia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não possui regulamentação normativa do serviço de advocacia dativa remunerada.</li> </ul>
Ceará	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provimento nº 11/2021/CGJCE, que “regulamenta a nomeação de advogados para atuarem como dativos em processos do Poder Judiciário do Estado do Ceará e dá outras providências”.</li> </ul>
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei do Distrito Federal nº 7.157/2022, que “dispõe sobre o programa de acesso à justiça e fomento ao advogado iniciante”.</li> <li>Decreto do Distrito Federal nº 43.821/2022, que “regulamenta a Lei nº 7.157/2022”.</li> <li>Portaria SEJUS/DF nº 1.061/2023, que estabelece procedimentos administrativos para o cumprimento do Decreto 43.821/2022.</li> </ul>
Espírito Santo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Regulamentar Estadual do Espírito Santo nº 2.821/2011, que “regulamenta a forma de pagamento de honorários advocatícios a advogado dativo nomeado para defesa de parte hipossuficiente em ações judiciais”.</li> <li>Resolução nº 05/2018/CGJES, que “regulamenta a nomeação de advogados para atuarem como dativos em processos do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo”.</li> <li>Ato Normativo Conjunto TJES/PGE nº 001/2021, que “disciplina o fluxo para o pagamento dos honorários dos advogados dativos arbitrados pelos magistrados no âmbito de todas as Varas da Justiça Comum e dos Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo e no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo”.</li> </ul>
Goiás	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei Estadual de Goiás nº 9.785/1985, que “regula a prestação dos serviços de assistência judiciária e de defensoria dativa e dá outras providências”.</li> <li>Lei Complementar Estadual de Goiás nº 130/2017, que “dispõe sobre a reorganização da Defensoria Pública do Estado de Goiás”, cujo art. 237 prevê que “nas comarcas em que não for instalada e colocada em funcionamento a Defensoria Pública ou seu quadro se mostrar insuficiente, a assistência jurídica e judiciária continuará sendo custeada pelo Estado de Goiás, na forma da Lei”.</li> <li>Portaria PGE/GO nº 293/2003, que dispõe sobre o pagamento de honorários aos advogados dativos.</li> </ul>
Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022, que “estabelece procedimento para a análise, pela Procuradoria Geral do Estado do Maranhão, dos processos administrativos de pagamento de honorários devidos a advogados dativos”.</li> </ul>
Mato Grosso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provimento nº 39/2020/CGJMT, que institui o “Código de Normas Gerais da Corregedoria-Geral da Justiça” do Mato Grosso, cujos arts. 85 a 90 disciplinam o procedimento para a nomeação e pagamento dos advogados dativos.</li> </ul>
Mato Grosso do Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não possui regulamentação normativa do serviço de advocacia dativa remunerada.</li> </ul>

Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Estadual de Minas Gerais, cujo art. 272 prevê que “o advogado que não for Defensor Público, quando nomeado para defender réu pobre, em processo civil ou criminal, terá os honorários fixados pelo Juiz, no ato da nomeação, segundo tabela organizada pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, os quais serão pagos pelo Estado, na forma que a lei estabelecer”.</li> <li>• Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.166/1999, que “dispõe sobre o pagamento pelo Estado de honorários a advogado não-Defensor Público nomeado para defender réu pobre e dá outras providências”.</li> <li>• Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por Intermédio da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Minas Gerais (OAB/MG), de 2021.</li> <li>• Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Minas Gerais (OAB/MG), de 2022.</li> </ul>
Pará	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não possui regulamentação normativa do serviço de advocacia dativa remunerada.</li> </ul>
Paraíba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não possui regulamentação normativa do serviço de advocacia dativa remunerada.</li> </ul>
Paraná	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Estadual do Paraná nº 18.664/2015, que dispõe sobre o pagamento de honorários aos advogados dativos.</li> <li>• Decreto Estadual do Paraná nº 3.897/2016, que disciplina o procedimento para pagamento de honorários aos advogados dativos.</li> </ul>
Piauí	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provimento nº 123/2023/CGJPI, que “regulamenta a nomeação de advogados para atuarem como dativos em processos do Poder Judiciário do Estado do Piauí e dá outras providências”</li> </ul>
Rio Grande do Norte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não possui regulamentação normativa do serviço de advocacia dativa remunerada.</li> </ul>
Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 15.232/2018, cujo art. 9º prevê “o pagamento dos serviços prestados pelos advogados designados para atuar como assistentes judiciários de partes beneficiadas pela concessão de justiça gratuita, nas localidades em que não haja atendimento da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul”.</li> <li>• Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020 (alterada pela Resolução Conjunta nº 002/2021 e Resolução Conjunta nº 003/2023), que “dispõe sobre o credenciamento e o pagamento de honorários aos advogados designados para atuarem como assistentes judiciários de partes beneficiadas pela concessão de justiça gratuita nas localidades em que não haja atendimento pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do disposto no artigo 9º da Lei Estadual nº 15.232, de 1º de outubro de 2018”.</li> </ul>
Rondônia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Termo de Ajustamento de Gestão celebrado entre o o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público do Estado de Rondônia, a Defensoria Pública do Estado de Rondônia, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, a Controladoria Geral do Estado de Rondônia e a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, de 2021.</li> </ul>
Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar Estadual de Santa Catarina nº 188/1999 (alterada pela LCE/SC nº 730/2018 e LCE/SC nº 807/2022), cujo art. 2º, II prevê o pagamento de “honorários de advogados nomeados pela autoridade judiciária para a prestação de assistência judiciária gratuita, para a prática de atos processuais específicos e para atuação nas causas de juridicamente necessitados, nos casos de impossibilidade de atuação da Defensoria Pública”.</li> <li>• Resolução CMSC nº 5/2019, que “institui o Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita e estabelece os valores de honorários de peritos, tradutores, intérpretes e defensores dativos no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina”.</li> <li>• Orientação CGJSC nº 66/2019, que “determina orientações a serem seguidas em todas as nomeações, pagamentos e demais atos que envolvam honorários de peritos, tradutores intérpretes e defensores dativos no âmbito da Assistência Judiciária Gratuita das unidades de primeiro grau de jurisdição do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina”.</li> <li>• Convênio nº 153/2019 celebrado entre o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina.</li> <li>• Convênio nº 18/2022 celebrado entre o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina e o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.</li> </ul>
São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar Estadual de São Paulo nº 988/2006, que “organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado, cujo art. 19, XIII prevê, dentre as atribuições do Defensor Público-Geral do Estado, “firmar convênios com órgãos ou entidades, nacionais ou estrangeiras, visando à consecução das atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado”.</li> <li>• Termo de Convênio nº 002/2021 celebrado entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, para a prestação de assistência judiciária gratuita complementar.</li> </ul>
Sergipe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não possui regulamentação normativa do serviço de advocacia dativa remunerada.</li> </ul>
União	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CJF nº 305/2014, que “dispõe sobre o cadastro e a nomeação de profissionais e o pagamento de honorários a advogados dativos, curadores, peritos, tradutores e intérpretes, em casos de assistência judiciária gratuita, no âmbito da Justiça Federal e da jurisdição federal delegada e dá outras providências”.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024).

### 2.3. Gestão administrativa dos serviços de advocacia dativa remunerada

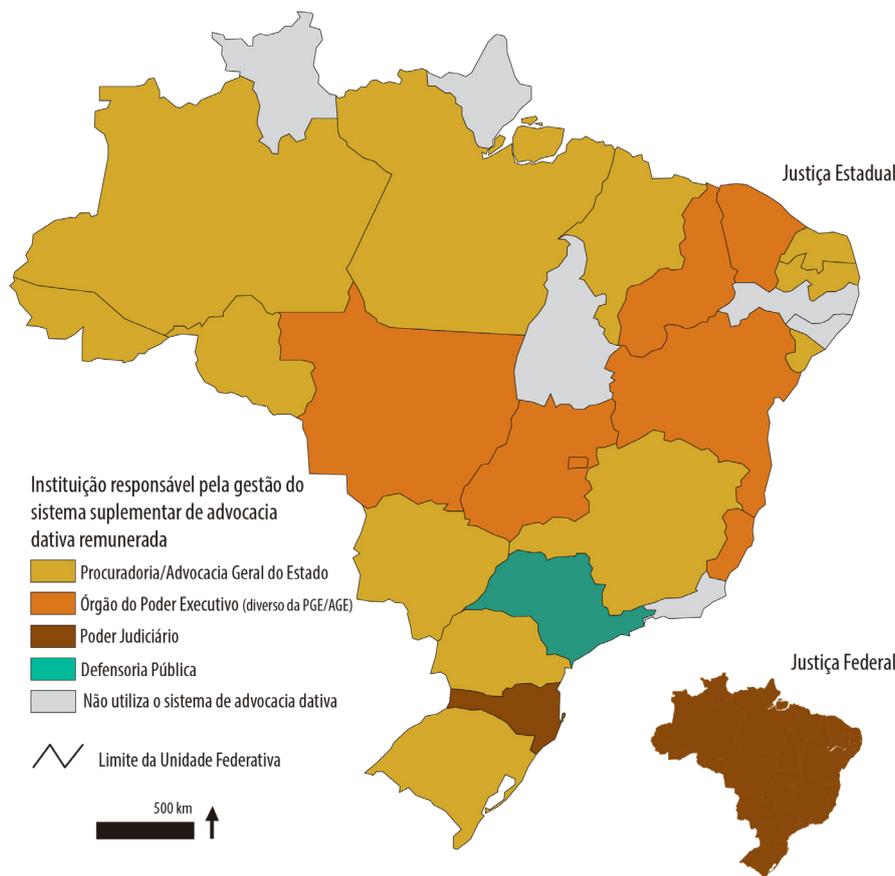
Na maioria das unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a gestão do serviço é realizada pelo Poder Executivo (86,4%), seja por intermédio da Procuradoria/Advocacia Geral do Estado (Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio

Grande do Sul, Rondônia e Sergipe)<sup>5</sup> ou por outros órgãos diversos<sup>6</sup> (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Piauí e Distrito Federal)<sup>7</sup>.

O Poder Judiciário, por sua vez, realiza a gestão administrativa dos serviços de advocacia dativa remunerada no estado de Santa Catarina<sup>8</sup> e no âmbito da Justiça Federal<sup>9</sup>, representando 9,0% das unidades federativas.

Somente no estado de São Paulo, a Defensoria Pública realiza a gestão administrativa do sistema suplementar de advocacia dativa, como decorrência da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.163/SP<sup>10</sup>.

### RESPONSÁVEL PELA GESTÃO ADMINISTRATIVA DOS SERVIÇOS DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA



Fonte: Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensorias Públicas dos Estados | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024). Cartografia: Eduardo Dutkenfefer.

#### 2.3.1. Da gestão unificada do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada pela Defensoria Pública: o caso emblemático de São Paulo

Criada em 2006, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo atua como gestora de toda a política pública de assistência jurídica, seja diretamente, prestando atendimento à população por meio de seus(suas) Defensores(as) Públicos(as), seja indiretamente, por intermédio de convênios e parcerias com entidades do primeiro, segundo e terceiro setores.

Com a gestão unificada da política pública de assistência jurídica, a Defensoria consegue mobilizar os aparatos institucionais diretos e indiretos conforme necessidades territoriais e temáticas específicas, conferindo racionalidade econômica e eficiência ao programa de acesso à justiça em âmbito estadual<sup>11</sup>.

5 Arts. 5º e 8º da LE/AC nº 3.165/2016; art. 6º da Resolução TJ/AM nº 05/2022; art. 1º da Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; Parágrafo Segundo do Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2021; art. 13 da LE/PR nº 18.664/2015 e art. 3º do Dec./PR nº 3.897/2016; art. 9º da LE/RS nº 15.232/2018 e arts. 1º e 25 da Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO.

6 E.g., no Espírito Santo a gestão administrativa dos serviços de advocacia dativa remunerada é realizada pela Secretaria de Estado e Fazenda do Estado do Espírito Santo (SEFAZ/ES); em Goiás, por sua vez, os serviços de advocacia dativa são administrados pela Secretaria de Estado do Governo do Estado de Goiás (SEGOV/GO); já no Distrito Federal, a gestão é realizada pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS/DF).

7 Art. 1º, parágrafo único e art. 2º do Dec.R/ES nº 2.821/2011; art. 2º da LDF nº 7.157/2022 e art. 2º, II do Dec./DF nº 43.821/2022.

8 Art. 2º, II da LCE/SC nº 188/1999 (alterada pela LCE/SC nº 730/2018 e LCE/SC nº 807/2022) e Resolução CMSC nº 5/2019.

9 Resolução CJF nº 305/2014.

10 Art. 19, XIII da LCE/SP nº 988/2006 e Cláusula Terceira do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021.

11 Assim, e para citar um único exemplo, entidade do terceiro setor vocacionada aos temas de habitação e urbanismo, pela via de convênio, pode

Para coordenar o amplo catálogo de convênios e parcerias firmadas, que somam mais de cem instrumentos, a DPE-SP instituiu órgão específico denominado Assessoria de Convênios da Defensoria Pública-Geral<sup>12</sup>, conduzida por Defensor(a) Público(a) que é assistido(a) por equipe própria de servidores(as), todos(as) dedicados(as) exclusivamente ao encargo. O(a) Defensor(a) Público(a) assessor(a) de convênios, em interlocução direta com os demais integrantes da Administração Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, é o(a) coordenador(a), enquanto longa manus do(a) Defensor(a) Público(a)-Geral, da execução indireta da política pública de assistência jurídica no estado.

Dentre os instrumentos coordenados pela Assessoria de Convênios, destaca-se o convênio entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo (OAB-SP), que envolve mais de 40.000 advogados(as) dativos(as), que atuam nos locais em que a Defensoria Pública ainda não presta atendimento à população.

A Assessoria de Convênios é responsável por organizar os chamamentos anuais dos interessados; o controle administrativo da atividade de nomeações de dativos; a fiscalização, em conjunto com a OAB-SP, do exercício da atividade jurídico-assistencial pelos profissionais nomeados; e o pagamento pelo serviço prestado, dentre outras atividades.

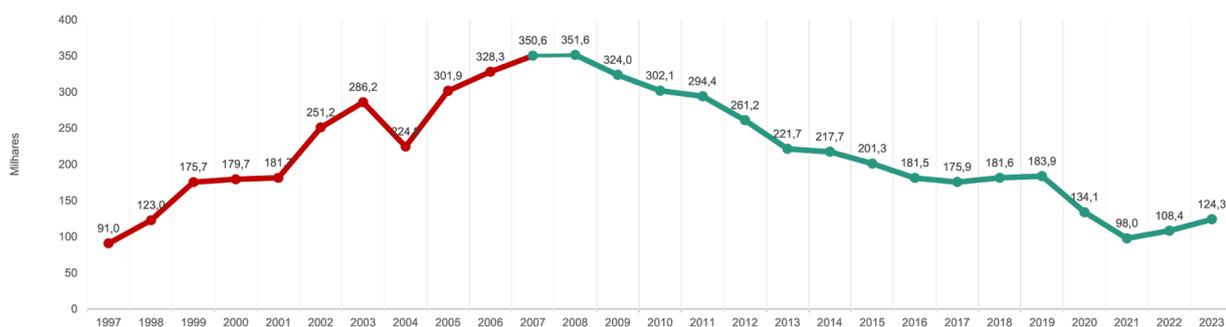
Do começo ao fim da complexa atividade administrativa, a gestão unificada da assistência jurídica pela Defensoria Pública garante racionalidade na prestação do serviço e na execução da política pública, permitindo que as decisões administrativas sejam baseadas em evidências e dados técnicos. A partir do mapeamento dos dados derivados da execução da atividade jurídico-assistencial, o convênio é continuamente aditado e os mecanismos administrativos da Assessoria de Convênios são constantemente aprimorados, visando aperfeiçoar a qualidade da assistência jurídica prestada à população e proporcionar maior economicidade ao orçamento público.

Desde que a Defensoria Pública assumiu a gestão unificada da assistência jurídica em São Paulo e passou a gerir o convênio com a OAB-SP, em 2007, houve gradativa redução dos gastos com o sistema suplementar de advocacia dativa. A economia ocorreu não apenas por conta da contratação de Defensores(as) Públicos(as), mas também em virtude da adoção de medidas de controle em relação às nomeações dos(as) advogados(as) dativos(as)<sup>13</sup>.

Como todas as nomeações dos(as) advogados(as) dativos(as) obrigatoriamente passam pelo controle da Assessoria de Convênios, é possível verificar, em cada caso concreto, se há Defensor(a) Público(a) disponível para prestar o atendimento, evitando a realização de nomeações desnecessárias. Além disso, o constante mapeamento das nomeações realizado pela Assessoria de Convênio permite que sejam identificadas áreas com maiores índices de litigiosidade, temporários ou permanentes, possibilitando o deslocamento de Defensores(as) Públicos(as) para absorver eventuais picos de demandas.

Dentre as diversas medidas administrativas de economicidade adotadas pela DPE-SP na gestão do convênio, devem ser destacadas, também, as medidas de supervisão e controle em relação à pluralização de demandas em detrimento da cumulação de pedidos em demanda única. Como a tabela de honorários remunera os(as) advogados(as) dativos(as) por cada ação judicial proposta, era muito comum a opção pela distribuição de diversas ações judiciais conexas, ao invés da realização da cumulação objetiva de pedidos na mesma ação judicial (e.g. divórcio de casal com filhos, em que há bens a serem partilhados)<sup>14</sup>. A partir de 2007, ao assumir a gestão unificada da assistência jurídica, a DPE-SP passou implementar mecanismos de controle de modo a assegurar que demandas cumuláveis fossem veiculadas em única nomeação, garantindo maior economicidade para os cofres públicos e maior racionalidade no acionamento do Poder Judiciário.

### CERTIDÕES DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EXPEDIDAS PARA PAGAMENTO DA ADVOCACIA DATIVA NO ESTADO DE SÃO PAULO POR ATUAÇÃO EM DEMANDAS DE DIREITO DE FAMÍLIA: SÉRIE HISTÓRICA 1997-2023



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024).

suplementar a atuação dos Defensores Públicos, como ocorreu pela firma do Termo nº 002/2017, com o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

12 Art. 23 do Ato Normativo DPG/SP nº 80/2014.

13 A respeito do incremento dos controles administrativos realizados pela Defensoria ao assumir a gestão do convênio: MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 148.

14 Dentro da antiga sistemática de nomeações de advogados(as) dativos(as) adotada em São Paulo, uma única nomeação para a realização de uma ação de divórcio consensual poderia acabar se desdobrando em dez nomeações distintas, resultantes da propositura de cinco ações separadas, com dois advogados(as) em cada uma delas: uma ação de divórcio, uma ação de partilha de bens, uma ação de alimentos, uma ação de guarda e uma ação de regulamentação de visitas.

Atualmente, em conformidade com a Cláusula Décima Primeira, do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021, constitui obrigação do(a) advogado(a) nomeado(a) observar a possibilidade de concentração de pedidos no mesmo processo. Somente após expressa autorização da DPE-SP será admitida a expedição de indicações autônomas para hipóteses em que seja cabível a cumulação de pedidos:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: A indicação de advogados inscritos nos termos do presente convênio será expedida pela DEFENSORIA ou pela OAB-SP, quando expressamente autorizada, e pressupõe a verificação do estado real de pobreza do usuário, observado o disposto na Deliberação CSDP no 89/08 e ulteriores modificações.

(...)

§20 - Para as ações em que seja admissível a cumulação de pedidos, o advogado conveniado receberá uma única indicação, obrigando-se a propor medida judicial concentrando os pleitos em um único processo.

§21 - Nas ações de separação e divórcio consensuais é prescindível a nomeação de um advogado para representação dos interesses de cada parte, bastando a indicação de um único profissional que deverá concentrar os pedidos de guarda, alimentos, regulamentação de visitas, partilha de bens e outros possíveis provimentos que possam ser deduzidos no mesmo processo.

§22 - Nas ações de Alimentos Gravídicos, as indicações de advogados deverão ser feitas com base no código 206 da Tabela de Honorários, sob a rubrica 'alimentos' (processo de conhecimento). Em caso de conversão para Ação de Investigação de Paternidade, o advogado permanecerá vinculado à ação originária, expedindo-se a certidão, neste caso, pelo código 205 da tabela de honorários.

§23 – Somente após expressa autorização da DEFENSORIA será admitida a expedição de indicações autônomas para hipóteses em que seja cabível a cumulação de pedidos. A indicação para ação de Notificação Judicial também exigirá a expressa autorização da DEFENSORIA.

§24 - Na hipótese do parágrafo anterior, caberá ao advogado formular requerimento à Comissão de Assistência Judiciária – Seção São Paulo, instruído com as informações pormenorizadas e documentos necessários à análise do cabimento da nova indicação.

§25 - Caberá à DEFENSORIA apreciar os requerimentos de indicações autônomas no prazo de 3 (três) dias úteis, a contar do seu recebimento.

Seguindo a mesma linha de racionalidade e economicidade, o §28 da Cláusula Décima Primeira, do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021, prevê que “nos processos criminais, ainda que haja pluralidade de réus na mesma ação, a indicação recairá sobre um advogado conveniado, salvo nos casos de colidência, reconhecida nos autos pelo juízo solicitante, ou ainda diante da complexidade da causa, devendo, nesta última hipótese, haver anuência da Defensoria”.

No que tange a nomeação de advogados(as) para a atuação como curadores especiais, o §29 da Cláusula Décima Primeira, do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021, estabelece que “nos processos em que haja pluralidade de réus a serem defendidos por curadores especiais, a indicação recairá sobre um advogado conveniado, salvo os casos de colidência, reconhecida nos autos pelo juízo solicitante”.

Não obstante sejam extremamente relevantes as medidas administrativas de economicidade adotadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nenhuma outra unidade federativa possui previsões normativas semelhantes instituindo rotinas de controle em relação à pluralização de demandas em detrimento da cumulação de pedidos em demanda única, ou limitando o quantitativo de advogados(as) dativos(as) nomeados(as) para causas criminais, nas quais não haja colidência de defesa entre os réus<sup>15</sup>.

Por fim, deve ser ressaltado que o convênio e os gastos com o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa são fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), conferindo transparência na gestão unificada da assistência jurídica e na prestação de contas anual.

Portanto, as vantagens derivadas do modelo paulista de gestão unificada da assistência jurídica abrangem ao menos três dimensões distintas: primeiro, gera ganho de eficiência na execução da política pública de assistência jurídica, pois a Defensoria, detentora de capacidade institucional específica voltada ao acesso à justiça, consegue mapear todas as nomeações de advogados(as) dativos(as), podendo tomar decisões administrativas de alocação de Defensores(as) Públicos(as) levando em consideração todo o cenário estadual; segundo, evita a dispersão de recursos públicos, já que a gestão administrativa e orçamentária das nomeações dos(as) advogados(as) dativos(as) permanece centralizada no ente responsável por sua execução direta, evitando-se sobreposição de gastos e desperdício de recursos públicos; terceiro, garante accountability, pois a centralização facilita a transparência no controle dos gastos e na apuração da eficiência do desenho e respectivos resultados da política pública de assistência jurídica.

15 LE/AC nº 3.165/2016; Resolução TJ/AM nº 05/2022; Provimento nº 11/2021/CGJCE; LDF nº 7.157/2022; Dec./DF nº 43.821/2022; Portaria SEJUS/DF nº 1.061/2023; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Resolução nº 05/2018/CGJES; Ato Normativo Conjunto TJES/PGE nº 001/2021; LE/GO nº 9.785/1985; LCE/GO nº 130/2017; Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; Provimento nº 39/2020/CGJMT; LE/MG nº 13.166/1999; Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2021; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Dec./PR nº 3.897/2016; Provimento nº 123/2023/CGJPI; LE/RS nº 15.232/2018; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020 (alterada pela Resolução Conjunta nº 002/2021 e Resolução Conjunta nº 003/2023); Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO de 2021; LCE/SC nº 188/1999 (alterada pela LCE/SC nº 730/2018 e LCE/SC nº 807/2022); Resolução CMSC nº 5/2019; Orientação CGJSC nº 66/2019; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019; Convênio TJ-SC nº 18/2022; Resolução CJF nº 305/2014.

### 2.3.2. Da recomendação no sentido de que a gestão administrativa do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada seja feita pela Defensoria Pública: posicionamento do Tribunal de Contas da União

Ao organizar os Poderes Estatais (Título IV – “Da organização dos Poderes”), a Constituição Federal adotou divisão tripartite envolvendo o Poder Legislativo (Capítulo I), o Poder Executivo (Capítulo II) e o Poder Judiciário (Capítulo III). Dentro do mesmo Título IV, a Carta Constitucional instituiu um quarto complexo orgânico, intitulado “Funções Essenciais à Justiça” (Capítulo IV), compreendendo o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública.

Desse modo, a Constituição Federal não se limitou às descentralizações tradicionais decorrentes da tripartição dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), instituindo um quarto complexo orgânico que, embora não possa ser definido como um quarto Poder, recebeu a seu cargo o exercício de uma quarta função política, ao lado da função legislativa, da executiva e da jurisdicional: a função de provedoria de justiça<sup>16</sup>.

Nesse sentido, já teve a oportunidade de se posicionar o Supremo Tribunal Federal, em voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli, durante o julgamento da ADI nº 5.296 MC/DF:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceram-se, a par dos Poderes da República, e logo em seguida ao capítulo reservado ao Poder Judiciário, as denominadas funções essenciais à Justiça.

Assim, o Título IV da Constituição Federal versa sobre a Organização dos Poderes: seu Capítulo I trata do Poder Legislativo; o Capítulo II, do Poder Executivo; o Capítulo III, do Poder Judiciário; e o Capítulo IV, das chamadas funções essenciais à Justiça – na Seção I, do Ministério Público; na Seção II, da Advocacia Pública; e na Seção III, da Advocacia e da Defensoria Pública.

Verifica-se, então, que, por disposição da Constituição, o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública são instituições que não integram, em minha leitura do texto constitucional, a estrutura de nenhum dos três Poderes. Como funções essenciais à Justiça, estão separadas tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário. Formam, em verdade, um complexo orgânico de Instituições Constitucionais ou Instituições Primárias do Estado Democrático de Direito.

Diogo Esteves e Franklyn Silva, na obra intitulada Princípios institucionais da Defensoria Pública, traçam importantes considerações sobre a distinta posição, no texto da CF/88, das “funções essenciais à Justiça”. (STF. Pleno. ADI nº 5.296 MC/DF. Relatora Min. Rosa Weber. Voto proferido pelo Min. Dias Toffoli. Julgamento 18-05-2016. DJe 11-11-2016)

Para além da posição topográfica no texto constitucional, que ontologicamente separa a Defensoria Pública das demais funções estatais, as Emendas Constitucionais nº 45/2004, nº 69/2012 e nº 74/2013 reconheceram expressamente a autonomia funcional, administrativa e financeira à Defensoria Pública da União, à Defensoria Pública do Distrito Federal e às Defensorias Públicas dos estados (art. 134, §§ 2º e 3º da CRFB e art. 2º da EC nº 69/2012).

A exegese da autonomia constitucional da Defensoria Pública também foi consagrada em precedentes do Supremo Tribunal Federal, em especial no julgamento das ADI’s nº 3.569/PE<sup>17</sup> e nº 5.296/DF<sup>18</sup>. Como salientado pela Ministra Relatora Rosa Weber:

Nesse contexto, lembro que a assistência jurídica aos hipossuficientes foi alçada, pelo art. 5º, LXXIV, da Carta Política, à condição de direito fundamental prestacional, na linha do amplo acesso à Justiça também nela consagrado. No desempenho do seu mister, as Defensorias Públicas concretizam esse direito fundamental que, além de se tratar de um direito de inclusão em si mesmo, traduz mecanismo pelo qual é garantido o exercício, por toda uma massa de cidadãos até então sem voz, dos demais direitos assegurados pela Constituição do Brasil e pela ordem jurídica. Entendo, assim, que da sua própria missão institucional pode ser apropriadamente deduzida a vocação da Defensoria Pública para a autonomia, a afastar também por este ângulo a invocada pecha de inconstitucionalidade. (STF. Pleno. ADI nº 5.296 MC/DF. Relatora Min. Rosa Weber. Julgamento 18-05-2016. DJe 11-11-2016)

Mais recentemente, no âmbito do RE 1.140.005/RJ, o STF decidiu, em sede de repercussão geral, ser “devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra”<sup>19</sup>. O precedente de eficácia vinculante reforça, portanto, não apenas a autonomia administrativa das Defensorias Públicas em relação aos órgãos a que estão vinculadas, mas a autonomia financeira por meio da destinação exclusiva de verbas sucumbenciais ao aparelhamento institucional.

A mesma orientação é adotada pela comunidade jurídica internacional. Nesse sentido, sucessivas resoluções no âmbito da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) reafirmam a importância da Defensoria

16 ESTEVES, Diogo. SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 69.

17 STF. Pleno. ADI nº 3.569/PE. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento 02-04-2007. DJe 11-05-2007.

18 STF. Pleno. ADI nº 5.296 MC/DF. Relatora Min. Rosa Weber. Julgamento 18-05-2016. DJe 11-11-2016.

19 STF. Pleno. RE nº 1.140.005/RJ. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento 26-06-2023. DJe 16-08-2023.

Pública como uma ferramenta eficaz para garantir o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, recomendando aos Estados-membros que caminhem no sentido de assegurar que os Defensores(as) Públicos(as) sejam independentes, tenham autonomia e sejam dotados de orçamento adequado - AG/RES. 2656 (XLI-O/11), AG/RES. 2714 (XLII-O/12), AG/RES. 2801 (XLIII-O/13), AG/RES. 2821 (XLIV-O/14), AG/RES. 2887 (XLVI-O/16), AG/RES. 2908 (XLVII-O/17), AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18), AG/RES. 2941 (XLIX-O/19), AG/RES. 2961 (L-O/20), AG/RES. 2976 (LI-O/21), AG/RES. 2991 (LII-O/22) e (AG/RES. 3003 (LIII-O/23).

Tal não ocorre, porém, quando a gestão do sistema suplementar de advocacia dativa é exercida pelo Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário, o que ocorre respectivamente em 86,4% e 9,0% das unidades federativas. Nestas situações, a sistemática constitucional de organização da função estatal de prestar o serviço de assistência jurídica pende subvertida em detrimento da autonomia financeira da Defensoria Pública, cindindo, em última instância, a gestão unificada e o planejamento centralizado dos recursos humanos e orçamentários envolvendo o sistema jurídico-assistencial.

A experiência colhida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo na gestão do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada bem ilustra esse estado de coisas. Consolidada pela decisão proferida pelo STF na ADI nº 4.163/SP, a gestão unificada do sistema de assistência jurídica conferiu maior **racionalidade** e **economicidade** no direcionamento dos recursos públicos, permitindo que a Defensoria Pública identificasse áreas com maiores gastos com advogados(as) dativos(as) e, com isso, priorizasse a alocação de Defensores(as) Públicos(as), auxiliando, igualmente, a aplicação de receitas e despesas necessárias.

A gestão unificada do sistema suplementar permitiu, ainda, um planejamento estratégico por parte da Defensoria Pública paulista, voltado a suprir as lacunas assistenciais e as limitações funcionais relacionadas à cobertura do serviço jurídico. Considerando que a atuação da advocacia dativa suplementar se desenvolvia, eminentemente, pelo modelo processual individual-adjudicativo, foi possível expandir os horizontes de cobertura assistencial para incorporar outras atividades sensíveis que compõem a integralidade da assistência jurídica, tais como atuações extrajudiciais (educação em direitos), consensuais (conciliação, mediação, audiências públicas etc.) e coletivas (saúde, educação, transporte, regularização fundiária etc.). Intensificou-se, ademais, a atuação na seara criminal e infantojuvenil, mediante a atuação na execução de medidas socioeducativas, audiências de custódia, visitação de presídios, revisões criminais, dentre outras atividades.

Para além das questões econômicas e funcionais, a gestão unificada do sistema inaugurou a possibilidade de **homogeneização dos critérios de elegibilidade** e do **procedimento** para o reconhecimento do direito à assistência jurídica gratuita, conferindo maior transparência ao serviço e evitando a disparidade de concessões ao longo de todo o Estado.

Os resultados acima considerados, que revelam maior eficiência administrativa na gestão dos recursos assistenciais, também foram reconhecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ao analisar o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, no âmbito da Tomada de Contas nº 026.096/2017-0, o órgão responsável pelo uso adequado dos recursos públicos concluiu que “para aprimorar o controle sobre esses profissionais, necessário se faz incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão centralizada da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, incumbindo-a também, mediante os competentes arranjos orçamentários, do pagamento de honorários aos defensores dativos”<sup>20</sup>.

Nesse sentido, propôs o TCU fosse apresentado “projeto de lei para alterar a Lei Complementar 80/1994, com o propósito de incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão central da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar”<sup>21</sup>. Conforme ressaltado na tomada de contas:

Suficiência da assistência da Defensoria Pública ao hipossuficiente e controle sobre a nomeação de defensores dativos

A Defensoria Pública é instituição de extração constitucional, incumbida fundamentalmente da defesa integral e gratuita dos necessitados em todos os graus.

A instituição não integra o Executivo, tampouco o Judiciário. Possui autonomia funcional e administrativa e tem o compromisso de buscar o amplo acesso dos necessitados à Justiça.

Particularmente em relação à execução penal, a atuação da Defensoria Pública (art. 81-B da LEP) junto aos presos, egressos e familiares, cuja maioria é destacadamente hipossuficiente, é importante para a garantia de acesso à assistência jurídica e consequente promoção de justiça e inclusão social. (...)

Todavia, a prestação do serviço de assistência jurídica aos hipossuficientes não pode ser vista apenas sob a ótica da atuação da Defensoria Pública, devendo-se atentar para a parcela da demanda não atendida pela instituição, que se repercute na prestação de assistência jurídica suplementar realizada a partir da nomeação de advogados dativos pelo Poder Judiciário.

Os defensores dativos são nomeados pelo juiz para fazer a defesa de um réu em processo criminal ou civil quando este não tem condições de contratar ou constituir um advogado particular nos estritos casos em que não há defensores públicos em número suficiente para atender o público demandante. (...)

Nesse sentido, buscou-se mensurar a atuação da DP a partir do número de advogados dativos nomeados, dado que esse segmento opera na falta de defensores públicos.

Com esse objetivo, os tribunais de contas perguntaram aos Poderes Judiciários estaduais e distrital se, nos últimos 24 meses, houve nomeação de defensores dativos em razão da falta de defensores públicos, bem como

20 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento: 02/05/2018.

21 Ibid.

se questionou a quantidade de nomeações em processos a título oneroso para o estado. Sete TJs de treze respondentes (54%) declararam ter havido nomeação de dativos por falta de defensores públicos, cinco (38%) não souberam informar e apenas um (8%) informou que não há nomeação de dativos. Nenhum dos tribunais de justiça soube informar o número de nomeações. Assim, com base nas informações prestadas pelos TJs, constata-se que, na maioria das UF's auditadas, a assistência jurídica aos necessitados é prestada supletivamente pelos defensores dativos. (...)

Por atuarem no mesmo ramo e com o mesmo público, as competências exercidas por ambos os defensores [Defensoria Pública e advocacia dativa] devem ser enxergadas conjuntamente, vez que constituem os meios para o alcance de um objetivo comum, que é o de universalizar a assistência jurídica aos necessitados, conforme aspira o art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

Mais do que dar transparência ao gasto realizado pelo Estado com a defensoria dativa, é recomendável que a Defensoria Pública passe a atuar centralmente como articuladora e controladora da prestação do serviço de assistência judicial suplementar, operando para melhorar a qualidade do serviço e para ampliar o acesso à Justiça.

A gestão do processo de contratação de defensores dativos pela Defensoria Pública, em parceria com a OAB, por exemplo, incentivaria e possibilitaria o estabelecimento de critérios para mensurar a qualidade dos serviços prestados, assim como para fiscalizá-los. (...)

É necessário que haja clareza do montante de recursos dispendidos com defensores dativos e com defensores públicos, uma vez que, independentemente da forma de prestação do serviço, é imperativo alocar o orçamento público do melhor modo possível para atender ao objetivo último de dar cumprimento ao art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar que, desde 2004, a Constituição Federal confere à Defensoria Pública iniciativa privativa de proposta orçamentária (art. 134, §2º) e preferência na prestação de assistência jurídica (uma vez que o CPP estabelece que o dativo será nomeado na falta do defensor).

É importante também considerar nesta discussão que as Defensorias Públicas contam com receitas oriundas dos honorários sucumbenciais decorrentes de sua atuação (LC 80/1994, art. 4º, XXI) e realizam a gestão desses recursos em fundos específicos, que devem ser destinados ao aparelhamento da DP e à capacitação profissional dos membros e servidores.

Com base nesses elementos, propõe-se recomendar à Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de apresentar projeto de lei para alterar a Lei Complementar 80/1994, com o propósito de incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão central da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, responsabilizando-se o órgão, a partir dos competentes arranjos orçamentários, pelo pagamento de honorários aos defensores dativos, pelo controle e fiscalização da legalidade e efetiva necessidade de nomeação desses profissionais, pela transparência e publicidade das despesas realizadas, bem como pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, de forma a propiciar a eficiência da prestação da assistência jurídica aos necessitados. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento 02-05-2018)

Para realizar o monitoramento da recomendação, o Tribunal de Contas da União instaurou a Tomada de Contas nº 015.577/2020-1, dentro da qual foi proferido o Acórdão nº 2.284/2021 e, subsequentemente, emitido o Aviso nº 1569-GP/TCU, para que o Conselho Nacional de Justiça “adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos”<sup>22</sup>.

Por essa razão, se encontra atualmente em trâmite junto ao Conselho Nacional de Justiça o procedimento nº 0009144-90.2021.2.00.0000, que objetiva promover a reestruturação do sistema suplementar de advocacia dativa em âmbito nacional<sup>23</sup>.

## 2.4. Atuação da advocacia dativa remunerada

Em todas as 22 unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a atuação dos(as) advogados(as) nomeados(as) se encontra adstrita à esfera judicial (assistência judiciária), podendo ocorrer tanto na área criminal quanto na área cível lato sensu (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, União e Distrito Federal).

Por determinação normativa, a nomeação de advogados(as) dativos(as) é apenas admitida nas comarcas e subseções judiciárias federais não atendidas pela Defensoria Pública, bem como quando o número de Defensores(as) Públicos(as) lotados(as) for insuficiente para absorver a totalidade da demanda, especialmente nas hipóteses de colidência de interesses entre as partes envolvidas no mesmo litígio<sup>24</sup> (art. 5º, §2º da Lei nº 1.060/1050; art. 2º da LE/AC nº

22 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 015.577/2020-1. Acórdão nº 2.284/2021. Relator Min. Jorge Oliveira. Julgamento 22-09-2021.

23 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pleno. Procedimento nº 0009144-90.2021.2.00.0000. Relator Conselheiro Pablo Coutinho Barreto. Pendente.

24 Nos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Rondônia, bem como no Distrito Federal, por serem todas as comarcas regularmente

3.165/2016; art. 3º da Resolução TJ/AM nº 05/2022; art. 1º, §1º do Provimento nº 11/2021/CGJCE; art. 237 da LCE/GO nº 130/2017; art. 1º da Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; art. 7º da LE/PR nº 18.664/2015; art. 1º, parágrafo único do Provimento nº 123/2023/CGJPI; art. 9º da LE/RS nº 15.232/2018 c/c arts. 1º e 12 da Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; art. 2º, II da LCE/SC nº 188/1999, alterada pela LCE/SC nº 730/2018 c/c art. 1º, §1º da Resolução CMSC nº 5/2019; Cláusula Primeira do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; art. 11 da LDF nº 7.157/2022 c/c art. 16 do Dec./DF nº 43.821/2022; art. 7º da Resolução CJF nº 305/2014)<sup>25</sup>.

No âmbito dos estados do Paraná e de Santa Catarina, para assegurar o caráter suplementar do sistema de advocacia dativa, a nomeação de advogados(as) dativos(as) nas comarcas atendidas pela Defensoria Pública apenas poderá ocorrer após a prévia manifestação do(a) Defensor(a) Público(a) com atribuição para o feito, que deverá indicar a impossibilidade concreta de atuação do órgão defensorial (art. 7º da LE/PR nº 18.664/2015<sup>26</sup> e art. 1º, §2º da Resolução CMSC nº 5/2019<sup>27</sup>).

Via de regra, a nomeação dos(as) advogados(as) dativos(as) abrange todo o processo, podendo excepcionalmente ocorrer para a prática de atos processuais específicos, dependendo da necessidade do caso concreto (art. 2º, §2º da LE/AC nº 3.165/2016; art. 3º, §1º da Resolução TJ/AM nº 05/2022; art. 3º do Provimento nº 11/2021/CGJCE; art. 4º, §1º da LE/GO nº 9.785/1985; art. 3º do Provimento nº 123/2023/CGJPI; art. 19 do Dec./DF nº 43.821/2022)<sup>28</sup>.

Durante a atuação como dativo(a), resta vedado ao(à) advogado(a) nomeado(a) a utilização de expressão, termo ou vocábulo que denote caráter permanente ao múnus público de advocacia dativa ou que seja capaz de induzir à conclusão de que se trataria de membro de Defensoria Pública, ocupante de cargo público ou ainda de integrante de entidade pública oficial, sob pena de usurpação de função pública (art. 328 do CP), havendo previsão normativa proibitiva específica nos estados do Ceará (art. 3º, §4º do Provimento nº 11/2021/CGJCE<sup>29</sup>), Piauí (art. 3º, §4º do Provimento nº 123/2023/CGJPI<sup>30</sup>) e São Paulo (Cláusula Sétima, XXXII do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021<sup>31</sup>), bem como no âmbito da Justiça Federal (art. 9º da Resolução CJF nº 305/2014<sup>32</sup>).

#### 2.4.1. Da limitação da extensão material de atuação da advocacia dativa remunerada em comparação à Defensoria Pública: posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

Diferentemente do que ocorre em relação à advocacia privada (art. 133 da CFRB), o legislador constitucional incumbiu a Defensoria Pública, “como expressão e instrumento do regime democrático”, da missão de promover a “orientação jurídica, os direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (art. 134 da CFRB).

Cinco, portanto, são os objetivos funcionais da Defensoria Pública, que a distinguem da advocacia privada:

(i) *orientação jurídica*: muito além da orientação concedida nos limites fixados pelas causas patrocinadas, à Defensoria Pública cumpre informar a população a respeito de seus direitos e deveres, visando o empoderamento legal dos cidadãos por meio de práticas de educação jurídica. Essa atividade institucional, que consagra a primeira dimensão do acesso à ordem jurídica justa<sup>33</sup> (“direito à informação e conhecimento do direito substancial”), é de suma relevância para a cidadania, porquanto estrutura o caminho pelos quais as experiências prejudiciais são ou não percebidas pela população como violações jurídicas, permitindo a atribuição de responsabilidades e os processos de reivindicar

atendidas pela Defensoria Pública, a nomeação de advogados(as) dativos(as) ocorre apenas em situações excepcionais, quando houver impossibilidade de atuação da Defensoria Pública (e.g. existência de interesses antagônicos ou colidentes entre destina-tários de suas funções).

25 Ao julgar o Pedido de Providências nº 200710000019540, o Conselho Nacional de Justiça entendeu que “o caput do art. 1º da Resolução nº 558/2007 do CJF está em consonância com a Constituição de 1988, ao estabelecer que a assistência judiciária será prestada pela Defensoria Pública”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pedido de Providências nº 200710000019540. Relator Conselheiro Paulo Lobo)

26 Art. 7º da Lei Estadual do Paraná nº 18.664/2015. “Nas comarcas onde estiver implantada a Defensoria Pública, a nomeação de advogado dativo só poderá ocorrer em causas justificáveis, a critério do juiz competente, após prévia manifestação do respectivo defensor público.”

27 Art. 1º, §2º da Resolução CMSC nº 5/2019. “Nas comarcas abrangidas pelo serviço público prestado pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, a nomeação de advogado dativo no Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita somente será permitida quando aquele órgão comunicar a impossibilidade, ainda que temporária, de atuação na unidade judiciária ou em determinada matéria.”

28 No Rio Grande do Sul, o art. 10 da Resolução Conjunta PGE/DPGE nº 01/2020 estabelece que “a atuação dos advogados dativos encerrar-se-á com a interposição de recurso e apresentação das suas respectivas razões ou contrarrazões, devendo requerer, expressamente, que as intimações e notificações subsequentes sejam endereçadas ao órgão da Defensoria Pública do Estado com atuação perante o Tribunal de Justiça ou Turma Recursal correspondente”.

29 Art. 3º, §4º do Provimento nº 11/2021/CGJCE. “É vedada a utilização, pelos advogados, de expressão, termo ou vocábulo que denote caráter permanente ao múnus público de advocacia dativa em qualquer de seus documentos profissionais, inclusive cartões de visitas.”

30 Art. 3º, §4º do Provimento nº 123/2023/CGJPI. “É vedada a utilização, pelos advogados, de expressão, termo ou vocábulo que denote caráter permanente ao múnus público de advocacia dativa em qualquer de seus documentos profissionais, inclusive cartões de visitas.”

31 Cláusula Sétima do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021. “O advogado conveniado deve pautar sua atuação pelos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, economicidade e celeridade processual, observando os seguintes deveres, dentre outros previstos no presente convênio: (...) XXXII – abster-se, em suas petições, do uso de símbolos ou timbres da Defensoria ou da OAB.”

32 Art. 9º da Resolução CJF nº 305/2014. “É vedado ao advogado voluntário ou dativo apresentar-se, em qualquer circunstância, sob o título de defensor federal ou utilizar expressões assemelhadas, capazes de induzir à conclusão de se tratar de membro de Defensoria Pública, ocupante de cargo público ou ainda de integrante de entidade pública oficial.”

33 WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa*: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ção de direitos<sup>34</sup>.

(ii) *promoção dos direitos humanos*: ao lado de sua missão pedagógica, cumpre à Defensoria Pública promover os direitos humanos, observando sua unidade, interdependência e indivisibilidade. Essa atuação se manifesta não só pela fiscalização do cumprimento dos tratados e convenções internacionais assinados pelo Brasil, mas também pela defesa concreta contra violações aos direitos humanos perante as Cortes Internacionais de Justiça. Cumpre, igualmente, fiscalizar a implementação das decisões proferidas pelas Cortes Internacionais de Direitos Humanos, em especial as estabelecidas contra o Estado brasileiro.

(iii) *priorização da resolução consensual dos conflitos*: alimenta uma postura desjudicializante da Defensoria Pública, que obrigatoriamente privilegia a via extrajudicial de composição de controvérsias. É o que estabelece a LC nº 80/1994, que prevê a promoção prioritária da solução extrajudicial dos litígios como dever funcional dos defensores públicos (art. 4º, inc. II), alinhando-se, neste aspecto, à Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e ao art. 3º, § 3º do CPC/2015, que afirma o dever de defensores públicos estimularem “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos”.

(iv) *promoção da defesa dos direitos coletivos*: a Constituição Federal estabeleceu expressamente à Defensoria Pública o dever de defesa judicial dos direitos coletivos dos cidadãos necessitados, disposição que vai ao encontro do exposto na LC nº 80/1994, após as modificações inseridas pela LC nº 132/2009. No microsistema de processo coletivo brasileiro, essa legitimidade foi reconhecida no art. 5º, inc. II da Lei nº 7.347/1985, após alteração promovida pela Lei nº 11.448/2007, inclusão que se repetiu na Lei de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência (art. 3º), no Código de Defesa do Consumidor (art. 82, inc. II), na Lei de Execução Criminal (art. 81-A), na Lei Brasileira de Inclusão (art. 79), na Lei do Mandado de Injunção Individual e Coletivo (art. 12, inc. IV) e na Lei de Regularização Fundiária Urbana (art. 14, inc. IV). No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a matéria foi analisada no julgamento da ADI nº 3.943/DF, afastando o Plenário, por unanimidade, a arguição de inconstitucionalidade do art. 5º, inc. II, da Lei de Ação Civil Pública, para ratificar a ampla legitimidade da Defensoria Pública à defesa dos direitos transindividuais dos cidadãos vulneráveis<sup>35</sup>. Posteriormente, o entendimento foi reafirmado no julgamento do RE nº 733.433/MG, em sede de repercussão geral, passando, portanto, a ser replicado em todos os demais casos similares<sup>36</sup>.

(v) *promoção da participação democrática*: a partir da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 80/1994, a Constituição Federal passou a reconhecer expressamente a Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático” (art. 134 da CRFB). Com isso, a instituição teve sua missão modernizada no sentido de efetivar direitos e garantias fundamentais de um lado, e contribuir ativa e preventivamente para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, de outro. Enquanto ser expressão do regime democrático significa a presença e atuação consistentes da Defensoria Pública como “manifestação do caminho da sociedade rumo à consolidação da democracia”<sup>37</sup>; instrumento designa “um meio para se defender e aprofundar a consolidação democrática”<sup>38</sup>. A atuação da Defensoria Pública na promoção da participação democrática engloba, entre outras: (a) convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais; (b) propor a edição de normas aos Poderes Legislativo e Executivo; (c) participar dos debates de propostas legislativas; (d) orientar por notas e pareceres aprovação ou veto de normas, especialmente que visem concretizar direitos e garantias fundamentais dos cidadãos vulnerabilizados<sup>39</sup>.

Da análise do sistema público de assistência jurídica imposto à Defensoria Pública, observa-se que o legislador constituinte se afastou de um modelo assistencial passivo, individual, adjudicativo e reativo, privilegiando, por outro lado, um modelo proativo, coletivo, consensual e preventivo de solução de controvérsias, com incentivo às atividades que, de fato, democratizem o acesso à justiça, reduzam a marginalidade e façam da cidadania um mecanismo político-jurídico de inclusão social.

34 FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming*. Law and Society Review, v. 15, 1980.

35 “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública (art. 5º, inc. II, da Lei nº 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da Lei nº 11.448/2007). Tutela de interesses transindividuais (coletivos strito sensu e difusos) e individuais homogêneos. Defensoria Pública: instituição essencial à função jurisdicional. Acesso à justiça. Necessitado: definição segundo princípios hermenêuticos garantidores da força normativa da constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais: art. 5º, incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII, da Constituição da República. Inexistência de norma de exclusividade do Ministério Público para ajuizamento de Ação Civil Pública. Ausência de prejuízo institucional do Ministério Público pelo reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública. Ação julgada improcedente.” (STF. Tribunal Pleno. ADI 3.943/DF. Relatora Min. Cármen Lúcia. Julgamento 07-05-2015. DJe 06-08-2015)

36 “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 nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 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.” (STF. Tribunal Pleno. RE nº 733.433/MG. Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento 04-11-2015. DJe 07-04-2016)

37 GONZÁLEZ, Pedro. A Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático. In: ALVES, Cleber; GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 19.

38 *Ibid.*, p. 30.

39 ROCHA, Jorge Bheron. *Amicus Democratiae: Acesso à Justiça e Defensoria Pública*. São Paulo: Tirant lo Blanch. 2022. p. 110.

Referido modelo assistencial é incompatível com a atuação da advocacia suplementar remunerada, a qual, sem possuir os meios indispensáveis à consecução destes objetivos, apresenta limitações materiais à consecução dos fins constitucionais previstos ao modelo público de assistência jurídica.

Como a atuação da advocacia dativa remunerada se encontra adstrita à esfera judicial, o sistema não encoraja nem estimula os(as) advogados(as) a auxiliarem os vulneráveis a compreenderem seus direitos e identificarem os remédios jurídicos que poderiam ser utilizados<sup>40</sup>. Além disso, como o sistema remunera a atuação judicial, ele acaba estimulando a judicialização dos litígios, em detrimento da busca pela solução extrajudicial e consensual dos conflitos. Outrossim, deve ser observado que o sistema tende a tratar os problemas das pessoas mais pobres e vulneráveis em sua perspectiva eminentemente individual, negligenciando a defesa dos direitos coletivos e a promoção dos direitos humanos<sup>41</sup>.

Devem ser somadas, também, as vicissitudes do público-alvo da Defensoria Pública, o qual, em razão de sua vulnerabilidade, geralmente carecem de recursos para adimplir com as custas extraprocessuais de documentação, além de enfrentarem obstáculos para acessar os serviços da advocacia suplementar privada, em especial a distância geográfica dos escritórios de advocacia e o comprometimento da renda com gastos de transporte e alimentação. Todos esses fatores colaboram para uma maior obstaculização do acesso à justiça via advocacia suplementar privada, a qual não conta com o poder de requisição de documentos públicos, acesso a bancos de dados ou central de atendimento unificada.

Durante o julgamento da ADI nº 4.270/SC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente que “a defensoria dativa não está preparada e tampouco possui competência para atuar na defesa de direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos dos hipossuficientes e dos consumidores, atribuição que hoje se encontra plenamente reconhecida à Defensoria Pública (incs. VII e VIII do art. 4º da LC 80/1994, na redação da LC 132/2009)”<sup>42</sup>. Além disso, como ressaltado pelo Ministro Joaquim Barbosa, “a ênfase na assistência jurídica prestada sob o ângulo do apoio ao litígio judicial deixa de lado todos os esforços que vem sendo empreendidos por várias organizações no sentido de consolidar a cultura da resolução extrajudicial de disputas”; isso porque, “a defensoria pública como instituição do Estado encontra-se apta para atuar nessa frente, linha de ação essencial para reduzir a quantidade de processos e tornar mais ágil o funcionamento da justiça”<sup>43</sup>.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ - Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas) publicou o relatório final do Mutirão Carcerário realizado no estado de Santa Catarina, concluindo que o mais grave problema de Santa Catarina seria opção pela nomeação de advogados dativos em detrimento da Defensoria Pública:

O mais grave problema de Santa Catarina é a ausência de Defensoria Pública Estadual, optando o Estado pela assistência jurídica a pessoas carentes através da nomeação de advogados dativos. A falta de Defensores Públicos na execução penal gera gargalos que travam e conspiram contra a melhora do sistema. A ausência de ao menos um Defensor Público em cada unidade prisional dificulta e obstaculiza a veiculação de demandas, reclamações e providências em condições de impor ao Poder Judiciário um substrato que resulte numa ação coordenada para a cobrança de responsabilidades. Essa situação gera uma crise no sistema prisional, mercê de quadros de flagrante violação aos direitos do homem. Dos benefícios concedidos durante o Mutirão Carcerário impressiona o elevado número de benefícios que ensejaram expedição de alvará de soltura, implicando na liberação imediata de 1087 vagas no sistema prisional. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Geral do Mutirão Carcerário do Estado de Santa Catarina*, Brasília: CNJ, 2011, p. 11-12)

Continuar investindo no sistema suplementar de advocacia dativa remunerada significa perpetuar o quadro de ausência de assistência jurídica adequada nas penitenciárias e centros de detenção. Como pontuado pelo Ministro Joaquim Barbosa, durante o julgamento da ADI nº 4.270/SC, “essa realidade, que poderia ser facilmente alterada com a criação da defensoria pública, tem impacto direto sobre a regularidade da execução penal, gerando, como consequência, o indesejável fato do encarceramento ilegal ou por tempo que excede o do regular cumprimento da pena”<sup>44</sup>.

Todos os fatores estruturais e funcionais indicados evidenciam a limitação da extensão material de atuação da advocacia dativa remunerada, que apresenta severa deficiência no desenvolvimento das obrigações constitucionais decorrentes da integralidade da assistência jurídica, frustrando a dimensão substancial do acesso à justiça.

40 ABEL-SMITH, Brian; ZANDER, Michael; BROOKE, Rosalind. *Legal Problems and the Citizen*. London: Heinemann, 1973, p. 219.

41 “It has become almost common-place to observe that the attempt to treat poor person like regular clients creates difficulties. Judicare solves the costs barrier, but it does little to affect the barriers caused by other problems typically encountered by the poor. For one thing, it relies on the poor to recognize legal claims and seek assistance; it fails to encourage or even allow for efforts by individual practitioners to help the poor understand their rights and identify the areas where they may be entitled to legal remedies. It is indeed highly suggestive that the poor tend to utilize judicare system mainly for legal problems with which they are already familiar – criminal and divorce matters – rather than to pursue their new rights as consumers, tenants, and the like. Moreover, even if they recognize their claims, poor people may be intimidated from pursuing them by the prospect of going to a law office and discussing them with a private lawyer. Indeed, in societies where the rich and poor live apart, there may be geographical as well as cultural barriers between the poor and the private bar. Further, it is clear that representation by private practitioner does not counter the disadvantages of a poor person vis à vis organizational litigants. Most important, judicare treats the poor as individuals to the neglect of the poor as a class.” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. General Report. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *A world survey*. Milan: Giuffrè Editore, 1978. (Access to Justice, v. 1), p. 27)

42 STF. Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. DJe 25-09-2012.

43 STF. Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. DJe 25-09-2012.

44 STF. Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. DJe 25-09-2012.

## 2.4.2. Do desempenho da assistência jurídica pela advocacia dativa em níveis inferiores aos prestados pela Defensoria Pública: relatório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Em 2017, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) promoveu a auditoria do sistema carcerário paranaense, com enfoque nas estratégias e ações para o enfrentamento da superlotação de presos nas delegacias de polícia e cadeias públicas do Estado, em conformidade com a Portaria nº 343/2017, que instituiu o Projeto Plano Anual de Fiscalização<sup>45</sup>.

Segundo dados coletados pelo TCE-PR, o índice de habeas corpus (HC's) concedidos para os assistidos pela advocacia dativa se revela **quantitativamente inferior**, de forma estatisticamente relevante, em relação aos assistidos pela Defensoria Pública. Nesse sentido, os HC's impretrados pela Defensoria Pública apresentaram taxa de êxito de 1,7%, enquanto os HC's impetrados pela advocacia dativa apenas 0,7%.

Do mesmo modo, ao analisar o índice de atraso nas análises de progressão de regime, o TCE-PR apurou que a atuação da advocacia dativa se mostrava **qualitativamente inferior** à atuação da Defensoria Pública. Enquanto a advocacia dativa apresentou índice de atraso nas análises de progressão de regime de 25,9%, a Defensoria Pública apresentou índice de atraso de apenas 6,2%:

Índice de atraso nas análises de progressão de regime superior, de forma estatisticamente significativa\*, dentre os assistidos pela advocacia dativa (25,9%) do que dentre as demais formas de defesa. Pondera-se que a Defensoria Pública do Estado obteve o melhor indicador nesse quesito: 6,2%. Dentre os processos assistidos por advogado particular, 12,0% apresentaram atraso, e para aqueles sem defensor cadastrado, o índice foi de 19,1%. \*Teste F = 86,0648 (p-valor: 6,84e-55). (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *PAF 2017 Plano Anual de Fiscalização: Sistema Carcerário, Paraná: TCE-PR, 2018, p. 22*)

Dentre as causas para a diferença de desempenho entre a assistência jurídica prestada pela advocacia dativa e a oferecida pela Defensoria Pública, o TCE-PR apontou a **“a ausência ou insuficiência de fiscalização operacional da advocacia dativa pela Procuradoria-Geral do Estado”**<sup>46</sup>.

Para evitar a “elevação nos índices de encarceramento de pessoas assistidas pelo Estado”, o TCE-PR recomendou expressamente “que o Poder Executivo institua, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, mecanismos de monitoramento da tempestividade da instauração de incidentes de progressões pela advocacia dativa com relação ao adimplemento dos requisitos temporais para progressão do regime de cumprimento da pena”, bem como que “o Poder Executivo institua mecanismos de avaliação e monitoramento do custo e do desempenho operacional da advocacia dativa, a fim de elevar seus indicadores de eficácia operacional, avaliando a atuação da advocacia dativa em termos de custo e benefício comparativamente à Defensoria Pública”<sup>47</sup>.

Por fim, acolhendo a fundamentação da DPE-PR, o relatório produzido pelo TCE-PR concluiu que **“os custos de atuação na área criminal e execução penal da advocacia dativa são maiores que os custos para as mesmas áreas da Defensoria Pública, tendo resultados inferiores”**. Concluiu, ainda, que **“a expansão do quadro de defensores públicos encontra barreira em questões orçamentárias, e que a sua ampliação é medida que representa maior economia para o Estado quando comparado com o custo da advocacia dativa”**<sup>48</sup>.

Importante ressaltar que, ao se afirmar que a advocacia dativa apresenta níveis quantitativos e qualitativos de desempenho inferiores aos apresentados pela Defensoria Pública, não significa inferir que os(as) advogados(as) apresentam qualificação inferior àquela apresentada pelos(as) Defensores(as) Públicos(as). Na verdade, os níveis de desempenho inferiores são uma decorrência natural do próprio sistema de advocacia dativa, e não propriamente da qualidade profissional dos(as) advogados(as) envolvidos<sup>49</sup>.

Como indicado pelo Ministro Joaquim Barbosa, durante o julgamento da ADI nº 4.270/SC, “enquanto o defensor público integrante de carreira específica dedica-se exclusivamente ao atendimento da população que necessita dos serviços de assistência, o advogado privado convertido em defensor dativo certamente prioriza, por uma questão de limitação da jornada de trabalho, os seus clientes que podem oferecer uma remuneração maior do que aquela que é repassada pelo Estado, a qual observa a tabela de remuneração básica dos serviços de advogado”<sup>50</sup>.

45 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *PAF 2017 Plano Anual de Fiscalização: Sistema Carcerário, Paraná: TCE-PR, 2018.*

46 *Ibid.*, p. 22.

47 *Ibid.*, p. 22.

48 *Ibid.*, p. 23.

49 “Lawyers in market economies, particularly those who were more experienced and highly skilled, tended to devote their time to remunerative work rather than gratuitous legal aid.” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. General Report. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *A world survey*. Milan: Giuffrè Editore, 1978. (Access to Justice, v. 1), p. 22). Em sentido semelhante: STAPLETON, Adam. Introduction and overview of legal aid in Africa. In: PENAL REFORM INTERNATIONAL; BLUHM LEGAL CLINIC OF THE NORTHWESTERN UNIVERSITY SCHOOL OF LAW. *Access to Justice in Africa and Beyond: making rule of law a reality*. Chicago: PRI, 2007, p. 13.

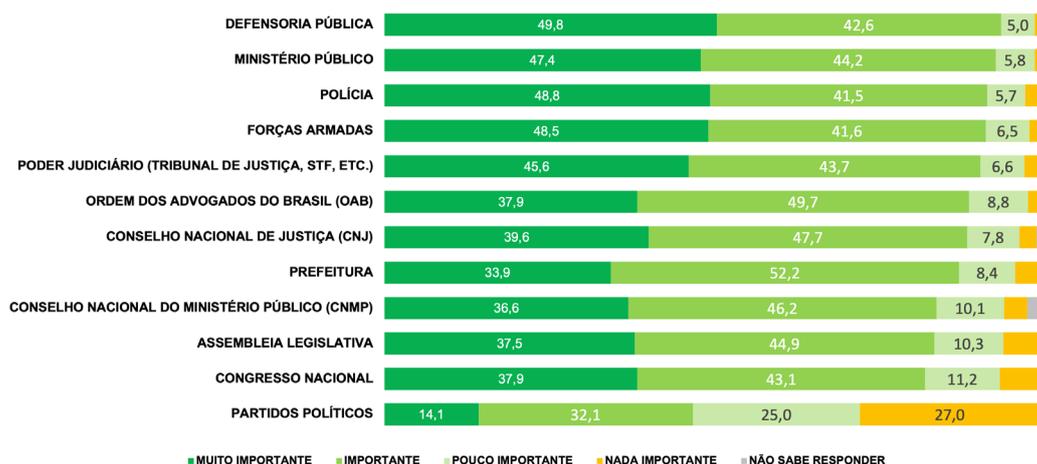
50 STF. Tribunal Pleno. ADI 4.270/SC. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 14-03-2012. DJe 25-09-2012.

### 2.4.3. Da avaliação da Defensoria Pública em comparação às demais instituições que integram o sistema de justiça brasileiro: estudos promovidos pelo CNMP e FGV/AMB

Em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) promoveu pesquisa para avaliar a satisfação da sociedade com a atuação do CNMP e do Ministério Público, bem como a percepção da imagem das instituições públicas em relação a conhecimento, confiança, importância e avaliação.

Ao avaliar a importância das instituições públicas para a sociedade brasileira, a pesquisa concluiu que a Defensoria Pública é considerada a instituição mais importante pela sociedade civil, sendo seguida pelo Ministério Público e pela Polícia<sup>51</sup>:

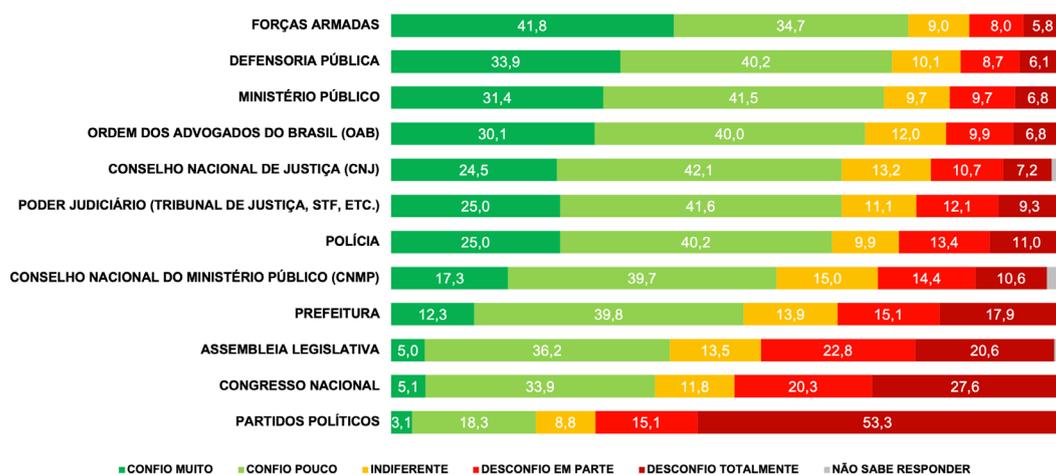
#### IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES



Fonte: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público, 2017, p. 24.  
Pergunta: Na sua opinião, qual a importância destas instituições para a sociedade? Tipo de resposta: Resposta única.

Em seguida, ao avaliar o nível de confiança nas instituições públicas, a pesquisa constatou que “as instituições mais confiáveis são as Forças Armadas, seguidas pela Defensoria Pública e o MP”<sup>52</sup>. Desse modo, dentre as instituições que integram o sistema de justiça brasileiro, a Defensoria Pública é considerada a mais confiável pela sociedade, superando o Ministério Público, a OAB e o próprio Poder Judiciário:

#### CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES



Fonte: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público, 2017, p. 28.  
Pergunta: Na sua opinião, qual o seu nível de confiança nestas instituições? Tipo de resposta: Resposta única

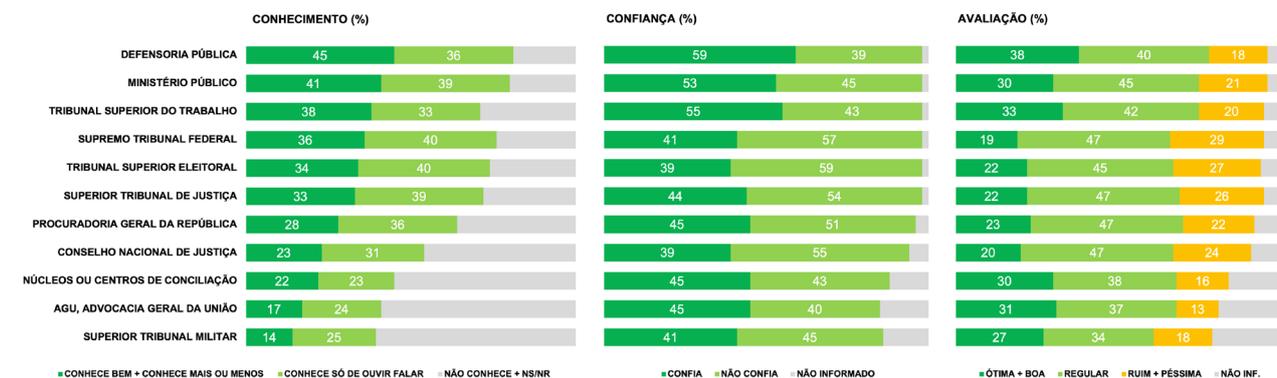
De maneira semelhante, em 2019, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em parceria com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), promoveu estudo para avaliar a imagem do Poder Judiciário brasileiro. Ao analisar o conhecimento, a confiança e a avaliação das diversas instituições que integram o sistema de justiça do país, a pesquisa concluiu

51 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público, 2017, p. 24. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação\\_da\\_pesquisa\\_CNMP\\_V7.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação_da_pesquisa_CNMP_V7.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

52 *Ibid.*, p. 28.

que a Defensoria Pública é a instituição mais conhecida, mais confiável e com a melhor avaliação pela sociedade civil, superando o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário<sup>53</sup>:

### CONHECIMENTO, CONFIANÇA E AVALIAÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA PELA SOCIEDADE

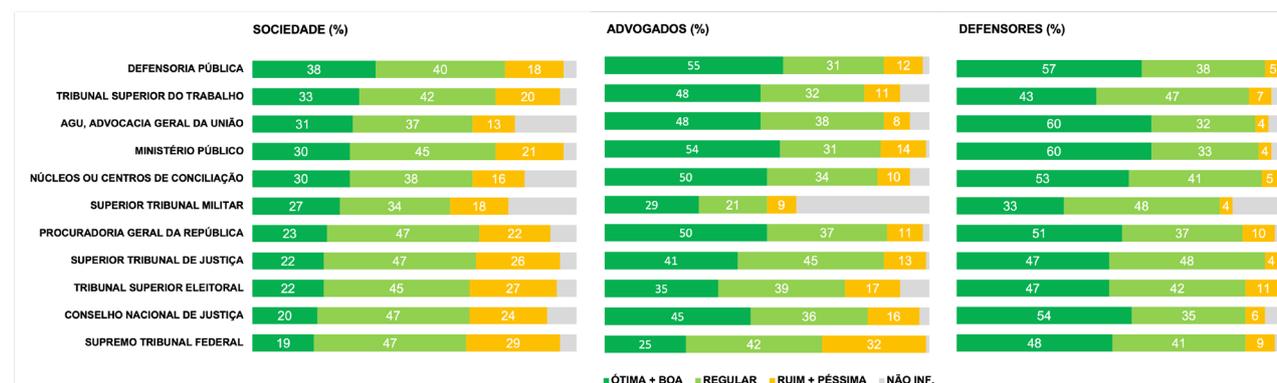


Fonte: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, 2019, p. 27.

Pergunta: Agora eu vou citar algumas instâncias e instituições da Justiça e gostaria de saber se o(a) Sr(a) conhece bem, conhece mais ou menos, conhece só de ouvir falar ou não conhece? | Pergunta: (Para quem conhece pelo menos de ouvir falar) O(a) Sr(a) diria que confia ou não confia no(a)s - (ler cada instância/instituição) | Pergunta: (Para quem conhece pelo menos de ouvir falar) Pelo que sabe ou ouviu falar, o(a) Sr(a) avalia a atuação de cada uma dessas instâncias ou instituições do Judiciário como:

No que tange especificamente à atuação das diversas instituições que integram o sistema de justiça, a pesquisa concluiu que a Defensoria Pública é a instituição mais bem avaliada pela sociedade e pelos próprios advogados. De acordo com o estudo, 86% dos advogados entrevistados avaliaram a Defensoria Pública como “ótima + boa” ou “regular”, percentual que é acompanhado de perto pela sociedade civil (78%) e pelos Defensores Públicos (95%)<sup>54</sup>:

### AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA



Fonte: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, 2019, p. 28.

Pergunta: (Para quem conhece pelo menos de ouvir falar) Pelo que sabe ou ouviu falar, o(a) Sr(a) avalia a atuação de cada uma dessas instâncias ou instituições do Judiciário como:

Todas as pesquisas analisadas evidenciam a qualidade dos serviços prestados pela Defensoria Pública e sua importância para a democratização do acesso à justiça no Brasil. Com efeito, continuar investindo na assistência jurídica suplementar prestada pela advocacia dativa, além de representar grave violação ao art. 134 da CRFB e art. 98 do ADCT, significa privar parcela significativa da população brasileira dos serviços jurídico-assistenciais reconhecidamente qualificados prestados pela Defensoria Pública.

## 2.5. Parâmetro e procedimento para realização do pagamento pelos serviços da advocacia dativa

Em 50,0% das unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a remuneração paga pela atuação dos advogados não segue tabela pré-estabelecida, sendo fixada pelo juiz com base na tabela geral de honorários da respectiva seccional da Ordem dos Advogados do Brasil e/ou considerando parâmetros de equidade, que avaliam o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância

53 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, 2019, p. 27. Disponível em: <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/estudoimagemjudiciariobrasileiro.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

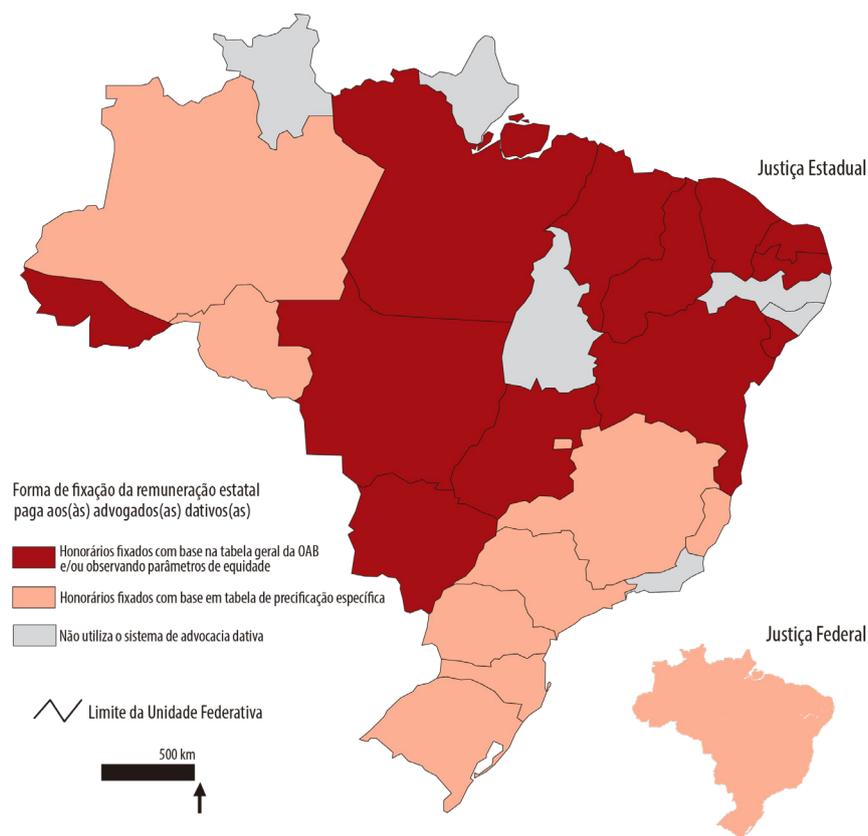
54 *Ibid.*, p. 28.

da causa, o trabalho realizado pelo(a) advogado(a) e o tempo exigido para o serviço (Acre<sup>55</sup>, Bahia, Ceará<sup>56</sup>, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí<sup>57</sup>, Rio Grande do Norte e Sergipe)<sup>58</sup>.

Por outro lado, nas demais unidades federativas que ainda utilizam o sistema de assistência jurídica suplementar (50,0%), os honorários devidos aos(às) advogados(as) dativos(as) são fixados com base em tabela de precificação específica, elaborada no âmbito da respectiva unidade federativa<sup>59</sup> (Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal e União)<sup>60</sup>.

Em ambos os casos, a remuneração paga pelos cofres públicos não exclui o direito ao recebimento dos honorários sucumbenciais por parte dos(as) advogados(as) dativos(as) em caso de êxito no litígio, nos termos do art. 85 do CP-C/2015<sup>61</sup>.

## PARÂMETRO PARA FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO ESTATAL PAGA AOS(ÀS) ADVOGADOS(AS) DATIVOS(AS)



Fonte: Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensorias Públicas dos Estados | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024). Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

55 No estado do Acre, o art. 3º da LE/AC nº 3.165/2016 prevê expressamente que “os honorários do advogado dativo, quando suportados pelo Estado, serão os fixados na tabela organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Acre-OAB/AC”.

56 No Ceará, o art. 5º do Provimento nº 11/2021/CGJCE determina que “a fixação dos honorários aos advogados dativos observará os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e a complexidade do caso concreto, objeto do processo judicial, com a devida fundamentação, além dos critérios estabelecidos na legislação processual, especialmente: I - o grau de zelo do profissional; II - o lugar de prestação do serviço; III - a natureza e a importância da causa; IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para seu serviço”. Outrossim, o art. 6º do Provimento nº 11/2021/CGJCE orienta aos magistrados “a observância, como parâmetro institucional e sem nenhum efeito vinculativo, na fixação dos honorários dos advogados dativos, os valores constantes dos indicativos publicados pelo Conselho da Justiça Federal (Resolução nº 305 de 07/10/2014 e anexo) ou os indicativos da OAB Seção do Ceará”.

57 No Piauí, o art. 5º do Provimento nº 123/2023/CGJPI estabelece que “a fixação dos honorários aos advogados dativos observará os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e a complexidade do caso concreto, objeto do processo judicial, com a devida fundamentação, além dos critérios estabelecidos na legislação processual, especialmente: I - o grau de zelo do profissional; II - o lugar de prestação do serviço; III - a natureza e a importância da causa; IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para seu serviço”. Outrossim, o art. 6º do Provimento nº 123/2023/CGJPI orienta aos magistrados “a observância, como parâmetro institucional e sem nenhum efeito vinculativo, na fixação dos honorários dos advogados dativos, os valores constantes dos indicativos publicados pelo Conselho da Justiça Federal (Resolução nº 305 de 07/10/2014 e anexo) ou os indicativos da OAB Seção do Piauí”.

58 Art. 3º da LE/AC nº 3.165/2016; arts. 5º e 6º do Provimento nº 11/2021/CGJCE; art. 2º da Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; art. 87 do Provimento nº 39/2020/CGJMT; arts. 5º e 6º do Provimento nº 123/2023/CGJPI.

59 No Distrito Federal e em Santa Catarina, mesmo havendo tabela de precificação específica, o magistrado pode, de maneira fundamentada, ultrapassar o limite fixado no regulamento em até duas vezes, no caso do Distrito Federal (art. 21, §1º da LDF nº 7.157/2022), e em até três vezes, no caso de Santa Catarina (art. 8º da Resolução CMSC nº 5/2019).

60 Art. 4º da Resolução TJ/AM nº 05/2022; art. 2º do Dec.R/ES nº 2.821/2011; art. 4º da LE/GO nº 9.785/1985 e Portaria PGE/GO nº 293/2003; Cláusula Terceira do Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; art. 5º da LE/PR nº 18.664/2015; art. 23 da Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Cláusula 11 do Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Cláusula Quinta do Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e art. 8º da Resolução CMSC nº 5/2019; Cláusula Décima Sétima do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; arts. 21 e 22 do Dec./DF nº 43.821/2022; art. 25 da Resolução CJF nº 305/2014.

61 Art. 3º, §5º da LE/AC nº 3.165/2016; Cláusula Terceira, §2º do Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; art. 5º, §2º da LE/PR nº 18.664/2015; art. 20, parágrafo único da LDF nº 7.157/2022; art. 27, §3º da Resolução CJF nº 305/2014.

No que tange ao procedimento para recebimento dos honorários devidos à advocacia dativa, as unidades federativas estabeleceram rotinas distintas para a operacionalização do pagamento.

Nos estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe, o juiz deve determinar a expedição de certidão de crédito em favor do(a) advogado(a) dativo(a), indicando o valor total corrigido dos honorários que lhe são devidos. Em seguida, deve o(a) advogado(a) dativo(a) promover a execução judicial dos valores, sendo o pagamento realizado por meio da expedição de requisitório (precatório/RPV)<sup>62</sup>.

Nos estados do Acre, Maranhão, Rio Grande do Sul, Goiás, Minas Gerais e Paraná, bem como no Distrito Federal, o(a) advogado(a) dativo(a) deve formular requerimento administrativo de pagamento, instruído com cópia da decisão judicial ou certidão de crédito, junto ao órgão gestor do sistema suplementar de assistência jurídica (PGE no Acre, Maranhão, Rio Grande do Sul e Paraná; AGE em Minas Gerais; SEGOV em Goiás; DPE-SP, em São Paulo; e SEJUS no Distrito Federal). Caso aprovado o requerimento, o pagamento é realizado administrativamente por intermédio de crédito em conta corrente. Caso não haja a aprovação, resta ao(a) advogado(a) dativo(a) promover a execução judicial para recebimento do crédito por meio da expedição de requisitório (precatório/RPV)<sup>63</sup>.

No estado de Santa Catarina e no âmbito da Justiça Federal, a nomeação dos(as) advogados(as) dativos(as) e os requerimentos administrativos de pagamento devem ser realizados por meio do Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita, cabendo à unidade jurisdicional que efetuou a nomeação do(a) advogado(a) dativo(a) solicitar a realização do pagamento da verba honorária<sup>64</sup>.

### 2.5.1. Da falta de transparência na realização do pagamento de honorários à advocacia dativa: posicionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia

Como a prestação da assistência jurídica à população depende da transferência de recursos públicos, todo o processo de nomeação e pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) deve ser submetido a uma gestão orçamentária específica de gastos, que deverá ser orientada pelos princípios da transparência e economicidade<sup>65</sup>.

No entanto, a ausência de rotinas de controle acerca dos honorários fixados em favor dos(as) advogados(as) dativos(as) e a inexistência de rubrica específica no orçamento direcionada ao pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada impedem o controle sobre os valores despendidos e inviabilizam o planejamento na gestão dos recursos públicos. Além disso, não existem bases de dados abertas para a construção de modelos escaláveis capazes de operacionalizar o controle contábil via consulta automatizada das decisões judiciais que fixam os honorários advocatícios.

Justamento por isso, ao analisar o processo de prestação de contas referente ao exercício 2020, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia emitiu parecer reconhecendo a falta de transparência na realização do pagamento de honorários aos(as) advogados(as) dativos(as):

Versam os autos acerca de fiscalização de atos efetivada pelo Tribunal de Contas do Estado com o escopo de apurar o “dispêndio arcado pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia com o pagamento de honorários a defensores dativos para fins de instrução do processo de prestação de contas de governo – exercício de 2020”.

A problemática enfrentada nos vertentes autos, portanto, passa longe de ser exclusividade do Estado de Rondônia, acometendo a grande maioria das unidades federativas, que não alcançaram, até o presente momento, condições desejáveis de número de membros estipuladas pelo Ministério da Justiça e que, por isso, se valem de defensores dativos. (...)

Não existe no orçamento do Poder Executivo Estadual rubrica própria para o pagamento de honorários aos defensores dativos, que ocorrem, no mais das vezes, por meio de requisições de pequeno valor

62 Arts. 4º e 5º da Resolução TJ/AM nº 05/2022; Art. 6º, § 1º do Provimento nº 11/2021/CGJCE; art. 90 do Provimento nº 39/2020/CGJMT; art. 6º do Provimento nº 123/2023/CGJPI; Cláusula 3.8 do Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO.

63 Art. 8º da LE/AC nº 3.165/2016; art. 3º da Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; art. 20 da Resolução Conjunta PGE-RS/DPGE-RS nº 001/2020; art. 10 LE/GO nº 9.785/1985; art. 10 da LE/MG nº 13.166/1999; art. 12 da LE/PR nº 18.664/2015 c/c arts. 1º, 2º e 3º do Dec./PR nº 3.897/2016; Cláusula Décima Sétima do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; arts. 23 a 25 da LDF nº 7.157/2022 c/c art. 23 a 26 do Dec./DF nº 43.821/2022.

64 Art. 6º da Resolução CMSC nº 5/2019; arts. 11, 22 e 23 da Resolução CJF nº 305/2014.

65 “Se o mister principal da Administração Pública – compreendida como prestadora de serviços, por meio de suas entidades ou órgãos especializados, com a finalidade de promover o interesse público – depende da transferência de recursos obtidos junto à sociedade, é impositivo que tal captação se submeta a uma gestão orçamentária específica de gastos (planejamento, controle e prevenção), que deverá ser orientada, sobretudo, pelos próprios princípios administrativos limitativos (legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade etc.). As despesas públicas, portanto, devem se sujeitar aos meios de controle, de maneira que se possa estabelecer quais as ações governamentais são prioritárias e, assim, otimizar o emprego eficaz das receitas públicas na consecução de projetos e programas sociais de diminuição da desigualdade e erradicação da pobreza, objetivos fundamentais da República (art. 3º, III, da CF). Daí a existência de mecanismos de controle estatal sobre esses recursos e sua aplicação, por diversos órgãos da Administração Pública (Banco Central, Conselho Monetário Nacional, Assembleias estaduais, Tribunais de Contas etc.), cumprindo destacar, por oportuno, a importante regência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), cuja proposta foi tornar impositivo o equilíbrio dos gastos dos entes políticos, condicionando-os à capacidade de arrecadação de receitas.” (STJ. Terceira Seção. Resp. 1.665.033/SC | TEMA 984. Relato Min. Rogério Schietti Cruz. Julgamento 23-10-2019. DJe: 04-11-2019)

(RPV) em execuções cíveis, fato que contribui para o aumento de demandas em face do Estado e que, por óbvio, resulta em custos adicionais para o Poder Público.

Além disso, o Poder Judiciário também não dispõe de rotinas de controle ou ferramentas para que os juízes sejam instados a informar os honorários arbitrados, permitindo a contabilização dos valores destinados ao sistema de advocacia dativa remunerada.

O contexto abordado dificulta o controle dos valores despendidos com honorários pagos a defensores dativos e eventual análise comparativa periódica acerca do custo-benefício de utilização da mão-de-obra. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Parecer nº 0097/2021-GPEPSO. Processo TCE/RO nº 0207/2021. Procuradora Dra. Érika Patrícia S. de Oliveira. Emissão 17-05-2021)

Do mesmo modo, ao realizar a auditoria operacional do sistema prisional brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU), em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, concluiu que “falta controle sobre a nomeações e pagamento de honorários de defensores dativos”<sup>66</sup>. Segundo ressaltado pelo TCU, “independentemente do modo de pagamento dos honorários a defensores dativos, não se pode prescindir da transparência e do real controle dessa despesa pública, de forma, inclusive, a racionalizar a atividade de prestação de assistência jurídica”<sup>67</sup>.

Por essa razão, os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, acordaram por recomendar “ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades daquele Poder, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos”<sup>68</sup>.

Outrossim, o Tribunal de Contas da União deliberou por “cientificar os Tribunais de Contas dos estados e do DF sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os tribunais de justiça a estabelecer controle da nomeação de defensores dativos, dando transparência a essas despesas por meio da divulgação, em seus respectivos sítios eletrônicos, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo; nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo; e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo”<sup>69</sup>.

## 2.6. Orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada

Determinar os valores orçamentários atualmente despendidos com o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada constitui tarefa de difícil consecução prática. Isso porque os recursos públicos revertidos para o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) são distribuídos por um complexo sistema que combina pagamentos administrativos e a expedição de requisitórios judiciais (precatórios/RPVs), sem que haja o completo mapeamento das receitas aplicadas.

Dentre as 22 unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e União), 81,8% não possuem rubrica específica nas leis orçamentárias anuais destinadas ao pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as).

Assim, na grande maioria das unidades federativas, não há previsão orçamentária dos valores que serão destinados ao pagamento da advocacia dativa ao longo dos respectivos exercícios financeiros. Resta violado, portanto, o princípio da universalidade orçamentária, que determina que todas as receitas e despesas públicas estejam obrigatoriamente abrangidas pelo orçamento (art. 2º da Lei nº 4.320/1964). Além disso, não há qualquer espécie de deliberação ou controle orçamentário prévio por parte do legislativo acerca dos valores destinados aos(as) advogados(as) dativos(as), sendo a sociedade privada da participação política indireta na escolha da destinação das verbas orçamentárias reservadas à assistência jurídica pública (art. 1º, parágrafo único da CRFB).

No âmbito dos estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, bem como no âmbito do Distrito Federal e da União, as leis orçamentárias anuais não possuem rubrica específica destinada ao pagamento da advocacia dativa, sendo os valores extraídos do orçamento geral do Poder Executivo<sup>70</sup>.

No estado de Minas Gerais, por sua vez, as leis orçamentárias anuais indicam rubrica genérica, sob a gestão da Advocacia Geral do Estado (AGE/MG), destinada ao “cumprimento administrativo de determinações judiciais decor-

66 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento: 02/05/2018.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

70 LE/AC nº 4.281/2023 e LE/AC nº 4.075/2022; LE/AM nº 6.672/2023 e LE/AM nº 6.155/2022; LE/BA nº 14.652/2024 e LE/BA nº 14.531/2022; LE/CE nº 18.664/2023 e LE/CE nº 18.275/2022; LE/ES nº 12.024/2024 e LE/ES nº 11.767/2023; LE/MA nº 12.168/2023 e LE/MA nº 11.871/2022; LE/MS nº 6.159/2023 e LE/MS nº 5.988/2022; LE/MT nº 12.421/2024 e LE/MT nº 12.012/2023; LE/PA nº 10.382/2024 e LE/PA nº 9.951/2023; LE/PB nº 12.561/2023 e LE/PB nº 13.041/2024; LE/PR nº 21.862/2023 e LE/PR nº 21.347/2022; LE/PI nº 8.248/2023 e LE/PI nº 7.949/2023; LE/RN nº 11.381/2023 e LE/RN nº 11.672/2024; LE/SE nº 9.372/2024 e LE/SE nº 9.155/2023; LDF nº 7.377/2023 e LDF nº 7.212/2022; Lei nº 14.822/2024 e Lei nº 14.535/2023.

rentes do acesso gratuito à justiça”, englobando honorários periciais, custas processuais e honorários devidos aos(às) advogados(as) dativos(as)<sup>71</sup>. Além da ausência de especificidade, os valores indicados nas leis orçamentárias anuais mineiras são manifestamente insuficientes para o custeio das despesas genericamente listadas, violando os princípios da transparência e universalidade orçamentária<sup>72</sup>.

No âmbito do estado de Rondônia, a previsão de rubrica orçamentária específica destinada ao pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa apenas passou a existir após a assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO, em 2021. O TAG foi lavrado no curso de procedimento de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas do Estado Rondônia, instaurado com a finalidade de “apurar o dispêndio arcado pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia com o pagamento de honorários a advogados dativos para fins de instrução do processo de prestação de contas de governo exercício de 2020”, haja vista que os estudos previamente realizados haviam demonstrado “larga escala de economia aos cofres públicos estaduais com a nomeação de Defensores Públicos efetivos em contraposição ao pagamento de honorários dativos”, além de evidenciar a necessidade de “assegurar a eficiência do gasto público, estabelecendo procedimentos e rotinas para que as despesas sejam processadas de forma transparente e planejada”<sup>73</sup>. Destarte, por intermédio do referido TAG, a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão se obrigou a “disponibilizar rubrica específica e exclusiva, alocando na Procuradoria Geral do Estado recursos necessários ao pagamento administrativo de honorários eventualmente fixados em favor de advogados dativos pelo Poder Judiciário” (Cláusula 10.1). Com isso, as leis orçamentárias anuais rondonienses passaram a indicar rubrica específica destinada a “realizar pagamento de advogados dativos”<sup>74</sup>.

No estado de Goiás, as leis orçamentárias anuais indicam a rubrica “Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça”<sup>75</sup>. No estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, as leis orçamentárias anuais possuem rubrica específica denominada “Assistente Judiciário – Advogados Dativos – Lei nº 15.232/2018”<sup>76</sup>. Já no estado de São Paulo, as leis orçamentárias anuais apresentam rubrica específica, sob a gestão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP), denominada “prestação de assistência jurídica suplementar”<sup>77</sup>.

De forma diferenciada em relação às demais unidades federativas, no estado de Santa Catarina, o pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa é realizado por intermédio do “Fundo de Reaparelhamento da Justiça” (FRJ), gerido pelo Poder Judiciário. De acordo com o art. 2º da LCE/SC nº 188/1999 (com redação dada pela LCE/SC nº 730/2018 e LCE/SC nº 807/2022), até 24,42% da receita do fundo originária dos atos e serviços notariais e registrais deve ser destinada ao pagamento de “honorários de advogados nomeados pela autoridade judiciária para a prestação de assistência judiciária gratuita, para a prática de atos processuais específicos e para atuação nas causas de juridicamente necessitados, nos casos de impossibilidade de atuação da Defensoria Pública”, bem como para o pagamento de “hono-

71 Nas LOAs 2023 e 2022 (LE/MG nº 24.272/2023; LE/MG nº 24.013/2021) a rubrica apresentou a seguinte descrição: “Realizar o pagamento administrativo de valores relativos aos honorários advocatícios, periciais e custas processuais, quando devido nos termos legais. Nesta ação se inclui o pagamento dos advogados dativos e dos honorários decorrentes do acordo firmado pela AMM pela quitação dos repasses constitucionais”. Nas LOAs 2021 e 2020 (LE/MG nº 23.751/2020; LE/MG nº 23.579/2020), a rubrica apresentou a seguinte descrição: “Realizar o pagamento administrativo de valores relativos aos honorários periciais, custas processuais e honorários de advogados dativos nomeados para defender réu pobre, quando devido nos termos legais”. Nas LOAs 2019, 2018, 2017 e 2016 (LE/MG nº 23.290/2019; LE/MG nº 22.943/2018; LE/MG nº 22.476/2016; LE/MG nº 21.971/2016), a rubrica apresentou a seguinte descrição: “viabilizar o pagamento administrativo de despesas oriundas de determinações judiciais em decorrência do acesso à justiça das pessoas que comprovem insuficiência de recursos”.

72 Na LOA 2024 (LE/MG nº 24.678/2024), o estado de Minas Gerais reservou para o pagamento administrativo de honorários periciais, custas processuais e honorários de advogados dativos o montante total de apenas R\$ 216.000,00 (duzentos e dezesseis mil reais); por sua vez, nas LOAs 2020, 2021, 2022 e 2023 (LE/MG nº 23.579/2020; LE/MG nº 23.751/2020; LE/MG nº 24.013/2021; LE/MG nº 24.272/2023), foram reservados para a referida rubrica orçamentária o montante total de apenas R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais). Os valores indicados são manifestamente insuficientes para o custeio dos itens de despesa da rubrica orçamentária.

73 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Processo nº 00207/21/TCE-RO. DM nº 0199/2021-GCESS. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Data: 16/08/2021.

74 A LE/RO nº 5.527/2023 e a LE/RO nº 5.246/2022 apresentam a seguinte descrição para a rubrica: “É dever do Estado atender ao que determina a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso LXXIV, garantindo à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Eventualmente se faz necessário a contratação de auxiliares da justiça para atuar em processo de natureza civil ou criminal, garantindo o devido processo legal, ampla defesa e o acesso à justiça aos que comprovarem carência de recursos”. Nas LOAs 2022 e 2023 (LE/RO nº 5.246/2022 e LE/RO nº 5.527/2023), o estado de Rondônia destinou ao pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa, respectivamente, R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Posteriormente, a LOA 2024 (LE/RO nº 5.733/2024) ampliou o montante para R\$ 16.499.305,00 (dezesseis milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, trezentos e cinco reais).

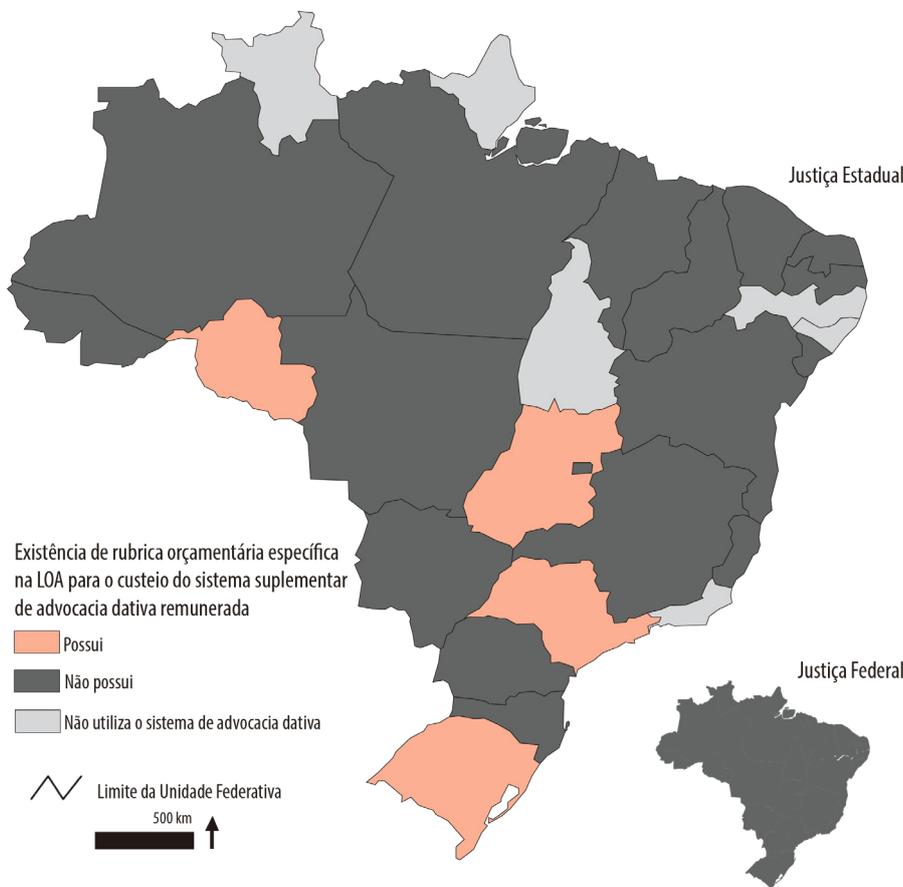
75 LE/GO nº 22.536/2024; LE/GO nº 21.527/2023; LE/GO nº 21.232/2022; LE/GO nº 20.968/2021; LE/GO nº 20.754/2020; LE/GO nº 20.419/2019; LE/GO nº 19.989/2018; e LE/GO nº 19.588/2017. Nas LOAs 2022 e 2023 (LE/GO nº 21.232/2022 e LE/GO nº 21.527/2023), o estado de Goiás destinou ao “Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça”, respectivamente, R\$ 14.132.000,00 (quatorze milhões, cento e trinta e dois mil reais) e R\$ 28.914.000,00 (vinte e oito milhões, novecentos e quatorze mil reais). Para o ano corrente, a LOA 2024 (LE/GO nº 22.536/2024) ampliou o montante para R\$ 34.727.000,00 (trinta e quatro milhões setecentos e vinte e sete mil reais).

76 De acordo com a LE/RS nº 16.047/2024, LE/RS nº 15.900/2022, LE/RS nº 15.771/2021, LE/RS nº 15.562/2020 e LE/RS nº 15.399/2019, a rubrica serve para “pagar os serviços prestados pelos advogados designados para atuar como assistentes judiciários de partes beneficiadas pela concessão de justiça gratuita, nas localidades em que não haja atendimento da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 9º da Lei nº 15.232, de 01 de outubro de 2018”. Nas LOAs 2022, 2023 e 2024 (LE/RS nº 15.771/2021, LE/RS nº 15.900/2022 e LE/RS nº 16.047/2024), o estado do Rio Grande do Sul destinou ao pagamento dos advogados(as) dativos(as) o montante de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais), para cada ano.

77 LE/SP nº 17.863/2023; LE/SP nº 17.614/2022; LE/SP nº 17.498/2021; LE/SP nº 17.309/2020; LE/SP nº 17.244/2020; LE/SP nº 16.923/2019; LE/SP nº 16.646/2018; LE/SP nº 16.347/2016; e LE/SP nº 16.083/2015. Nas LOAs 2022 e 2023 (LE/SP nº 17.614/2022 e LE/SP nº 17.498/2021), o estado de São Paulo destinou ao pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa, respectivamente, R\$ 255.312.413,00 (duzentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e doze mil, quatrocentos e treze reais) e R\$ 250.803.946,00 (duzentos e cinquenta milhões, oitocentos e três mil, novecentos e quarenta e seis reais). Para o ano corrente, a LOA 2024 (LE/SP nº 17.863/2023) reservou o montante de R\$ 241.386.049,00 (duzentos e quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil e quarenta e nove reais). Os valores representam o maior volume de gastos com a advocacia dativa dentre todas as unidades federativas brasileiras.

rários periciais ou assistenciais dos profissionais nomeados pela autoridade judiciária em benefício dos abrangidos pela assistência judiciária gratuita ou pela justiça gratuita”.

### EXISTÊNCIA DE RUBRICA ESPECÍFICA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DESTINADA AO CUSTEIO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA



Fonte: LE/AC nº 4.281/2023 e LE/AC nº 4.075/2022; LE/AM nº 6.672/2023 e LE/AM nº 6.155/2022; LE/BA nº 14.652/2024 e LE/BA nº 14.531/2022; LE/CE nº 18.664/2023 e LE/CE nº 18.275/2022; LE/ES nº 12.024/2024 e LE/ES nº 11.767/2023; LE/GO nº 21.527/2023 e LE/GO nº 22.536/2024; LE/MA nº 12.168/2023 e LE/MA nº 11.871/2022; LE/MG nº 24.272/2023 e LE/MG nº 24.678/2024; LE/MS nº 6.159/2023 e LE/MS nº 5.988/2022; LE/MT nº 12.421/2024 e LE/MT nº 12.012/2023; LE/PA nº 10.382/2024 e LE/PA nº 9.951/2023; LE/PB nº 12.561/2023 e LE/PB nº 13.041/2024; LE/PR nº 21.862/2023 e LE/PR nº 21.347/2022; LE/PI nº 8.248/2023 e LE/PI nº 7.949/2023; LE/RN nº 11.381/2023 e LE/RN nº 11.672/2024; LE/RO nº 5.527/2023 e LE/RO nº 5.733/2024; LE/RS nº 15.900/2022 e LE/RS nº 16.047/2024; LE/SE nº 9.372/2024 e LE/SE nº 9.155/2023; LE/SP nº 17.614/2022 e LE/SP nº 17.863/2023; LDF nº 7.377/2023 e LDF nº 7.212/2022; Lei nº 14.822/2024 e Lei nº 14.535/2023 | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024). Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

A existência de rubrica específica nas leis orçamentárias anuais, entretanto, constitui apenas o primeiro passo para assegurar a transparência e viabilizar o controle em relação aos gastos despendidos com o pagamento da advocacia dativa. Para além da programação orçamentária da despesa, todas as unidades federativas deveriam indicar o montante efetivamente destinado ao pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) na execução do orçamento anual.

No entanto, dentre as 22 unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, 54,6% não possuem nenhuma espécie de controle em relação aos valores destinados ao pagamento dos(as) advogados(as) nomeados(as). Além disso, 22,7% das unidades federativas não concentram os pagamentos destinados à advocacia dativa em nenhuma rubrica específica, inviabilizando o controle orçamentário em relação ao montante efetivamente despendido. Apenas 22,7% das UFs apresentam dados orçamentários minimamente transparentes em relação aos gastos com o sistema suplementar de advocacia dativa.

Nos estados do Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, a execução orçamentária anual não identifica o montante de recursos públicos despendidos com o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as), não sendo possível identificar/separar os valores destinados ao custeio do sistema suplementar de advocacia dativa<sup>78</sup>.

No estado do Ceará, por sua vez, os recursos públicos utilizados para o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) são indicados na execução orçamentária sob a rubrica “RPV - Honorários Advocatícios / Ônus de Sucumbência/ Dativo”. Todavia, a referida rubrica orçamentária concentra tanto os honorários judiciais sucumbenciais, quanto os ho-

<sup>78</sup> Em consulta ao Portal da Transparência e aos sites dos órgãos públicos responsáveis pela gestão do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, não foi possível identificar/separar os valores destinados ao pagamento da advocacia dativa remunerada nas seguintes unidades federativas: Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

norários pagos aos(às) advogados(as) dativos(as) nomeados(as), tornando virtualmente impossível separar o montante efetivamente empenhado para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa no estado<sup>79</sup>. Além disso, análise por amostragem indicou ter havido a inclusão de valores utilizados para o pagamento da advocacia dativa em outras rubricas orçamentárias genéricas, revelando a ausência de rigor no controle do item de despesa<sup>80</sup>.

Em Minas Gerais, a Advocacia Geral do Estado (AGE/MG) disponibiliza para consulta pública apenas a listagem das certidões administrativas (CPHA) e das requisições de pequeno valor (RPV) pagas aos(às) advogados(as) dativos(as), indicando o nome do(a) beneficiário(a) e o número do processo; as planilhas, entretanto, omitem os valores recebidos por cada advogado(a), inviabilizando a contabilização do montante total despendido<sup>81</sup>. O Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, por sua vez, apresenta diversos itens de despesas genéricas e específicos que poderiam abarcar os pagamentos administrativos e os requisitórios destinados ao sistema suplementar de advocacia dativa (e.g. “advogados dativos”, “advogados dativos – sentenças judiciais”, “honorários”, “honorários advocatícios – acordos extrajudiciais”, “serviços técnicos judiciais – honorários justiça gratuita”, “outras sentenças judiciais”)<sup>82</sup>; logo, diante da pulverização das despesas em diversas rubricas e da inclusão dos gastos com os(as) advogados(as) dativos(as) em outros itens de despesa genéricos, não foi possível realizar a contabilização segura do montante total de pagamentos realizados. Na tentativa de superar a falta de transparência em relação aos gastos com o sistema suplementar de advocacia dativa, a pesquisa protocolizou junto à Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais pedido de acesso à informação pública, com base no art.10 da Lei nº 12.527/2011, requerendo a indicação dos valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa remunerada no estado, haja vista não estar a informação discriminada nas planilhas divulgadas pela AGE/MG; em resposta oficial, a AGE/MG informou “que os dados referentes a pagamentos de RPV’s realizados pela Advocacia-Geral do Estado encontram-se disponibilizados no portal”, onde “consta a relação anual de pagamentos por RPV, com número do processo e autor/beneficiário”, sendo apresentado link que remete às mesmas planilhas que omitem os valores despendidos; outrossim, no que tange ao valor total destinado ao pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as), a AGE/MG se recusou a apresentar resposta, entendendo “pelo enquadramento da hipótese no art. 16 do Decreto nº 45.969/2012<sup>83</sup>, tendo em vista que a Advocacia-Geral do Estado não possui sistema informatizado que seja capaz de filtrar/apurar referidas informações”<sup>84</sup>.

No estado de Goiás, por sua vez, planilhas disponibilizadas pela Secretaria de Estado e Relações Institucionais (SERINT-GO) indicam os pagamentos administrativos de honorários realizados em favor dos(as) advogados(as) dativos(as)<sup>85</sup>.

79 Os dados relativos à execução orçamentária de 2019 a 2021 foram extraídos do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. Por sua vez, os dados relativos à execução orçamentária dos anos 2022 e 2023 foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (SIAFE-CE).

80 Em 2023, o orçamento cearense destinou para a rubrica “RPV - Honorários Advocatícios / Ônus de Sucumbência/Dativo” o montante total de R\$ 6.735.700,55 (seis milhões, setecentos e trinta e cinco mil, setecentos reais e cinquenta e cinco centavos). Os referidos valores, entretanto, são manifestamente insuficientes para o custeio da advocacia dativa no estado, indicando que gastos com o pagamento de requisitórios (precatórios/RPVs) restaram incluídos em outras rubricas orçamentárias genéricas. Os dados relativos à execução orçamentária 2023 foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (SIAFE-CE).

81 Planilhas disponibilizadas pela Advocacia Geral do Estado (AGE/MG), disponíveis em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/advogados-dativos/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

82 Em consulta ao Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, realizando a filtragem pelos itens de despesas “advogados dativos” e “advogados dativos – sentenças judiciais”, a pesquisa identificou o empenho de R\$ 28.009.659,41 (vinte e oito milhões, nove mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e quarenta e um centavos). No entanto, existem outras rubricas genéricas que podem abarcar os pagamentos administrativos e os requisitórios destinados ao sistema suplementar de advocacia dativa (e.g. “advogados dativos”, “advogados dativos – sentenças judiciais”, “honorários”, “honorários advocatícios – acordos extrajudiciais”, “serviços técnicos judiciais – honorários justiça gratuita”, “outras sentenças judiciais”). Dados extraídos do Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais (disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>).

83 Art. 16 do Dec./MG nº 45.969/2012. “Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: I – genéricos; II – desproporcionais ou desarrazoados; ou III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.”

84 No âmbito do estado de Minas Gerais, a pesquisa optou por utilizar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), pois a realidade orçamentária do estado diverge de outras unidades federativas. Em Minas Gerais, ao contrário de outras unidades federativas em que não se tem o controle em relação aos gastos com os(as) advogados(as) dativos(as), as planilhas disponibilizadas pela Advocacia Geral do Estado evidenciam que a informação contábil existe, não sendo, porém, disponibilizada para acesso ao público. Por essa razão, no dia 22-02-2024, a pesquisa protocolizou pedido de acesso à informação pública, por intermédio do sistema e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), gerido pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG). Autuado sob o nº 0108000009202416, o pedido foi formulado nos seguintes termos: “Em consulta ao site da AGE/MG, observamos que restaram disponibilizadas listagens indicando as certidões administrativas de honorários advocatícios (CPHA) pagas aos advogados nomeados judicialmente, indicando apenas o nome do advogado, o número da CPHA, o número do processo e a situação. Do mesmo modo, ao disponibilizar para consulta pública as listagens de RPVs pagas ao longo do exercício financeiro, as planilhas indicam apenas o nome do beneficiário e o número do processo. Com efeito, seja pela ausência da indicação dos valores no site da AGE/MG ou pela ausência de rubrica específica para a execução da despesa no Portal da Transparência, resta inviabilizado o cálculo do montante total de recursos públicos revertidos para o custeio da advocacia dativa no estado. Diante do exposto, por se tratar de informação pública não abrangida por sigilo, requer seja disponibilizado o acesso às seguintes informações, com base no art. 10 da Lei nº 12.527/2011: (1) seja indicado o montante total de valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa remunerada, de janeiro/2023 a dezembro/2023, englobando os valores pagos por CPHA, RPVs e precatórios; (2) seja indicado o montante total de valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa remunerada, de janeiro/2022 a dezembro/2022, englobando os valores pagos por CPHA, RPVs e precatórios; (3) seja indicado o montante total de valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa remunerada, de janeiro/2021 a dezembro/2021, englobando os valores pagos por CPHA, RPVs e precatórios; (4) sejam fornecidas as planilhas relativas aos anos 2022 e 2023, indicando as certidões administrativas de honorários advocatícios (CPHA) pagas aos advogados dativos nomeados judicialmente, especificando o valor pago a cada beneficiário; (5) sejam fornecidas as planilhas relativas aos anos 2022 e 2023, indicando os requisitórios (RPVs/precatórios) aos advogados dativos nomeados judicialmente, especificando o valor pago a cada beneficiário.” No dia 29-02-2024, a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) apresentou a seguinte resposta: “Em resposta ao pedido de acesso a informação em epígrafe, informamos que os dados referentes a pagamentos de RPV’s realizados pela Advocacia-Geral do Estado, por meio da PTPT, encontram-se disponibilizados em nosso portal, no link <https://advocaciageral.mg.gov.br/requisicao-pequeno-valor/>. Neste link consta a relação anual de pagamentos por RPV, com número do processo e autor/beneficiário. Além disso, no link <https://advocaciageral.mg.gov.br/advogados-dativos/>, há a informação das CPHA’s recebidas mensalmente pela AGE/MG. Quanto às demais informações requeridas, entende-se pelo enquadramento da hipótese no art. 16 do Decreto n. 45.969/2012, tendo em vista que esta Advocacia-Geral do Estado não possui sistema informatizado que seja capaz de filtrar/apurar referidas informações, razão pela qual entende que o pedido, nesta parte, é desproporcional ou desarrazoado, exigindo ainda trabalho minucioso de análise e consolidação de dados e informações. Sendo o que se tem a informar no momento, colocamo-nos à disposição.”

85 As planilhas relativas ao período compreendido entre fevereiro/2023 e dezembro/2023 indicam gastos com o pagamento administrativo de advo-

Todavia, o próprio portal eletrônico da SERINT-GO indica a realização de pagamentos de dívidas em atraso junto à advocacia dativa goiana, em montantes milionários aparentemente não contemplados e discriminados nas planilhas de detalhamento das certidões de honorários disponibilizadas para acesso ao público<sup>86</sup>. O Portal da Transparência do Estado de Goiás, por sua vez, remete ao próprio portal eletrônico da SERINT-GO, no que tange às despesas com a advocacia dativa. Com efeito, também em relação ao estado de Goiás, restou inviabilizada a contabilização do efetivo montante de recursos despendidos com o pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa.

No âmbito da justiça federal, os valores contabilizados pelo Conselho de Justiça Federal (CJF) contemplam apenas os pagamentos administrativos realizados por meio do Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita da Jurisdição Federal (AJG/JF), não havendo a contabilização dos pagamentos realizados por meio da expedição de requisitório (precatório/RPV)<sup>87</sup>. Além disso, o próprio Tribunal de Contas da União já censurou a falta de controle sobre nomeações e pagamentos de honorários de advogados(as) dativos(as) no âmbito da justiça federal, recomendando ao Conselho Nacional de Justiça a adoção de medidas para aprimorar a transparência e o controle sobre os gastos despendidos com o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada<sup>88</sup>. Por essa razão, também no âmbito da justiça federal não foi possível identificar o total despendido com o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as).

No Distrito Federal, o Portal da Transparência indica o item de despesa “advocacia dativa – Distrito Federal” como inserido nas despesas inerentes aos “Direitos da Cidadania”. No entanto, o valor indicado para a referida rubrica se revela extremamente inferior ao indicado nas notas de empenho lançadas no próprio Portal da Transparência, destinadas a atender “despesas com o pagamento dos honorários dos advogados dativos, objeto do programa de acesso à justiça e fomento ao advogado iniciante, denominado Programa Justiça mais Perto do Cidadão, estabelecido na Lei nº 7.157, de 1º de julho de 2022, regulamentada pelo Decreto nº 43.321, de 7 de outubro de 2022”<sup>89</sup>. Além disso, o Portal da Transparência apresenta diversas outras notas de empenho não listadas como abrangidas pelo “Programa Justiça mais Perto do Cidadão” e identificadas apenas como “pagamento dos honorários dos advogados dativos” ou “pagamento dos honorários por atuação como advogado dativo”<sup>90</sup>. Logo, também em relação ao Distrito Federal restou inviabilizada a contabilização dos valores despendidos com o pagamento da advocacia dativa.

Dentre as unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, somente Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina apresentam dados orçamentários minimamente transparentes em relação aos valores despendidos com o pagamento de honorários para os(as) advogados(as) dativos(as).

No estado de Rondônia, os valores despendidos com o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada passaram a ser contabilizados por força do Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO, somando R\$ 514.196,56 (quinhentos e quatorze mil, cento e noventa e seis reais e cinquenta e seis centavos)<sup>91</sup>, em 2023.

No estado do Rio Grande do Sul, a execução orçamentária anual de 2023 identifica a destinação de R\$ 5.565.974,99 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e setenta e quatro reais e noventa e nove centavos) para a despesa “Assistente Judiciário - Advogado Dativo - Lei nº 15232/2018”<sup>92</sup>. Os valores, entretanto, contemplam apenas pagamentos administrativos realizados à advocacia dativa, não abrangendo eventuais pagamentos realizados por meio da expedição de requisitórios (precatórios/RPVs).

Por fim, os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina contabilizam os mais elevados gastos com o sistema

gados(as) dativos(as) no montante total de R\$ 13.190.585,03 (treze milhões, cento e noventa mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e três centavos). Dados extraídos das planilhas disponibilizadas pela Secretaria de Estado e Relações Institucionais (SERINT), que indicam a “relação de pagamento de advogados dativos 2023” (disponível em: <https://www.institucional.go.gov.br/programas-sociais/advogados-dativos.html>).

86 De acordo com o próprio portal eletrônico da SERINT-GO, o governo estadual teria realizado pagamentos de dívidas em atraso junto à advocacia dativa goiana, no montante total de R\$ 31.000.000,00 (trinta e um milhões), com base no Decreto do Estado de Goiás nº 10.142/2022. No entanto, o valor indicado supera o montante total das certidões de honorários listadas nas planilhas disponibilizadas para acesso ao público, que somaram em 2023 o total de R\$ 13.190.585,03 (treze milhões, cento e noventa mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e três centavos). Provavelmente, a contabilização do montante total despendido com a advocacia dativa no estado envolveria o somatório dos pagamentos administrativos indicados nas planilhas da SERINT-GO e os valores despendidos com os pagamentos retroativos não listados. Dados extraídos do portal eletrônico da Secretaria de Estado e Relações Institucionais (SERINT), disponível em: <https://www.institucional.go.gov.br/programas-sociais/advogados-dativos.html>

87 Planilha fornecida pelo Conselho de Justiça Federal indica a realização de pagamentos por meio do Sistema Eletrônico de Assistência Judiciária Gratuita da Jurisdição Federal (AJG/JF) no montante de R\$ 4.610.796,39 (quatro milhões, seiscentos e dez mil, setecentos e noventa e seis reais e trinta e nove centavos). Contudo, os valores indicados contemplam apenas os valores objeto de pagamento administrativo pelo AJG/JF, não havendo a contabilização dos pagamentos realizados por meio da expedição de requisitório (precatório/RPV).

88 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento 02/05/2018.

89 O Portal da Transparência do Distrito Federal identifica o empenho de R\$ 4.579,15 (quatro mil, quinhentos e setenta e nove reais e quinze centavos) para o item de despesa “advocacia dativa – Distrito Federal”. No entanto, ao serem consultadas por amostragem as notas de empenho lançadas no próprio Portal da Transparência, foram identificados pagamentos que superaram largamente o montante indicado. Na verdade, o somatório de apenas duas notas de empenho, referentes a apenas duas nomeações de advogados dativos, já ultrapassa o valor indicado para o referido item de despesa: nota de empenho nº 2023NE01139, relativa ao processo nº 00400-0000066387/2023-86, emitida no dia 16-10-2023, tendo como credor o advogado J.P.F., no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais); e nota de empenho nº 2023NE00985, relativa ao processo nº 00400-0000058948/2023-73, emitida em 29-08-2023, tendo como credor o advogado J.T.S.O., no valor de R\$ 2.000,00. Com efeito, resta claramente evidenciada a falibilidade das rotinas de contabilização e controle sobre os valores despendidos com o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Distrito Federal.

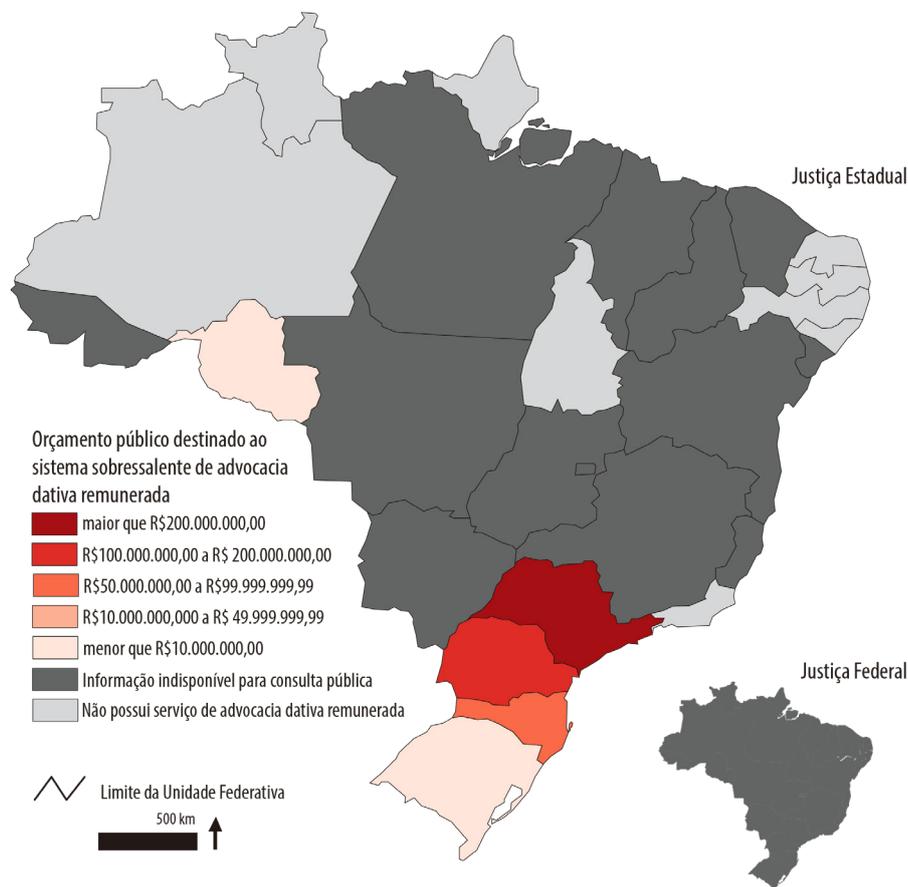
90 Dados extraídos do Portal da Transparência do Distrito Federal (disponível em: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/temas?5>)

91 Dados extraídos do Portal da Transparência de Rondônia (disponível em: <https://transparencia.ro.gov.br>)

92 Dados extraídos do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, realizando a filtragem por “subprojeto” e indicando a despesa “Assistente Judiciário - Advogado Dativo - Lei nº 15232/2018” (disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/despesas/>)

suplementar de advocacia dativa remunerada no país, apresentando despesas, relativas à execução orçamentária 2023, no montante de R\$ 205.991.597,15 (duzentos e cinco milhões, novecentos e noventa e um mil, quinhentos e noventa e sete reais e quinze centavos)<sup>93</sup>, R\$ 124.243.744,48 (cento e vinte e quatro milhões, duzentos e quarenta e três mil, setecentos e quarenta e quatro reais e quarenta e oito centavos)<sup>94</sup> e R\$ 63.921.042,68 (sessenta e três milhões, novecentos e vinte e um mil, quarenta e dois reais e sessenta e oito centavos)<sup>95</sup>, respectivamente. Importante registrar, ainda, que os valores indicados contemplam apenas pagamentos administrativos emitidos em favor dos(as) advogados(as) dativos(as), não abrangendo eventuais pagamentos realizados por meio da expedição de requisitórios (RPVs/precatórios).

### RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO CUSTEIO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA



Fonte: PGE/PR; Portal da Transparência/RS; Portal da Transparência/RO; Portal da Transparência da AJG/PJSC; DPE-SP; CJF | Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024). Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

Não obstante a falta de transparência e a ausência de controle impeçam o completo mapeamento dos recursos públicos despendidos atualmente com a advocacia dativa, estimativa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) indica gastos em “valor próximo a R\$ 900 milhões em âmbito nacional com assistência jurídica suplementar à Defensoria Pública”<sup>96</sup>.

#### 2.6.1. Da análise comparativa de economicidade entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada

Comparar os modelos da Defensoria Pública com o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, sob a perspectiva econômica dos custos aos cofres públicos, apresenta algumas dificuldades que decorrem, primordialmente, da absoluta divergência entre os próprios modelos. Enquanto o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada depende da intermediação de um terceiro para que o jurisdicionado tenha o acesso ao serviço de assistência jurídica gratuita (juiz ou órgão administrativo que realiza a nomeação), o modelo constitucional de Defensoria Pública funciona com “portas abertas”, sendo a população diretamente atendida pela instituição em seus diversos canais. Ainda, o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada possui

93 Dados extraídos do Portal da Transparência da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/transparencia/portal-da-transparencia/despesas>)

94 Dados fornecidos pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná, por intermédio do procedimento administrativo SEI nº 20.679.972-2, em cumprimento ao Termo de Cooperação PGE-PR/DPE-PR nº 01/2023.

95 Dados extraídos do Portal da Transparência da AJG/PJSC (disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/orcamento-e-financas/assistencia-judiciaria-gratuita>)

96 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento 02/05/2018.

abrangência eminentemente judicial, enquanto o modelo constitucional de Defensoria Pública abrange também a atuação extra-judicial, orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e atuação coletiva.

Reconhecida a diferença fundamental entre os serviços jurídico-assistenciais, a análise comparativa de economicidade entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada demanda a identificação dos pontos de aproximação, para que seja viabilizada a construção dos paralelos orçamentários. A remuneração do sistema suplementar de advocacia dativa, seja nas unidades federativas que possuem tabela de remuneração específica ou naquelas que utilizam a tabela de honorários mínimos da Ordem dos Advogados do Brasil, toma como base o ato jurídico-assistencial praticado pelo(a) advogado(a) dativo(a) para determinar o montante remuneratório (e.g. atuação em processos judiciais, participação em atos isolados, confecção de peças processuais). Embora em abrangência mais ampla e com acesso mais facilitado, a Defensoria Pública também realiza cotidianamente os referidos atos jurídico-assistenciais, dentre outras atividades funcionais.

A análise comparativa de economicidade, então, propõe o seguinte exercício: considerando que a atuação final da Defensoria Pública, medida através do quantitativo de atos praticados, representa a demanda jurídico-assistencial mínima a ser atendida, caso o modelo constitucional de Defensoria Pública não existisse, quanto custaria para suprir esta demanda mínima por intermédio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada?

Para responder à pergunta, primeiramente a pesquisa aplicou ao volume de atos jurídico-assistenciais praticados pela Defensoria Pública as tabelas remuneratórias aplicadas aos(às) advogados(as) dativos(as), obtendo o custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada.

Dentre as unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa, 50,0% continuam a remunerar os(as) advogados(as) nomeados(as) com base na tabela geral de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil e/ou considerando parâmetros de equidade<sup>97</sup> (Acre, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe)<sup>98</sup>. Nas demais unidades federativas (50,0%), os honorários devidos aos(às) advogados(as) dativos(as) são fixados com base em tabela de precificação específica, elaborada no âmbito da respectiva unidade federativa (Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal e União)<sup>99</sup>.

Com base nas tabelas remuneratórias aplicadas ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a pesquisa realizou o cálculo dos valores médios unitários abstratos por tabela de precificação e dos valores médios unitários por tabela da OAB<sup>100</sup>. Em virtude da significativa diferença entre o custo representado pelas tabelas de precificação específica e as tabelas de honorários mínimos da Ordem dos Advogados do Brasil, a pesquisa projetou, também, um cenário abstrato, dentro do qual todas as unidades federativas possuiriam a regulamentação por tabela específica<sup>101</sup>. Com isso, a pesquisa realizou a construção de três cenários distintos de comparação: (a) cenário hipotético em que todas as unidades federativas estariam utilizando tabelas de precificação específica para remunerar a advocacia dativa suplementar; (b) cenário real, aplicando as tabelas de precificação específica para as unidades federativas que a possuem, e aplicando as tabelas de honorários mínimos das respectivas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil para as unidades federativas que não possuem tabela de precificação própria; e (c) cenário hipotético em que todas as unidades federativas estariam utilizando as tabelas de honorários mínimos das respectivas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil para remunerar a advocacia dativa suplementar<sup>102</sup>.

A tabela a seguir apresenta o volume de atos praticados pela Defensoria Pública e o orçamento executado, bem como a projeção do mesmo volume de atuação funcional em cada um dos três cenários descritos anteriormente, utilizando como referência os valores do ano de 2023:

97 Importante registrar que o pagamento de honorários aos(às) advogados(as) dativos(as) em nivelamento com o mercado forense constitui medida tão onerosa para a administração pública que, atualmente, nenhum país do mundo adota este patamar contraprestacional, nem mesmo os países com mais elevados níveis de desenvolvimento econômico e social (nesse sentido: ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 182. ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 9. ABEL-SMITH, Brian; ZANDER, Michael; BROOKE, Rosalind. *Legal Problems and the Citizen*. London: Heinemann, 1973. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. General Report. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *A world survey*. Milan: Giuffrè Editore, 1978. (Access to Justice, v. 1). REGAN, Francis; PATERSON, Alan; GORIELY, Tamara. *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. New York: Oxford University Press, 1999. BLANKENBURG, Erhard. *Aide Juridique: des avancées sporadiques*. Droit e Société, [s. l.], n. 34, p. 613-633, 1996. HYNES, Steve. *Austerity Justice*. London: Legal Action Group, 2012. HAMMERSLEV, Ole; RØNNING, Olaf Halvorsen. *Outsourcing legal aid in the Nordic Welfare States*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2016. MOORE, Sarah; NEWBURY, Alex. *Legal aid in crisis: assessing the impact of reform*. Great Britain: Policy Press, 2017. MOORHEAD, Richard; PLEASANCE, Pascoe. *After universalism: re-engineering access to justice*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. PATERSON, Alan. *Lawyers and the public good: democracy in action?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012. SOMMERLAD, Hilary. *Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid*. Journal of Law and Society, [s. l.], v. 31, n. 3, sept. 2004).

98 Art. 3º da LE/AC nº 3.165/2016; arts. 5º e 6º do Provimento nº 11/2021/CGJCE; art. 4º da LE/GO nº 9.785/1985; art. 2º da Instrução Normativa PGE/MA nº 02/2022; art. 87 do Provimento nº 39/2020/CGJMT; arts. 5º e 6º do Provimento nº 123/2023/CGJPI.

99 Art. 4º da Resolução TJ/AM nº 05/2022; art. 2º do Dec.R/ES nº 2.821/2011; art. 4º da LE/GO nº 9.785/1985 e Portaria PGE/GO nº 293/2003; Cláusula Terceira do Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; art. 5º da LE/PR nº 18.664/2015; art. 23 da Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Cláusula 11 do Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Cláusula Quinta do Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e art. 8º da Resolução CMSC nº 5/2019; Cláusula Décima Sétima do Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; arts. 21 e 22 do Dec./DF nº 43.821/2022; art. 25 da Resolução CJF nº 305/2014.

100 Os métodos e técnicas aplicados para a realização do cálculo dos valores médios unitários abstratos por tabela de precificação e dos valores médios unitários por tabela da OAB se encontram especificados na metodologia da pesquisa.

101 Os métodos e técnicas aplicados para a realização do cálculo dos valores médios unitários abstratos projetados para as unidades federativas que não possuem regulamentação de precificação própria para a advocacia dativa se encontram especificados na metodologia da pesquisa.

102 Importante registrar que, nas hipóteses em que a tabela de precificação ou os atos normativos que regulamentam a advocacia dativa permitam a multiplicação dos valores em virtude da maior complexidade da causa ou de peculiaridades do caso concreto, a possibilidade de majoração não foi computada pelo cálculo, sendo sempre considerado o parâmetro remuneratório ordinário. Do mesmo modo, parcelas remuneratórias adicionais previstas nas tabelas de honorários mínimos da OAB, calculadas com base no caso concreto (e.g. parcela remuneratória adicional calculada com base no valor da causa), não foram considerados para o cálculo do valor médio unitário abstrato, sendo apenas computados os parâmetros remuneratórios ordinários.

## Custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada

UF	Total de atos praticados pela Defensoria Pública	Orçamento executado pela Defensoria Pública (R\$)	(A) Custo do sistema suplementar de advocacia dativa baseado na tabela de precificação específica (R\$)	(B) Custo do sistema suplementar de advocacia dativa baseado na realidade atual (R\$)	(C) Custo do sistema suplementar de advocacia dativa baseado na tabela da OAB (R\$)
AC	214.947	57.265.240,19	154.509.186,71	681.126.740,44	681.126.740,44
AL	736.806	89.596.659,92	529.634.262,50	3.019.433.369,31	3.019.433.369,31
AP	386.159	73.128.668,27	277.580.580,47	1.573.115.679,15	1.573.115.679,15
AM	1.942.871	215.255.974,45	1.166.883.465,42	1.166.883.465,42	11.044.512.807,34
BA	1.566.414	369.378.263,90	1.125.976.883,55	10.306.220.913,00	10.306.220.913,00
CE	2.143.967	290.914.901,00	1.541.136.175,43	24.747.221.490,08	24.747.221.490,08
DF	1.718.360	316.693.425,11	1.401.843.375,26	1.401.843.375,26	14.883.201.144,00
ES	581.075	115.521.983,12	532.652.083,33	532.652.083,33	6.611.808.218,55
GO	869.816	150.439.709,13	423.813.049,22	423.813.049,22	3.328.857.172,51
MA	734.206	271.714.590,23	527.765.318,60	3.515.840.978,36	3.515.840.978,36
MT	814.974	314.574.769,25	585.823.342,17	5.199.940.434,78	5.199.940.434,78
MS	717.472	279.525.410,81	515.736.508,10	3.889.686.173,96	3.889.686.173,96
MG	11.548.666	853.902.750,97	11.468.544.654,91	11.468.544.654,91	76.397.312.756,50
PA	2.326.060	246.164.554,26	1.672.029.099,43	8.347.610.015,95	8.347.610.015,95
PB	358.800	103.337.737,25	257.914.258,82	1.374.540.239,36	1.374.540.239,36
PR	598.249	164.652.788,20	461.811.600,51	461.811.600,51	1.819.313.217,16
PE	2.212.893	222.157.282,52	1.590.681.878,34	11.333.453.016,75	11.333.453.016,75
PI	387.820	116.591.005,67	278.774.548,09	1.916.347.380,34	1.916.347.380,34
RJ	8.085.716	1.103.506.233,90	5.812.211.396,83	57.904.715.384,95	57.904.715.384,95
RN	389.903	95.483.625,95	280.271.859,69	1.658.162.562,84	1.658.162.562,84
RS	4.535.198	584.182.325,99	1.336.383.015,33	1.336.383.015,33	31.453.856.168,31
RO	586.768	119.326.249,24	684.054.134,40	684.054.134,40	3.027.259.151,34
RR	216.920	98.198.075,54	155.927.427,60	869.911.505,19	869.911.505,19
SC	943.414	112.892.172,71	560.453.954,98	560.453.954,98	3.537.997.018,35
SP	4.971.298	1.076.979.389,10	2.726.229.149,23	2.726.229.149,23	34.173.749.091,18
SE	242.901	87.780.522,24	174.603.208,98	956.567.361,71	956.567.361,71
TO	667.845	199.778.085,27	480.063.400,73	3.008.454.319,52	3.008.454.319,52
UN	2.600.134	677.133.425,00	1.094.787.349,32	1.094.787.349,32	14.380.675.745,69
<b>TOTAL</b>	<b>53.099.652</b>	<b>8.406.075.819,19</b>	<b>37.818.095.167,96</b>	<b>162.159.803.397,58</b>	<b>340.960.890.056,58</b>

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Resolução TJ/AM nº 05/2022; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Portaria PGE/GO nº 293/2003; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; Dec./DF nº 43.821/2022; Resolução CJF nº 305/2014; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AL; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AM; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/BA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/CE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/DF; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/ES; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/GO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MT; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MG; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PB; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PI; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RN; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/TO. Obs: nas unidades federativas que possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa; para as unidades federativas que não possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica projetado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de precificação específica das unidades federativas que a possuem; valor médio unitário abstrato por tabela da OAB apurado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

**Os dados revelam que o custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada é extremamente superior ao custo do modelo constitucional de Defensoria Pública, em todos os três cenários aplicados.**

Tendo como base o custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, a pesquisa realizou a subtração do orçamento executado pela Defensoria Pública para a prática dos mesmos atos jurídico-assistenciais. O resultado indica o quanto se gastaria a mais para prestar assistência jurídica no Brasil, caso o serviço fosse prestado pelo sistema suplementar de advocacia dativa remunerada:

Economicidade do modelo constitucional de Defensoria Pública em comparação ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada			
UF	(A) Economicidade baseada na tabela de precificação específica (R\$)	(B) Economicidade baseada na realidade atual (R\$)	(C) Economicidade baseada na tabela da OAB (R\$)
AC	97.243.946,52	623.861.500,25	623.861.500,25
AL	440.037.602,58	2.929.836.709,39	2.929.836.709,39
AP	204.451.912,20	1.499.987.010,88	1.499.987.010,88
AM	951.627.490,97	951.627.490,97	10.829.256.832,89
BA	756.598.619,65	9.936.842.649,10	9.936.842.649,10
CE	1.250.221.274,43	24.456.306.589,08	24.456.306.589,08
DF	1.085.149.950,15	1.085.149.950,15	14.566.507.718,89
ES	417.130.100,21	417.130.100,21	6.496.286.235,43
GO	273.373.340,09	273.373.340,09	3.178.417.463,38
MA	256.050.728,37	3.244.126.388,13	3.244.126.388,13
MT	271.248.572,92	4.885.365.665,53	4.885.365.665,53
MS	236.211.097,29	3.610.160.763,15	3.610.160.763,15
MG	10.614.641.903,94	10.614.641.903,94	75.543.410.005,53
PA	1.425.864.545,17	8.101.445.461,69	8.101.445.461,69
PB	154.576.521,57	1.271.202.502,11	1.271.202.502,11
PR	297.158.812,31	297.158.812,31	1.654.660.428,96
PE	1.368.524.595,82	11.111.295.734,23	11.111.295.734,23
PI	162.183.542,42	1.799.756.374,67	1.799.756.374,67
RJ	4.708.705.162,93	56.801.209.151,05	56.801.209.151,05
RN	184.788.233,74	1.562.678.936,89	1.562.678.936,89
RS	752.200.689,34	752.200.689,34	30.869.673.842,32
RO	564.727.885,16	564.727.885,16	2.907.932.902,10
RR	57.729.352,06	771.713.429,65	771.713.429,65
SC	447.561.782,27	447.561.782,27	3.425.104.845,64
SP	1.649.249.760,13	1.649.249.760,13	33.096.769.702,08
SE	86.822.686,74	868.786.839,47	868.786.839,47
TO	280.285.315,46	2.808.676.234,25	2.808.676.234,25
UN	417.653.924,32	417.653.924,32	13.703.542.320,69
<b>TOTAL</b>	<b>29.412.019.348,77</b>	<b>153.753.727.578,39</b>	<b>332.554.814.237,39</b>

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024); Resolução TJ/AM nº 05/2022; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Portaria PGE/GO nº 293/2003; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; Dec./DF nº 43.821/2022; Resolução CJF nº 305/2014; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AL; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AM; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/BA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/CE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/DF; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/ES; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/GO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MT; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MG; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PB; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PI; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RN; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/TO. Obs.: nas unidades federativas que possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa; para as unidades federativas que não possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica projetado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de precificação específica das unidades federativas que a possuem; valor médio unitário abstrato por tabela da OAB apurado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada calculado pela multiplicação do volume de atos jurídico-assistenciais praticados pela Defensoria Pública pelos valores médios unitários abstratos por tabela de precificação específica e valores médios unitários abstratos por tabela da OAB; para o cálculo da economicidade foi subtraído do custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada o orçamento executado pela Defensoria Pública para a prática dos mesmos atos jurídico-assistenciais.

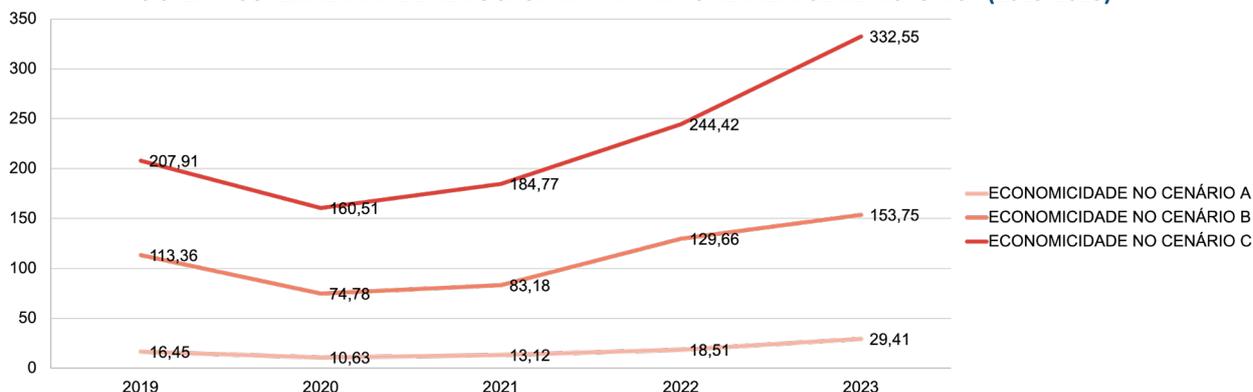
Dentro da análise comparativa, caso os serviços jurídico-assistenciais atualmente prestados pelas Defensorias Públicas do Brasil fossem desenvolvidos pelo sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, os dados projetam um custo anual de **153,7 bilhões de reais a mais** que os valores atualmente despendidos com o custeio das Defensorias Públicas, considerando a realidade atual. Mesmo levando em consideração o cenário hipotético menos oneroso, dentro do qual todas as unidades federativas instituísem tabela de precificação específica em patamares inferiores às atuais

tabelas de honorários da OAB, ainda assim o custo anual do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada superaria em 29,4 bilhões de reais os valores atualmente despendidos com o custeio das Defensorias Públicas.

Importante observar que a relação de economicidade considerou apenas os atos jurídico-assistenciais quantificáveis da Defensoria Pública, não sendo considerada a atuação que não possui paralelo na advocacia dativa remunerada (e.g. promoção dos direitos humanos; empoderamento legal dos cidadãos por meio de práticas de educação jurídica; promoção da participação democrática).

A análise da curva histórica revela que a maior economicidade do modelo constitucional de Defensoria Pública pode ser observada ao longo de todos os anos, considerando os três cenários prospectivos de análise:

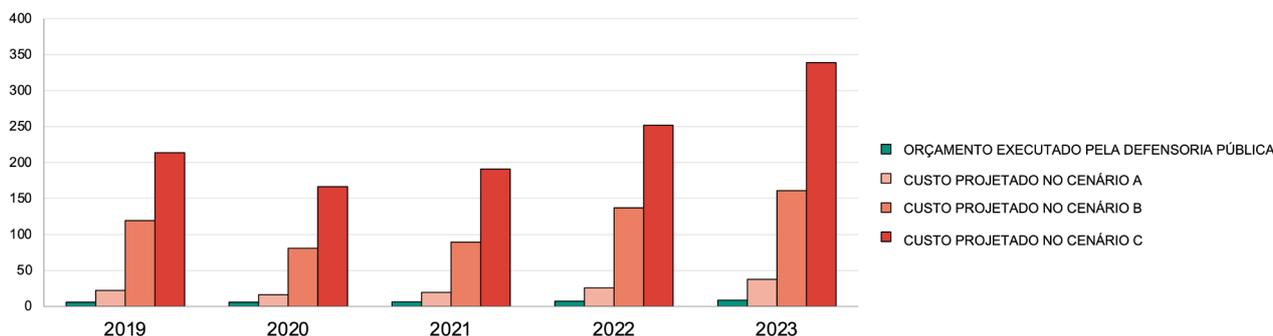
### ECONOMICIDADE DO MODELO CONSTITUCIONAL DE DEFENSORIA PÚBLICA EM COMPARAÇÃO AO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA: SÉRIE HISTÓRICA (2019-2023)



Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024, 2023, 2022 e 2021); Resolução TJ/AM nº 05/2022; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Portaria PGE/GO nº 293/2003; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; Dec./DF nº 43.821/2022; Resolução CJF nº 305/2014; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AL; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AM; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/BA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/CE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/DF; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/ES; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/GO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MT; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MG; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PB; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PI; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RN; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/TO. Obs.: nas unidades federativas que possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa; para as unidades federativas que não possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica projetado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de precificação específica das unidades federativas que a possuem; valor médio unitário abstrato por tabela da OAB apurado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada calculado pela multiplicação do volume de atos jurídico-assistenciais praticados pela Defensoria Pública pelos valores médios unitários abstratos por tabela de precificação específica e valores médios unitários abstratos por tabela da OAB; para o cálculo da economicidade foi subtraído do custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada o orçamento executado pela Defensoria Pública para a prática dos mesmos atos jurídico-assistenciais.

A magnitude da relação de economicidade reflete a discrepância entre o orçamento efetivamente executado pelas Defensorias Públicas e o custo projetado de igual produtividade pelo sistema suplementar de advocacia dativa remunerada:

### ECONOMICIDADE DO MODELO CONSTITUCIONAL DE DEFENSORIA PÚBLICA EM COMPARAÇÃO AO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA: SÉRIE HISTÓRICA (2019-2023)



Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2024, 2023, 2022 e 2021); Resolução TJ/AM nº 05/2022; Dec.R/ES nº 2.821/2011; Portaria PGE/GO nº 293/2003; Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação Mútua Técnica e Operacional AGE-MG/OAB-MG de 2022; LE/PR nº 18.664/2015; Resolução Conjunta PGE-RS/DPE-RS nº 001/2020; Termo de Ajustamento de Gestão TCE-RO/MPC-RO/MPE-RO/DPE-RO/TJ-RO/ALERJ-RO/PGE-RO/CGE-RO/SEPLAG-RO; Convênio TJ-SC/DPE-SC nº 153/2019 e Resolução CMSC nº 5/2019; Termo de Convênio DPE-SP/OAB-SP nº 002/2021; Dec./DF nº 43.821/2022; Resolução CJF nº 305/2014; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AL; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/AM; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/BA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/CE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/DF; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/ES; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/GO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MT; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/MG; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PA; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PB; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/PI; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RJ; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RN; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RS; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RO; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/RR; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SC; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SP; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/SE; Tabela de Honorários Advocatórios OAB/TO. Obs.: nas unidades federativas que possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica apurado com base na média aritmética entre todas as possíveis atuações dos advogados dativos por unidade federativa; para as unidades federativas que não possuem tabela de precificação própria, valor médio unitário abstrato por tabela de precificação específica projetado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de precificação específica das unidades federativas que a possuem; valor médio unitário abstrato por tabela da OAB apurado com base na média aritmética dos valores extraídos das tabelas de honorários mínimos de cada seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada calculado pela multiplicação do volume de atos jurídico-assistenciais praticados pela Defensoria Pública pelos valores médios unitários abstratos por tabela de precificação específica e valores médios unitários abstratos por tabela da OAB; para o cálculo da economicidade foi subtraído do custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada o orçamento executado pela Defensoria Pública para a prática dos mesmos atos jurídico-assistenciais.

Diante da enorme relação de economicidade do modelo constitucional de Defensoria Pública em comparação ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, resta claramente evidenciado que a não disponibilização de Defensores(as) Públicos(as) em todas as comarcas acaba gerando um custo muito maior para as unidades federativas, que acabam sendo compelidas a realizar o pagamento suplementar de advogados(as) dativos(as).

Na verdade, o cálculo comparativo de economicidade revela a existência de autêntico paradoxo no sistema jurídico-assistencial brasileiro: enquanto a União, os Estados-membros e o Distrito Federal alegam não possuírem recursos financeiros suficientes para adimplirem o art. 98 do ADCT, as mesmas unidades federativas realizam o pagamento de advogados(as) dativos(as) para suplementarem a ausência de Defensores(as) Públicos(as), com custo operacional extremamente superior e extensão material de atuação significativamente inferior.

A maior economicidade do modelo constitucional de Defensoria Pública restou também reconhecida por outros estudos independentes produzidos por economistas no âmbito dos estados de Rondônia<sup>103</sup>, Pernambuco<sup>104</sup> e Bahia<sup>105</sup>, além de auditorias realizadas pelos tribunais de contas dos estados<sup>106</sup>.

Realizando uma abordagem mais concreta, a Corregedoria da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina elaborou estudo independente, apontando quanto seria auferido pelos Defensores Públicos da área criminal e recursal, caso fossem remunerados pela Tabela de Honorários da OAB-SC. Considerando os Relatórios Estatísticos de Produtividade coletados periodicamente pela DPE-SC, o Defensor Público utilizado como parâmetro receberia R\$ 3.213.933,33 (três milhões, duzentos e treze mil, novecentos e trinta e três reais e trinta e três centavos) por sua atuação na área criminal, somente no ano de 2017:

No que concerne ao quantum seria auferido pelos Defensores Públicos da área criminal e recursal caso fossem remunerados pela Tabela de Honorários da OAB-SC), utilizou-se como fonte para o estudo os Relatórios de Estatística e Produtividade enviados pelos Defensores Públicos no primeiro, segundo e terceiro trimestre de 2017, onde foram realizadas duas simulações comparativas: Simulação 1 - atuação na área criminal; e Simulação 2 - atuação perante os Tribunais Superiores, as

103 “Conforme documento elaborado pela Defensoria Pública do estado, o número total de atividades executadas pelos defensores públicos do estado foi de cerca de 55,8 mil no ano de 2018, sendo 193,7 mil realizadas em Porto Velho e 362,1 mil dos núcleos do interior. Dividindo-se a despesa anual total de 2019 (R\$ 74,16 milhões) pelas 555.817 atividades executadas, chega-se a um custo unitário de R\$ 133,43 (cento e trinta e três reais e quarenta e três centavos) por atividade conduzida por um defensor. Por outro lado, a análise de 2.207 processos judiciais objeto de execução de honorários advocatícios em 1ª. instância entre janeiro de 2017 e maio de 2019, envolvendo advogados dativos no estado de Rondônia, mostra uma despesa média de honorários R\$ 662,35 por ato processual, o que é cerca de cinco vezes maior que o custo de um ato processual conduzido por defensor público, de R\$ 133,43. Além disso, há uma grande dispersão dos valores arbitrados: em 89 casos o valor dos honorários por um único ato processual foi superior a R\$ 3,3 mil. Tal variação implica em maior desvio-padrão, ou seja, quando se contrata um advogado dativo diminui-se a previsibilidade do gasto por processo, gerando um componente de incerteza com relação à projeção da despesa pública com esta rubrica. Faz-se necessário perguntar ainda: qual seria o custo para os cofres públicos estaduais, caso fosse necessário remunerar, pelos valores da Tabela da OAB-RO, um advogado dativo que realizasse os mesmos procedimentos que um defensor público? O cálculo realizado aponta para um custo anual de cerca de R\$ 253.256.054,80 (duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, cinquenta e quatro reais e oitenta centavos). Este teria sido o custo da Defensoria Pública do Estado em 2018, caso os defensores fossem remunerados pela tabela da OAB, isto é, o erário estadual teria gasto 3,4 vezes mais do que custou a Defensoria Pública estadual em 2018. Isto representaria uma despesa de R\$ 3.246.872,50 (três milhões, duzentos e quarenta e seis mil, oitocentos e setenta e dois reais e cinquenta centavos) por dativo, caso ele executasse todas as atividades do defensor. Como o custo efetivo de um defensor é muito menor, a nomeação de um defensor público ao invés da contratação de um advogado dativo representaria uma economia anual de R\$ 2.289.784,00 (dois milhões, duzentos e oitenta e nove mil, setecentos e oitenta e quatro reais) por defensor para os cofres públicos, caso fossem praticados os valores estabelecidos pela OAB-RO. Considerando-se os cálculos mencionados acima, pode-se estimar a economia proporcionada pela nomeação de cinquenta defensores públicos, substituindo igual número de advogados dativos: (i) se compararmos o custo por ato processual em 1ª. instância, tal medida geraria uma economia anual de R\$ 188.454.196,00 (cento e oitenta e oito milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, cento e noventa e seis reais) para o erário estadual; (ii) se calcularmos o custo das ações realizadas pelos duzentos defensores públicos, caso fossem executadas por dativos e remuneradas de acordo com a tabela da OAB-RO, tal medida implicaria uma economia anual de R\$ 114.489.202,00 (cento e catorze milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, duzentos e dois reais) para o erário rondoniense.” (JORGE, Marco Antonio; SALDANHA, Rafael. *A Economia para os Cofres Públicos do Estado de Rondônia com a Efetivação de Defensores Públicos*, 2019, p. 1-2)

104 “Conforme documento elaborado pelo Gabinete do Defensor Público Geral do estado, o número estimado anual de atos processuais executados pelos defensores públicos do estado é de cerca de 506,1 mil, considerando-se apenas a esfera judicial. Dividindo-se a despesa anual total de 2019 (R\$ 200,76 milhões) pelos 506.079 atos processuais estimados, chega-se a um custo unitário de R\$ 396,70 (trezentos e noventa e seis reais e setenta centavos) por ato processual conduzido por um defensor público. Por outro lado, a análise de 2.526 processos judiciais objeto de execução de honorários advocatícios em 1ª. instância entre janeiro de 2017 e março de 2019, envolvendo advogados dativos no estado de Pernambuco, mostra uma despesa média de honorários R\$ 1.866,98 por ato processual, o que é 4,7 vezes maior do que o custo de um ato processual conduzido por defensor público, de R\$ 396,70. Além disso, há uma grande dispersão dos valores arbitrados: em 379 dos 2.526 processos (15%) o valor dos honorários por um único ato processual foi igual ou superior a cinco mil reais. Tal variação implica em maior desvio-padrão, ou seja, quando se contrata um advogado dativo diminui-se a previsibilidade do gasto por processo, gerando um componente de incerteza com relação à projeção da despesa pública com esta rubrica. Outra observação relevante: dados fornecidos pela Procuradoria Geral do Estado mostram que o dispêndio com dativos cresceu a uma taxa anual de 42,9% no triênio 2016-2018. Mantida a tendência, o Governo do Estado gastará com esta rubrica em 2021 quase três vezes o montante despêndido em 2018. Faz-se necessário perguntar ainda: qual seria o custo para os cofres públicos estaduais, caso fosse necessário remunerar, pelos valores da Tabela da OAB-PE, um advogado dativo que realizasse os mesmos procedimentos que um defensor público? O cálculo realizado aponta para um custo anual de cerca de R\$ 1.441.077,60 (um milhão, quatrocentos e quarenta e um mil, setenta e sete reais e sessenta centavos). Por conseguinte, a nomeação de um defensor público ao invés da contratação de um advogado dativo representa uma economia anual de R\$ 716.312,78 (setecentos e dezesseis mil, trezentos e doze reais e setenta e oito centavos) por defensor para os cofres públicos, caso fossem praticados os valores estabelecidos pela OAB-PE. Considerando-se os cálculos mencionados acima, pode-se estimar a economia proporcionada pela nomeação de duzentos defensores públicos, substituindo igual número de advogados dativos: (i) se compararmos o custo por ato processual em 1ª. instância, tal medida geraria uma economia anual de R\$ 537.240.312,00 (quinhentos e trinta e sete milhões, duzentos e quarenta mil e trezentos e doze reais) para o erário estadual; (ii) se calcularmos o custo das ações realizadas pelos duzentos defensores públicos, caso fossem executadas por dativos e remuneradas de acordo com a tabela da OAB-PE, tal medida implicaria uma economia anual de R\$ 143.262.555,00 (cento e quarenta e três milhões, duzentos e sessenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais) para o erário pernambucano.” (JORGE, Marco Antonio; SALDANHA, Rafael. *A Economia para os Cofres Públicos do Estado de Pernambuco com a Efetivação de Defensores Públicos*, 2019, p. 1-2)

105 JORGE, Marco Antonio; SALDANHA, Rafael. *A Economia para os Cofres Públicos do Estado da Bahia com a Efetivação de Defensores Públicos*, 2018.

106 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *PAF 2017 Plano Anual de Fiscalização - Sistema Carcerário*, Paraná: TCE-PR, 2018. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Processo nº 00207/21/TCE-RO. DM nº 0199/2021-GCESS. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva, 2021.

quais serão apresentadas a seguir:

**Simulação 1 - atuação na área criminal:** A título de exemplo, nas Sessões Plenárias no Tribunal do Júri, somente o Defensor Público utilizado como parâmetro do estudo receberia R\$ 331.500,00 (trezentos e trinta e um mil e quinhentos reais) nos três trimestres deste ano (janeiro a setembro), o que perfaz uma média mensal de R\$ 36.833,33 (trinta e seis mil, oitocentos e trinta e três reais e três centavos), ou a montante total de R\$ 442.000,00 (quatrocentos e quarenta e dois mil reais) somente neste ano de 2017. Noutro giro, quanto aos habeas corpus, o mesmo Defensor Público receberia em média R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) por mês, o que totalizaria R\$ 276.000,00 (duzentos e setenta reais) por ano a serem custeados pelo Erário. Gize-se, por oportuno, que caso o mesmo Defensor Público atuasse em todos os atos criminais descritos expressamente na Tabela de Honorários da OAB-SC - excluídos os diversos outros atos ainda exercidos e que não são apresentados na referida tabela -, teria recebido nos cofres públicos, de janeiro a setembro, o valor de R\$ 2.410.450,00, cuja média mensal seria de R\$ 267.827,77 (duzentos e sessenta e sete mil, oitocentos e vinte e sete reais e setenta e sete centavos), e a abissal quantia de R\$ 3.213.933,33 (três milhões, duzentos e treze mil, novecentos e trinta e três reais e trinta e três centavos) somente neste ano de 2017.

**Simulação 2 - atuação perante os Tribunais Superiores:** O Defensor Público utilizado como parâmetro do estudo receberia, a título de habeas corpus, R\$ 2.862.000,00 (dois milhões e oitocentos e sessenta e dois mil reais) nos primeiros três trimestres de 2017, o que perfaz R\$ 318.000,00 (trezentos e dezoito mil reais) e totalizaria R\$ 3.816.000,00 (três milhões e oitocentos e dezesseis mil reais) somente neste ano. Em relação aos recursos interpostos nos Tribunais Superiores, o Defensor Público teria recebido de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil) somente com o protocolo de Recursos Especiais no Superior Tribunal de Justiça e R\$ 104.000,00 (cento e quatro mil reais) com Recursos Extraordinários no Superior Tribunal Federal. Tais quantias resultam, respectivamente, em R\$ 72.222,22 (setenta e dois mil, duzentos e vinte e dois reais e vinte e dois centavos) e R\$ 11.555,00 (onze mil e quinhentos e cinquenta e cinco reais) mensais e totalizariam por ano R\$ 1.005.326,64 (um milhão e cinco mil, trezentos e vinte e seis reais e sessenta e quatro centavos). (CORREGEDORIA GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Memorando COGER no 432/2017. Estudo comparado: Defensores Públicos e atos da Tabela de Honorários da OAB-SC. Data 16-12-2017)

Por fim, importante observar, ainda, que em 88,1% das unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa não há qualquer limite remuneratório para o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as)<sup>107</sup>, podendo a remuneração facilmente exceder o teto remuneratório constitucional a depender do número de nomeações. Desse modo, a sistemática de pagamento do sistema suplementar de advocacia dativa subverte todo o regime público de remuneração, a despeito de se tratarem os(as) advogados(as) dativos(as) de agentes públicos, na qualidade de particulares em colaboração com a administração pública.

Conforme salientado pelo Min. Rogério Schietti Cruz, durante o julgamento do Resp 1.665.033/SC:

Releva, outrossim, rememorar que um profissional liberal, qual um advogado, possui sua carteira de clientes, que oscila mês a mês, mas que lhe assegura, de per si, uma remuneração decorrente dos honorários avençados para cada demanda que patrocina. A sua fonte de renda principal, portanto, é a advocacia particular, da qual pode auferir valores tão elevados quanto possam pagar-lhe seus clientes, sendo descabido qualquer controle estatal ou mesmo classista. Na advocacia dativa, porém, não há de ser assim.

A seu turno, não pode o advogado pretender transformar esse múnus público em uma fonte principal de renda, ou, ao menos – se for essa sua intenção –, não pode, transversalmente, deslocar todo o seu labor e respectiva remuneração para o setor público, que, obviamente, tem suas regras e seus limites. Se um Defensor Público, concursado e limitado por regras inerentes ao funcionalismo público e a essa específica carreira, é remunerado mensalmente com um teto, independentemente do número de processos em que atua e atendimentos que realiza, como permitir que com algumas poucas petições um advogado obtenha rendimentos superiores ao equivalente a um mês de subsídios de um Defensor Público?

A lógica a prevalecer, portanto, não é a “do mercado”, ou dos interesses profissionais ou privados, mas a lógica do Direito Público, porque, ao atuar como defensor dativo, o advogado age sob um múnus público, na defesa de hipossuficiente, sujeitando-se, pois, às limitações e princípios que informam qualquer atividade pública.

Reforço a convicção de que a economicidade há de ser compreendida sob a perspectiva de que

107 Apenas nos estados do Acre, Goiás, Minas Gerais e Paraná existem previsões normativa expressas limitando os honorários pagos aos(as) advogados(as) dativos. No âmbito dos estados do Acre, Minas Gerais e Paraná, há previsão normativa estabelecendo que os honorários mensais do(a) advogado(a) dativo(a) não poderão ser superiores ao subsídio mensal previsto em lei para o cargo de Defensor Público (art. 3º, §1º da LE/AC nº 3.165/2016; art. 5º, §3º da LE/PR nº 18.664/2015; e art. 1º, §3º da LE/MG nº 13.166/1999). Por sua vez, no âmbito do estado de Goiás, há previsão normativa limitando os honorários mensais do(a) advogado(a) dativo(a) ao teto de 62 (sessenta e duas) UHD; todavia, na hipótese de recebimento de honorários em valor inferior a este limite, o saldo do limite poderá ser transferido para o mês seguinte, respeitado o limite bimetral de 124 (cento e vinte e quatro) UHD (art. 10, §4º da LE/GO nº 9.785/1985).

todos os procedimentos realizados pela administração pública devem ser pautados em prol do benefício do interesse público, com a maior redução de gastos públicos possível, sem que com isso haja desconformidade em relação aos demais princípios administrativos. (STJ – Terceira Seção – Resp 1.665.033/SC | TEMA 984 – Relato Min. Rogerio Schietti Cruz, julgamento: 23-10-2019, DJe: 04-11-2019)

## 2.6.2. Da análise prospectiva da ampliação da extensão de atendimento da Defensoria Pública caso o orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada venha a ser revertido para a contratação de Defensores(as) Públicos(as)

Por conta da falta de transparência e da ausência de controle administrativo, em 77,3% das unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada não é possível precisar os valores efetivamente despendidos com o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as). Somente os estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rondônia e Rio Grande do Sul apresentam dados orçamentários com margem de segurança suficiente para viabilizar a realização de cálculo prospectivo direcionado a avaliar qual seria a ampliação da extensão de atendimento da Defensoria Pública, caso o orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada fosse revertido para a contratação de Defensores(as) Públicos(as).

No âmbito do estado de São Paulo, a lei orçamentária anual 2023 (LE/SP nº 17.614/2022) reservou para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada o montante de R\$ 250.803.946,00 (duzentos e cinquenta milhões, oitocentos e três mil, novecentos e quarenta e seis reais). Considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Nível I<sup>108</sup>, caso os recursos orçamentários destinados ao pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) fossem revertidos para a Defensoria Pública, seria possível a contratação de aproximadamente 416 novos(as) Defensores(as) Públicos(as) no estado de São Paulo<sup>109</sup>.

Com efeito, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo passaria a contar com um efetivo de aproximadamente 1.205 Defensores(as) Públicos(as), representando uma ampliação de 52,7% em relação ao quadro atual<sup>110</sup>.

Importante observar, ainda, que a nomeação de novos(as) Defensores(as) Públicos(as) geraria receita adicional para os cofres do estado de São Paulo, tendo em vista que a arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) referente aos servidores públicos estaduais pertence aos estados, e não à União<sup>111</sup>. Logo, a contratação dos(as) novos(as) Defensores(as) Públicos(as) geraria receita adicional de aproximadamente R\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de reais) para o estado de São Paulo<sup>112</sup>.

Com o incremento da estrutura de pessoal, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo conseguiria ampliar sua cobertura territorial, passando a prestar atendimento jurídico-assistencial em todo o território estadual<sup>113</sup>.

108 De acordo com o art. 87 da LCE/SP nº 988/2006, no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a carreira de Defensor Público é composta por 5 (cinco) classes: (i) Defensor Público do Estado Nível I; (ii) Defensor Público do Estado Nível II; (iii) Defensor Público do Estado Nível III; (iv) Defensor Público do Estado Nível IV; e (v) Defensor Público do Estado Nível V. Em conformidade com o art. 90 da LCE/SP nº 988/2006, “o ingresso na carreira de Defensor Público do Estado far-se-á no cargo de Defensor Público do Estado Nível I, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos promovido pelo Conselho Superior, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil”.

109 Para a realização do cálculo foram considerados todos os vencimentos e encargos inerentes ao cargo de Defensor Público Nível I, sendo observado o custo orçamentário anual total do servidor público no exercício financeiro.

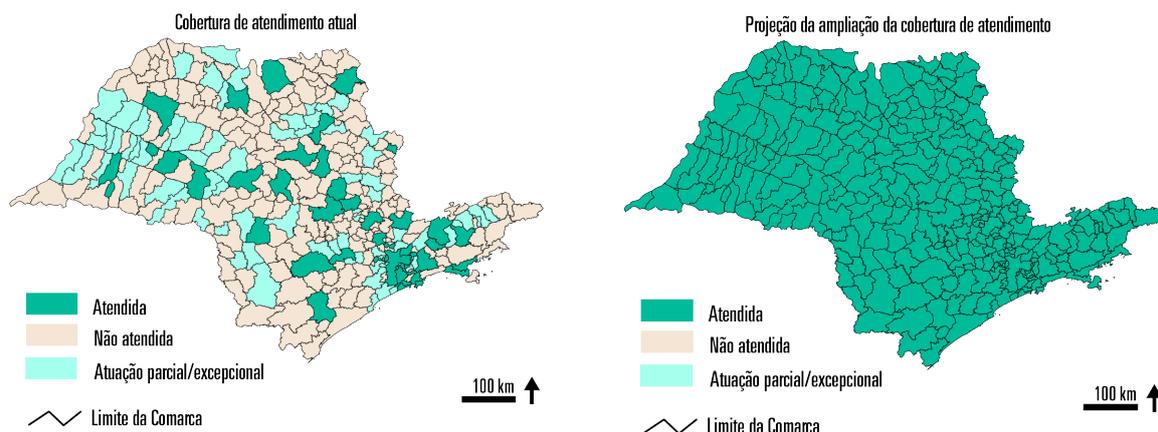
110 Segundo dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo possuía em 2023 789 Defensores(as) Públicos(as) (*Pesquisa Nacional da Defensoria Pública*, op. cit., p. 51-52).

111 Ao apreciar o tema 1.130 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal”. (STF. Pleno. RE 1293453 | Tema 1.130. Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgamento 11-10-2021. DJe 22-10-2021)

112 Valor calculado considerando a Tabela de Imposto de Renda 2023, que estabelece a alíquota de contribuição de 27,5% para remunerações que superem a base de cálculo de R\$ 4.664,68 (quatro mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e sessenta e oito centavos). Ao realizar o pagamento das remunerações mensais dos(as) Defensores(as) Públicos(as), o Estado de São Paulo deve obrigatoriamente realizar o desconto da alíquota de 27,5%, sendo os valores convertidos em receita para o próprio estado. Por outro lado, ao realizar o pagamento dos honorários devidos aos(as) advogados(as) dativos(as), a retenção do imposto de renda diretamente na fonte apenas ocorre quando as certidões de pagamento de honorários advocatícios individualmente consideradas superam a faixa de isenção de R\$ 2.112,00 (dois mil cento e doze reais), em conformidade com a Lei nº 14.663/2023.

113 Segundo dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo se encontra atualmente presente nas seguintes comarcas: Araçatuba, Araraquara, Avaré, Barretos, Bauru, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Carapicuíba, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Franco da Rocha, Guarujá, Guarulhos, Itapetininga, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jacareí, Jau, Jundiá, Limeira, Marília, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Piracicaba, Praia Grande, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Carlos, São José do Rio Preto, São Jose dos Campos, São Paulo, São Sebastião, São Vicente, Sorocaba, Taubaté e Tupã. Outrossim, a DPE-SP implementou atendimento parcial em outras 77 comarcas, nas quais ocorre a atuação defensorial na execução de medida socioeducativa, execução penal, regularização fundiária, habitação, urbanismo e questões agrárias em causas coletivas (Adamantina, Americana, Andradina, Aparecida, Assis, Atibaia, Barueri, Batatais, Birigui, Boituva, Botucatu, Caçapava, Casa Branca, Cerqueira César, Cotia, Cravinhos, Dracena, Embu, Fernandópolis, Gália, Garça, Getulina, Guaratinguetá, Guariba, Ipaussu, Itaí, Itanhaém, Itapeverica da Serra, Itapeva, Jaboticabal, Jardinópolis, Junqueirópolis, Leme, Lins, Lorena, Lucélia, Mairinque, Mairiporã, Martinópolis, Mirandópolis, Mirassol, Mococa, Mogi Guaçu, Mogi Mirim, Mongaguá, Nova Granada, Osvaldo Cruz, Ourinhos, Pacaembu, Paraguaçu Paulista, Paulo de Faria, Penápolis, Peruíbe, Pindamonhangaba, Pirajuí, Poá, Pontal, Porto Feliz, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Ribeirão Pires, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, São Caetano do Sul, Sertãozinho, Sumaré, Suzano, Taboão da Serra, Tanabi, Taquaritinga, Taquarutuba, Tatuí, Tremembé, Tupi Paulista, Valparaíso e Votorantim).

## PROJEÇÃO DA AMPLIAÇÃO DA COBERTURA TERRITORIAL DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO CASO O ORÇAMENTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA FOSSE REVERTIDO PARA A CONTRATAÇÃO DE DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS)



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023) | Dados sobre a estruturação geográfica das comarcas obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Dados sobre as comarcas atendidas pela Defensoria Pública obtidos junto à Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Projeção da ampliação da cobertura territorial de atendimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo calculada com base na reversão do orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada pela LE/SP nº 17.614/2022. Projeção do aumento do número de Defensores(as) Públicos(as) calculada considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Nível 1. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

Como evidenciado pelo mapa, a realocação do orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa para a DPE-SP tornaria possível o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014)<sup>114</sup>, que determina a alocação de Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais.

Além disso, a DPE-SP reduziria significativamente a proporção de habitantes por Defensor(a) Público(a) no estado, deixando o patamar atual de 56.300 hab./DP e passando a apresentar a razão de 36.863 hab./DP. Sem dúvida, a razão entre população e Defensores(as) Públicos(as) não seria suficiente para adimplir o art. 98, caput do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014)<sup>115</sup>, pois não haveria ainda proporcionalidade entre o número de Defensores(as) Públicos(as) e a efetiva demanda pelo serviço. No entanto, muitas das mazelas do atual sistema jurídico-assistencial paulista seriam definitivamente superadas, sendo assegurada a assistência jurídica integral e gratuita para toda a população, nas esferas individual e coletiva, tanto no âmbito judicial quanto no âmbito extrajudicial, em observância ao art. 134 da Constituição Federal de 1988.

### PROJEÇÃO DA REDUÇÃO DA RAZÃO ENTRE POPULAÇÃO E DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS) CASO O ORÇAMENTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA FOSSE REVERTIDO PARA A CONTRATAÇÃO DE DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS) EM SÃO PAULO

São Paulo	Habitantes por Defensor(a)		População-alvo por Defensor(a)	
	Atual	Projeção	Atual	Projeção
	56.300	36.863	46.602	30.514

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Dados populacionais extraídos do Censo Demográfico IBGE (2022). Porcentagem da população com renda de até três salários mínimos por unidade federativa projetada do Censo Demográfico 2010 com base nos dados populacionais do Censo Demográfico IBGE (2022). Quantitativo de Defensores(as) Públicos(as) extraído da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023). Projeção do aumento do número de Defensores(as) Públicos(as) calculada com base na reversão do orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada pela LE/SP nº 17.614/2022, considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Nível 1.

De maneira semelhante, no estado do Paraná, durante a execução do orçamento 2023, houve a destinação de R\$ 124.243.744,48 (cento e vinte e quatro milhões, duzentos e quarenta e três mil, setecentos e quarenta e quatro reais e quarenta e oito centavos) para o pagamento de honorários devidos aos(as) advogados(as) dativos(as). Levando em consideração o custo o anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Substituto<sup>116</sup>, caso os recursos públicos destinados ao custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada fossem revertidos para a Defensoria Pública, seria possível a contratação de aproximadamente 308 novos(as) Defensores(as) Públicos(as) no estado do Paraná<sup>117</sup>.

Desse modo, a Defensoria Pública do Estado do Paraná passaria a contar com um efetivo de aproximadamente 450

114 Art. 98, §1º do ADCT. "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."

115 Art. 98, caput do ADCT. "O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população."

116 Segundo prevê o art. 70 da LCE/PR nº 136/2011, no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná, a carreira de Defensor Público é composta por 5 (cinco) classes: (i) Defensor Público Substituto; (ii) Defensor Público do Estado de Terceira Categoria; (iii) Defensor Público do Estado de Segunda Categoria; (iv) Defensor Público do Estado de Primeira Categoria; (v) Defensor Público do Estado de Classe Especial. De acordo com o art. 70, §§1º e 2º da LCE/PR nº 136/2011, o ingresso na carreira de Defensor(a) Público(a) ocorre na classe inicial de Defensor Público Substituto, ocorrendo a acesso aos cargos das categorias superiores da carreira por promoção pelos critérios, alternadamente, de antiguidade e merecimento.

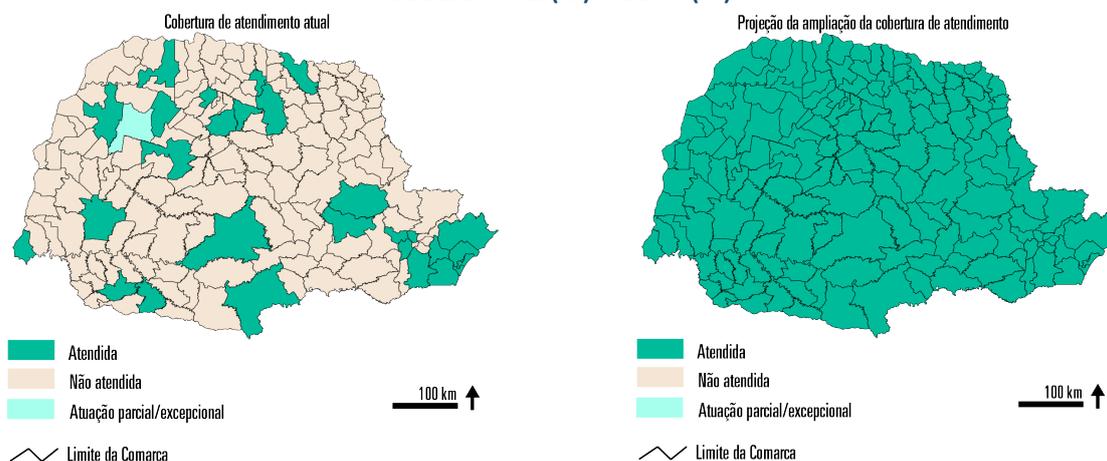
117 Para a realização do cálculo foram considerados todos os vencimentos e encargos inerentes ao cargo de Defensor Público Substituto, sendo observado o custo orçamentário anual total do servidor público no exercício financeiro.

Defensores(as) Públicos(as), representando uma ampliação de 216,9% em relação ao quadro atual<sup>118</sup>.

Ainda, a nomeação de novos(as) Defensores(as) Públicos(as) geraria receita adicional de aproximadamente R\$ 20.800.000,00 (vinte milhões e oitocentos mil reais)<sup>119</sup> para o estado do Paraná, por conta da arrecadação do IRRF<sup>120</sup>.

Diante da ampliação da estrutura de pessoal, a DPE-PR conseguiria expandir significativamente sua cobertura territorial, passando a prestar atendimento jurídico-assistencial em todo o território do estado<sup>121</sup>.

### PROJEÇÃO DA AMPLIAÇÃO DA COBERTURA TERRITORIAL DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ CASO O ORÇAMENTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA FOSSE REVERTIDO PARA A CONTRATAÇÃO DE DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS)



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023) | Dados sobre a estruturação geográfica das comarcas obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Dados sobre as comarcas atendidas pela Defensoria Pública obtidos junto à Defensoria Pública do Estado do Paraná. Projeção da ampliação da cobertura territorial de atendimento da Defensoria Pública do Estado do Paraná calculada com base na reversão do orçamento empenhado para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Paraná. Projeção do aumento do número de Defensores(as) Públicos(as) calculada considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Substituto. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

Segundo demonstra o mapa, a realocação do orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa para a DPE-PR tornaria possível a alocação de Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais, viabilizando o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014).

Também haveria redução significativa da razão entre população e Defensores(as) Públicos(as), deixando o estado do Paraná de apresentar a razão atual de 110.031 hab./DP e passando a apresentar a razão de 25.429 hab./DP. Embora a nova razão entre população e Defensores(as) Públicos(as) não seja suficiente para adimplir o art. 98, caput do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014), o estado do Paraná deixaria de apresentar a mais elevada proporção dentre todas as unidades federativas do país, e passaria ocupar posição semelhante a outras Defensorias Públicas Estaduais regularmente estruturadas.

### PROJEÇÃO DA REDUÇÃO DA RAZÃO ENTRE POPULAÇÃO E DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS) CASO O ORÇAMENTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA FOSSE REVERTIDO PARA A CONTRATAÇÃO DE DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS) NO PARANÁ

		Habitantes por Defensor(a)	População-alvo por Defensor(a)
Paraná	Atual	110.031	94.484
	Projeção	25.429	21.836

Fonte: Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Dados populacionais extraídos do Censo Demográfico IBGE (2022). Porcentagem da população com renda de até três salários mínimos por unidade federativa projetada do Censo Demográfico 2010 com base nos dados populacionais do Censo Demográfico IBGE (2022). Quantitativo de Defensores(as) Públicas(as) extraído da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023). Projeção do aumento do número de Defensores(as) Públicos(as) calculada com base na reversão do orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada pelo estado do Paraná, considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Substituto.

No âmbito do estado de Santa Catarina, por sua vez, durante a execução orçamentária 2023, houve a destinação de R\$ 63.921.042,68 (sessenta e três milhões, novecentos e vinte e um mil, quarenta e dois reais e sessenta e oito centavos)

118 Segundo dados apresentados pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, a DPE-PR possui atualmente 142 Defensores(as) Públicos(as).

119 Valor calculado considerando a Tabela de Imposto de Renda 2023, que estabelece a alíquota de contribuição de 27,5% para remunerações que superem a base de cálculo de R\$ 4.664,68 (quatro mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e sessenta e oito centavos). Ao realizar o pagamento das remunerações mensais dos(as) Defensores(as) Públicos(as), o Estado do Paraná deve obrigatoriamente realizar o desconto da alíquota de 27,5%, sendo os valores convertidos em receita para o próprio estado. Por outro lado, ao realizar o pagamento dos honorários devidos aos(as) advogados(as) dativos(as), a retenção do imposto de renda diretamente na fonte apenas ocorre quando as certidões de pagamento de honorários advocatícios individualmente consideradas superam a faixa de isenção de R\$ 2.112,00 (dois mil cento e doze reais), em conformidade com a Lei nº 14.663/2023.

120 STF. Pleno. RE 1293453 | Tema 1.130. Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgamento 11-10-2021. DJe 22-10-2021.

121 Segundo dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, a Defensoria Pública do Estado do Paraná se encontra atualmente presente nas seguintes comarcas: Almirante Tamandaré, Antonina, Apucarana, Cambé, Campo Mourão, Cascavel, Castro, Cianorte, Colombo, Cornélio Procopio, Curitiba, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guaratuba, Jandaia do Sul, Londrina, Maringá, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Paranaíba, Pato Branco, Ponta Grossa, Pontal do Paraná, São José dos Pinhais, Umuarama e União da Vitória. Outrossim, a DPE-PR implementou atendimento parcial na comarca de Cruzeiro do Oeste, estando a atuação da Defensoria Pública restrita à execução penal.

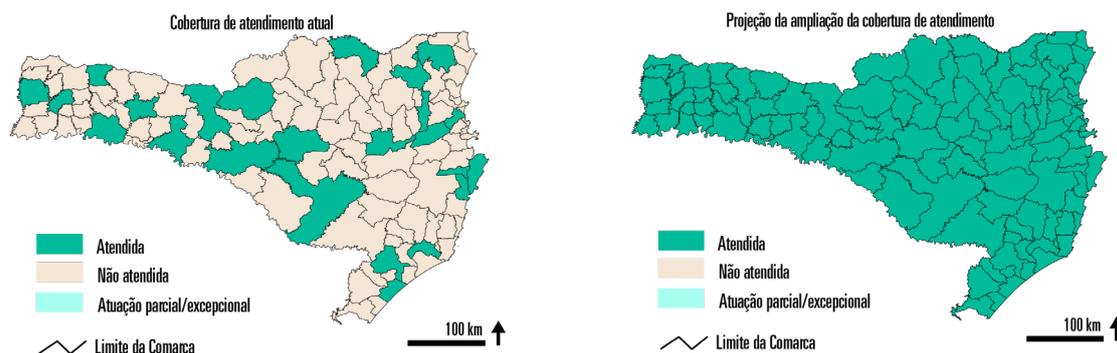
para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada. Considerando o custo o anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Substituto<sup>122</sup>, caso os recursos públicos utilizados para o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) fossem revertidos para a Defensoria Pública, seria possível a contratação de aproximadamente 168 novos(as) Defensores(as) Públicos(as) no estado de Santa Catarina<sup>123</sup>.

Com isso, a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina passaria a contar com um efetivo de aproximadamente 287 Defensores(as) Públicos(as), representando uma ampliação de 141,2% em relação ao quadro atual<sup>124</sup>.

Além disso, a nomeação de novos(as) Defensores(as) Públicos(as) geraria receita adicional de aproximadamente R\$ 8.900.000,00 (oito milhões e novecentos mil reais)<sup>125</sup> para o estado de Santa Catarina, em virtude da arrecadação do IRRF<sup>126</sup>.

Por conta da ampliação da estrutura de pessoal, a DPE-SC conseguiria ampliar significativamente sua cobertura territorial, passando a prestar atendimento jurídico-assistencial em todo o território do estado.

### PROJEÇÃO DA AMPLIAÇÃO DA COBERTURA TERRITORIAL DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA CASO O ORÇAMENTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA FOSSE REVERTIDO PARA A CONTRATAÇÃO DE DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS)



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023) | Dados sobre a estruturação geográfica das comarcas obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Dados sobre as comarcas atendidas pela Defensoria Pública obtidos junto à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Projeção da ampliação da cobertura territorial de atendimento da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina calculada com base na reversão do orçamento empenhado para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada em Santa Catarina. Projeção do aumento do número de Defensores(as) Públicos(as) calculada considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Substituto. Cartografia: Eduardo Dutenkefer.

Conforme evidencia o mapa, também no estado de Santa Catarina seria possível adimplir o art. 98, §1º do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014) por intermédio da realocação do orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa para a DPE-SC.

Ocorreria, ainda, significativa redução da razão entre população e Defensores(as) Públicos(as), deixando o estado de Santa Catarina de apresentar a razão atual de 63.946 hab./DP e passando a apresentar a razão de 26.514 hab./DP. Não obstante a nova razão entre população e Defensores(as) Públicos(as) ainda não fosse suficiente para adimplir o art. 98, caput do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014), o estado de Santa Catarina passaria a oferecer assistência jurídica integral e gratuita para toda a população, nas esferas individual e coletiva, tanto no âmbito judicial quanto no âmbito extrajudicial, em observância ao art. 134 da Constituição Federal de 1988.

### PROJEÇÃO DA REDUÇÃO DA RAZÃO ENTRE POPULAÇÃO E DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS) CASO O ORÇAMENTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA FOSSE REVERTIDO PARA A CONTRATAÇÃO DE DEFENSORES(AS) PÚBLICOS(AS) EM SANTA CATARINA

S. Catarina	Habitantes por Defensor(a)		População-alvo por Defensor(a)	
	Atual	63.946	Projeção	21.979
			26.514	53.008

Pesquisa sobre o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil (2024) | Dados populacionais extraídos do Censo Demográfico IBGE (2022). Porcentagem da população com renda de até três salários mínimos por unidade federativa projetada do Censo Demográfico 2010 com base nos dados populacionais do Censo Demográfico IBGE (2022). Quantitativo de Defensores(as) Públicas(as) extraído da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023). Projeção do aumento do número de Defensores(as) Públicos(as) calculada com base na reversão do orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada pelo estado de Santa Catarina, considerando o custo anual médio do cargo de Defensor(a) Público(a) Substituto.

122 Segundo prevê o art. 25 da LCE/SC nº 575/2012, no âmbito da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, a carreira de Defensor Público é composta por 4 (quatro) categorias: (i) Defensor Público Substituto; (ii) Defensor Público da Terceira Categoria; (iii) Defensor Público da Segunda Categoria; (iv) Defensor Público da Primeira Categoria. De acordo com o art. 25, §1º da LCE/SC nº 575/2012, "o ingresso na carreira dar-se-á como Defensor Público Substituto".

123 Para a realização do cálculo foram considerados todos os vencimentos e encargos inerentes ao cargo de Defensor Público Substituto, sendo observado o custo orçamentário anual total do servidor público no exercício financeiro.

124 Segundo dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina possui 119 Defensores(as) Públicos(as) (Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, op. cit., p. 51-52).

125 Valor calculado considerando a Tabela de Imposto de Renda 2023, que estabelece a alíquota de contribuição de 27,5% para remunerações que superem a base de cálculo de R\$ 4.664,68 (quatro mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e sessenta e oito centavos). Ao realizar o pagamento das remunerações mensais dos(as) Defensores(as) Públicos(as), o estado de Santa Catarina deve obrigatoriamente realizar o desconto da alíquota de 27,5%, sendo os valores convertidos em receita para o próprio estado. Por outro lado, ao realizar o pagamento dos honorários devidos aos(as) advogados(as) dativos(as), a retenção do imposto de renda diretamente na fonte apenas ocorre quando as certidões de pagamento de honorários advocatícios individualmente consideradas superam a faixa de isenção de R\$ 2.112,00 (dois mil cento e doze reais), em conformidade com a Lei nº 14.663/2023.

126 STF. Pleno. RE 1293453 | Tema 1.130. Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgamento 11-10-2021. DJe 22-10-2021.

Nos estados de Rondônia e Rio Grande do Sul, embora a Defensoria Pública já apresente cobertura territorial completa, restando adimplindo o art. 98, §1º do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014), a reversão do orçamento do sistema suplementar de advocacia dativa para a Defensoria Pública permitiria que a instituição avançasse no cumprimento do art. 98, caput do ADCT, aproximando os estados da promessa constitucional de proporcionalidade entre o número de Defensores(as) Públicos(as) e a efetiva demanda pelo serviço.

Nas demais unidades federativas que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, não obstante não tenha sido possível determinar os valores efetivamente despendidos com o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as) e, portanto, não tenha sido possível realizar projeções matemáticas concretas, a economicidade trazida pelo modelo de Defensoria Pública permite inferir que a reversão do orçamento da advocacia dativa para a contratação de Defensores(as) Públicos(as) também geraria o mesmo efeito prático apresentado pelas projeções realizadas nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, tornando possível o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014).

Sendo assim, os cálculos evidenciam que o desvio de recursos públicos para o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada representa, atualmente, o principal óbice para o regular desenvolvimento da Defensoria Pública no país. Na maioria das unidades federativas, o que atualmente impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT não é a carência de recursos econômicos, mas sua destinação indevida para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada.



# 3

---

CONCLUSÃO



Para adimplir o compromisso de garantir o acesso à justiça para a população mais pobre e vulnerável, o legislador constituinte realizou a adoção expressa do modelo de Defensoria Pública (salaried staff model), instituindo um quadro de Defensores(as) Públicos(as) de carreira para a prestação da assistência jurídica estatal (art. 134 da CRFB). Outrossim, a Lei Complementar nº 80/1994 estabeleceu expressamente que o serviço jurídico-assistencial gratuito mantido pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados-membros deve ser exercido com exclusividade pela Defensoria Pública, sendo vedada qualquer outra forma de custeio ou fornecimento de assistência jurídica estatal pelas referidas unidades federativas (art. 4º, §5º da LC nº 80/1994).

Segundo posicionamento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, resta vedada a implementação de modelo jurídico-assistencial diverso daquele estabelecido pelo art. 134 da CRFB (ADI nº 4.270/SC), sendo inconstitucional qualquer política pública que desvie recursos públicos para outra entidade, em prejuízo da Defensoria Pública (ADI nº 4.163/SP, ADI nº 5.644/SP e ADI nº 3.792/RN).

De acordo com o art. 98, §1º do ADCT, no prazo de oito anos, a contar da edição da Emenda Constitucional nº 80/2014, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais. Outrossim, o número de Defensores(as) Públicos(as) em cada unidade jurisdicional deveria ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população (art. 98, caput do ADCT). No entanto, encerrado o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 80/2014, a carência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública ainda impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT em grande parte do território nacional, gerando um estado de coisas inconstitucional.

Paradoxalmente, para suprir a carência de Defensores(as) Públicos(as), a União, o Distrito Federal e diversos estados vêm realizando o pagamento de advogados(as) dativos(as) para a prestação de assistência jurídica suplementar. Além de contrariar o art. 134 da CRFB e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, o sistema suplementar de advocacia dativa se revela mais oneroso e menos eficiente em termos administrativo-funcionais, representando indesejável retrocesso na implementação da política pública de assistência jurídica brasileira.

Atualmente, 78,6% das unidades federativas brasileiras ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada. Dentro do quantitativo indicado, apenas metade das unidades federativas possuem tabela de precificação específica prevendo o valor dos honorários advocatícios devidos aos(as) advogados(as) dativos(as); na outra metade, a remuneração devida pelos serviços jurídico-assistenciais prestados pelos(as) advogados(as) dativos(as) é fixada com base na tabela geral de honorários da respectiva seccional da Ordem dos Advogados do Brasil e/ou considerando parâmetros de equidade. Com isso, como observado pelo Min. Rogério Schietti Cruz, durante o julgamento do Resp nº 1.665.033/SC, “a remuneração de um mês de serviços prestados pelo Defensor Público é suplantada pelo valor cobrado por uma única defesa em plenário do advogado dativo, o que não apenas avilta a função – absolutamente similar quanto ao serviço prestado – do Defensor Público, como contradiz o princípio da razoabilidade e da economicidade, notadamente porque envolve despesa pública suportada por entes federados”.

Considerando a análise comparativa de economicidade entre o modelo constitucional de Defensoria Pública e o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, caso os serviços jurídico-assistenciais atualmente prestados pelos(as) Defensores(as) Públicos(as) do Brasil fossem desenvolvidos por advogados(as) dativos(as), haveria um custo anual adicional de 153,7 bilhões de reais, considerando a realidade atual.

Diante da enorme relação de economicidade do modelo constitucional de Defensoria Pública em comparação ao sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, resta claramente evidenciado que a não disponibilização de Defensores(as) Públicos(as) em todas as comarcas acaba gerando um custo muito maior para as unidades federativas, que acabam sendo compelidas a realizar o pagamento suplementar de advogados(as) dativos(as). De fato, o cálculo comparativo de economicidade revela a existência de autêntico paradoxo no sistema jurídico-assistencial brasileiro: enquanto a União, os Estados-membros e o Distrito Federal alegam insuficiência de recursos financeiros para adimplirem o art. 98 do ADCT, as mesmas unidades federativas realizam o pagamento de advogados(as) dativos(as) para suplementarem a ausência de Defensores(as) Públicos(as), com custo operacional extremamente superior e extensão material de atuação significativamente inferior.

O maior problema, no entanto, continua sendo a falta de transparência. Apenas 22,7% das unidades federativas brasileiras que ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada apresentam dados orçamentários minimamente transparentes em relação aos gastos com o pagamento dos(as) advogados(as) dativos(as); nas demais unidades federativas, não é possível contabilizar o quanto efetivamente se gasta com a advocacia dativa.

Com base nos dados obtidos junto às poucas unidades federativas que informaram os valores efetivamente despendidos com o custeio dos(as) advogados(as) dativos(as), a pesquisa constatou que a reversão do orçamento destinado ao sistema suplementar de advocacia dativa para a Defensoria Pública viabilizaria o adimplemento do art. 98 do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014), permitindo a alocação de Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais. Com efeito, os cálculos evidenciam que o desvio de recursos públicos para o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada representa, atualmente, o principal óbice para o regular desenvolvimento da Defensoria Pública no país. Na maioria das unidades federativas, o que atualmente impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT não é a carência de recursos econômicos, mas sua destinação indevida para o custeio do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada.

## BIBLIOGRAFIA

ABEL-SMITH, Brian; ZANDER, Michael; BROOKE, Rosalind. *Legal Problems and the Citizen*. London: Heinemann, 1973.

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BLANKENBURG, Erhard. *Aide Juridique: des avancées esporadiques*. *Droit e Sociétés*, [s. l.], n. 34, p. 613-633, 1996.

BRANDEIS, Louis. *What Publicity Can Do*. In: *Harper's Weekly*, Dez. 1913.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. General Report. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *A world survey*. Milan: Giuffrè Editore, 1978. (Access to Justice, v. 1).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2022*. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pleno. Procedimento nº 0009144-90.2021.2.00.0000. Relator Conselheiro Pablo Coutinho Barreto.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pedido de Providências nº 200710000019540. Relator Conselheiro Paulo Lobo.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *MP Um Retrato 2022*. Disponível em: < <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público*, 2017. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação\\_da\\_pesquisa\\_CNMP\\_V7.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação_da_pesquisa_CNMP_V7.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

CORREGEDORIA GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Memorando COGER no 432/2017. Estudo comparado: Defensores Públicos e atos da Tabela de Honorários da OAB-SC. Data 16-12-2017.

COSTA, Susana Henriques da et al. *Quem paga a conta do congestionamento do judiciário brasileiro?* Desafiando as premissas do PL nº 533/2019 sobre o acesso à justiça no Brasil. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 14, n. 2, 2023. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/263>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ESTEVES, Diogo. SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2018

ESTEVES, Diogo et al. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021*. Brasília: DPU, 2021.

ESTEVES, Diogo et al. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022*. Brasília: DPU, 2022.

ESTEVES, Diogo et al. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023*. Brasília: DPU, 2023.

ESTEVES, Diogo et al. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024*. Brasília: DPU, 2024.

FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming*. *Law and Society Review*, v. 15, 1980.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). *Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro*, 2019. Disponível em: <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/estudoimagemjudiciariobrasileiro.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

GONZÁLEZ, Pedro. A Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático. In: ALVES, Cleber; GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

HAMMERSLEV, Ole; RØNNING, Olaf Halvorsen. *Outsourcing legal aid in the Nordic Welfare States*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2016.

HYNES, Steve. *Austerity Justice*. London: Legal Action Group, 2012.

IBGE. Censo 2010. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/22787?detalhes=true>. Acesso em: 18 fev. 2024.

JORGE, Marco Antonio; SALDANHA, Rafael. *A Economia para os Cofres Públicos do Estado da Bahia com a Efetivação de Defensores Públicos*, 2018.

JORGE, Marco Antonio; SALDANHA, Rafael. *A Economia para os Cofres Públicos do Estado de Pernambuco com a Efetivação de Defensores Públicos*, 2019.

JORGE, Marco Antonio; SALDANHA, Rafael. *A Economia para os Cofres Públicos do Estado de Rondônia com a Efetivação de Defensores Públicos*, 2019.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*, São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Parecer nº 0097/2021-GPEPSO. Processo TCE/RO nº 0207/2021. Procuradora Dra. Érika Patrícia S. de Oliveira, emissão: 17-05-2021

MOORE, Sarah; NEWBURY, Alex. *Legal aid in crisis: assessing the impact of reform*. Great Britain: Policy Press, 2017.

MOORHEAD, Richard; PLEASENCE, Pascoe. *After universalism: re-engineering access to justice*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

PATERSON, Alan. *Lawyers and the Public Good – democracy in action?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PLEASENCE, Pascoe; BALMER, Nigel J.; SANDEFUR, Rebecca L. *Paths to Justice: A past, present and future roadmap*. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013.

PLEASENCE, Pascoe; BALMER, Nigel J. *Measuring the Accessibility and Equality of Civil Justice*. Hague Journal on the Rule of Law, 2018.

RAMOS, Luciana de Oliveira et. al. *Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente às coletas realizadas entre novembro de 2020 e janeiro de 2021*, FGV Direito SP, 2021.

REGAN, Francis; PATERSON, Alan; GORIELY, Tamara. *The transformation of legal aid: comparative and historical studies*. New York: Oxford University Press, 1999.

ROCHA, Jorge Bheron. *Amicus Democratiae: Acesso à Justiça e Defensoria Pública*. São Paulo: Tirant lo Blanch. 2022.

SOMMERLAD, Hilary. *Some reflections on the relationship between citizenship, access to justice, and the reform of legal aid*. Journal of Law and Society, [s. l.], v. 31, n. 3, sept. 2004

STAPLETON, Adam. Introduction and overview of legal aid in Africa. In: PENAL REFORM INTERNATIONAL; BLUHM LEGAL CLINIC OF THE NORTHWESTERN UNIVERSITY SCHOOL OF LAW. *Access to Justice in Africa and Beyond: making rule of law a reality*. Chicago: PRI, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 026.096/2017-0. Acórdão nº 972/2018. Relatora Min. Ana Arraes. Julgamento 02-05-2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Pleno. Tomada de Contas nº 015.577/2020-1. Acórdão nº 2.284/2021. Relator Min. Jorge Oliveira. Julgamento 22-09-2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Processo nº 00207/21/TCE-RO. DM nº 0199/2021-GCESS. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Data 16/08/2021

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *PAF 2017 Plano Anual de Fiscalização: Sistema Carcerário, Paraná: TCE-PR, 2018.*

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos.* Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WORLD JUSTICE PROJECT. *Global Insights on Access to Justice.* Findings from the World Justice Project. General Population Poll in 101 Countries 2019. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019>. Acesso em: 18 fev. 2024.

PESQUISA SOBRE O

# SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA REMUNERADA NO BRASIL

## 2024

Como forma de conferir concretude ao direito de acesso à justiça, especialmente em relação às classes mais pobres e historicamente marginalizadas, a Constituição Federal de 1988 incumbiu a Defensoria Pública de promover 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” (art. 134 da CRFB). Por sua vez, o art. 98, §1º do ADCT determinou que, no prazo de oito anos, a contar da edição da Emenda Constitucional nº 80/2014, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com Defensores(as) Públicos(as) em todas as unidades jurisdicionais. Além disso, o número de Defensores(as) Públicos(as) em cada unidade jurisdicional deveria ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população (art. 98, caput do ADCT).

No entanto, encerrado o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 80/2014, a insuficiência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública ainda impede o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT em grande parte do território nacional. Paradoxalmente, para suprir a carência de Defensores(as) Públicos(as), a União, o Distrito Federal e diversos estados vêm realizando o pagamento de advogados(as) dativos(as) para a prestação de assistência jurídica suplementar. Além de contrariar o modelo público imposto pelo texto constitucional, o sistema suplementar de advocacia dativa se revela mais oneroso e menos eficiente em termos administrativo-funcionais, representando indesejável retrocesso na implementação da política pública de assistência jurídica brasileira.

Com o objetivo de evitar que a escassez de informações e a insurgência de pressões políticas comprometam à adoção de futuras escolhas administrativas, o CONDEGE (Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais), o CNCG (Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais) e a DPU (Defensoria Pública da União), com o apoio da ANADEF (Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais), conduziram um inédito mapeamento do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada no Brasil, buscando conferir racionalidade para a análise da problemática advinda da perpetuação deste modelo suplementar de assistência jurídica, em detrimento da adequada estruturação do modelo constitucional de Defensoria Pública. Com isso, a presente pesquisa pretende proporcionar uma confiável base empírica para orientar o planejamento de futuras ações alocativas de recursos públicos, aprimorando a gestão do orçamento destinado à assistência jurídica e, consequentemente, contribuindo para a progressiva reversão do cenário de marginalização do público vulnerável que majoritariamente compõe a sociedade brasileira.



Realização

**CNCG**

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES GERAIS

**CONDEGE**

**DPU**

Apoio



**Anadef**