

Cleber Francisco Alves

**A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica
nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua
contribuição para garantir a igualdade de todos no
Acesso à Justiça**

TESE DE DOUTORADO

VOLUME I

DEPARTAMENTO DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação em Direito

Rio de Janeiro
Dezembro de 2005



Cleber Francisco Alves

**A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica
nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua
contribuição para garantir a igualdade de todos no
Acesso à Justiça**

Tese de Doutorado

VOLUME I

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. José Ribas Vieira

Rio de Janeiro
Dezembro de 2005



Cleber Francisco Alves

**A ESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSISTENCIA JURÍDICA
NOS ESTADOS UNIDOS, NA FRANÇA E NO BRASIL E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA GARANTIR A IGUALDADE DE TODOS NO
ACESSO À JUSTIÇA**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. José Ribas Vieira

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Francisco Mauro Dias

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a. Nádia de Araújo

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Leonardo Grecco

UGF – UFRJ

Prof^a. Maria Tereza Aina Sadek

Departamento de Ciência Política – USP

Prof. João Pontes Nogueira

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de Ciências
Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2005

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da Universidade, do autor e do orientador.

Cleber Francisco Alves

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Defensor Público no Estado do Rio de Janeiro, desde 1994. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Petrópolis, desde 1991.

Ficha catalográfica

Alves, Cleber Francisco.

A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça / Cleber Francisco Alves ; Orientador: José Ribas Vieira – Rio de Janeiro : PUC-Rio, Departamento de Direito, 2005.

2 v.; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito–Tese. 2. Acesso à Justiça-Brasil. 3. Acesso à Justiça-França. 4. Acesso à Justiça-Estados Unidos. 5. Assistência Jurídica- Brasil. 6. Assistência Jurídica-França. 7. Assistência Jurídica-Estados Unidos. 8. Assistência Judiciária. 9. Defensoria Pública. 10. Gratuidade de Justiça. I. Alves, Cleber Francisco. II. Vieira, José Ribas. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

A DEUS, por tudo.

À minha família, especialmente meus pais Sérgio e Ana Maria,

À Simone: meu anjo,

Aos amigos queridos sem cujo apoio e incentivo
seria impossível chegar ao fim desta extenuante caminhada:

MUITO OBRIGADO!!!

Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Jose Ribas Vieira, pelo apoio e atenção sempre constantes, e sobretudo pela amizade fraterna.

À CAPES e à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro por terem proporcionado as condições necessárias para a realização das pesquisas na França e nos Estados Unidos, à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e à Universidade Católica de Petrópolis pelo apoio recebido.

À *University of Baltimore*, na pessoa do Prof. Mortimer Sellers, e à *Université de Montpellier I*, na pessoa do Prof. Jean-Louis Autin, que me acolheram como pesquisador visitante propiciando o ambiente necessário para estudos que se revelaram tão importantes para este trabalho, assim como às Professoras Nádia de Araújo e Ana Lúcia de Lyra Tavares cuja intermediação foi decisiva para a concretização dessa rica experiência de intercâmbio internacional.

Aos professores convidados que aceitaram participar da Banca examinadora: Prof. Maria Tereza Sadek, da USP, Prof. Leonardo Greco, da UGF/UFRJ e à minha amiga Prof. Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva, da UGF/UCP.

Às monjas do Carmelo de São José, em Petrópolis, que me abriram as portas daquele “pedaço do paraíso aqui na terra”, onde pude encontrar o refúgio e a paz que foram imprescindíveis para que pudesse dar conta da árdua e solitária tarefa de elaboração da tese.

Aos dois principais interlocutores com quem tive a oportunidade ímpar de fecundos diálogos a respeito dos sistemas norte-americano e francês de assistência jurídica, respectivamente o Jurista EARL JOHNSON JR. e o Conselheiro de Estado PAUL BOUCHET, em cujas figuras rendo homenagem a todos (e foram muitos, por isso não é possível citar todos os nomes!) que colaboraram direta ou indiretamente nesta pesquisa.

Resumo

Alves, Cleber Francisco; Vieira, José Ribas (orientador). **A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça.** Rio de Janeiro, 2005, 2 v. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A Constituição da República, de 1988, estabelece que os Estados e a União Federal têm a obrigação de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados devendo fazê-lo por intermédio da Defensoria Pública. O presente trabalho tem por objetivo permitir uma melhor compreensão acerca desse modelo brasileiro de prestação de assistência jurídica, tal como estabelecido na Constituição, com o propósito de averiguar se realmente é o mais apto para garantir o pleno acesso de todos à Justiça e, conseqüentemente, assegurar a efetividade dos direitos fundamentais das pessoas desprovidas de recursos econômicos para atingir esses fins por meios próprios. Para cumprir com esse objetivo, realizou-se inicialmente uma análise crítica na perspectiva histórica e das principais referências normativas do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional em vigor no país, que regem o exercício do direito à assistência jurídica integral, ou seja, a assistência que é prestada tanto em âmbito judicial quanto extrajudicial, e um estudo das normas que regem o funcionamento da Defensoria Pública. Outro caminho percorrido foi o de investigar mais a fundo os modelos de assistência jurídica gratuita em funcionamento na França e nos Estados Unidos. Tais sociedades foram escolhidas não apenas pela grande influência histórica que têm tido na evolução das instituições jurídico-políticas brasileiras, mas também porque apresentam características bem diversificadas em seus sistemas jurídicos, o que contribuiu para a ampliação dos horizontes do estudo realizado. Para melhor compreensão desses sistemas alienígenas, realizamos duas temporadas consecutivas de estudos no exterior, permanecendo seis meses nos Estados Unidos e seis meses na França. Utilizando a metodologia de caráter etnográfico (observação e entrevistas), tivemos a oportunidade de acompanhar de perto o funcionamento real desses dois modelos de assistência jurídica, com visitas a instituições e acompanhamento de seu trabalho cotidiano,

entrevistas com personalidades do mundo jurídico e, também, realizando amplo levantamento bibliográfico acerca do tema nos respectivos países. A partir da análise crítica na perspectiva histórica e das referências normativas atuais que regem o funcionamento desses dois sistemas estrangeiros de assistência jurídica aos necessitados, foi possível realizar um contraste com o modelo brasileiro, destacando-se as virtudes e os defeitos que, como é próprio de toda obra humana, se fazem presentes em cada um desses três sistemas analisados. Espera-se que um conhecimento mais profundo acerca do modelo nacional que foi estabelecido na Constituição Federal para a prestação desses serviços de assistência jurídica integral e gratuita venha a contribuir para que os atores institucionais envolvidos no sistema possam potencializar as virtudes e busquem neutralizar os defeitos existentes, de modo que se atinja plenamente a meta de garantir igualdade no acesso à Justiça e de ampla efetividade dos direitos fundamentais de todos os brasileiros, independentemente de sua condição social ou econômica.

Palavras – chave:

Acesso à Justiça-Brasil; Acesso à Justiça-França; Acesso à Justiça-Estados Unidos; Assistência Jurídica-Brasil; Assistência Jurídica-França; Assistência Jurídica-Estados Unidos; Assistência Judiciária; Defensoria Pública; Gratuidade de Justiça.

Abstract

ALVES, Cleber Francisco; VIEIRA, José Ribas (Advisor). **The structure of full and free legal assistance services for the poor in the United States, in France and in Brazil and its contribution to achieve equal justice for all.** Rio de Janeiro, 2005, 2 v. Doctoral Thesis – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The 1988 Constitution of the Brazilian Republic mandates that the States and the Federal Union provide full and free legal assistance to every citizen in need, through the Office of the Public Defender. The following study seeks to develop a better understanding of this Brazilian model of constitutionally mandated legal assistance, and determine whether it is really the best mean of assuring full access to justice for every person, regardless of their financial means.

The study approaches this issue from an historical perspective, with reference to the constitutional and statutory legal system operating in Brazil, requiring full legal assistance to the poor (i.e. legal advice and right to counsel in civil and criminal cases), as well as the rules that govern the operations of the Public Defender's Office. We will also review alternative models of free legal assistance offered in France and the United States. These systems were selected not only for their historical influence over Brazilian political and judicial institutions, but also because they reveal diverse characteristics in their judicial systems that broaden the horizon of our study. In two consecutive seasons of ethnographic research (participant and no participant observation and interviews), six months in the USA, and six months in France, we are able to closely observe the day-to-day functioning of these two models of legal assistance, with visits to offices, interviews with key figures in the judicial system, and an extensive bibliographical review of the literature on legal assistance in the respective countries. Through this critical historical and normative analysis of the operation of these two foreign systems of legal assistance to the poor, we believe it has been possible to throw into greater relief the virtues and defects of the Brazilian model. We hope that this study will produce a deeper understanding of the national model of free and comprehensive legal assistance established in the Brazilian Constitution, and encourage those responsible for administering the system to

optimize its virtues and overcome its defects to better achieve its goals of equal access to justice and the guarantee of the fundamental rights of all Brazilians, regardless of their social or economic condition.

Keywords

Access to Justice-Brazil; Access to Justice-France; Access to Justice-United States; Legal Aid-Brazil ; Legal Aid-France; Legal Aid-United States; Legal Aid; Public Defender; Right to Counsel.

Résumé

ALVES, Cleber Francisco; VIEIRA, José Ribas (directeur de thèse). **La structuration des services d'assistance juridique intégrale et gratuite aux États-Unis, en France et au Brésil et sa efficacité pour garantir l'égalité de tous à l'accès à la Justice.** Rio de Janeiro, 2005, 2 v. Thèse de Doctorat – Departamento de Direito, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

La Constitution de la République du Brésil, de 1988, établit que les États et l'Union Fédérale sont tenus de fournir l'assistance juridique intégrale et gratuite aux démunis par l'intermédiaire du Bureau de la Défense Publique. Le présent exposé a pour but permettre une meilleure compréhension de ce modèle brésilien d'aide juridique, tel que l'a établi la Constitution, avec l'intention de vérifier si c'est vraiment mieux conçu pour garantir le plein accès de tous à la Justice et, par conséquent, d'assurer l'effectivité des droits fondamentaux des personnes démunies de conditions économiques pour atteindre ces objectifs avec leurs propres moyens. Pour accomplir ce dessein on a développé premièrement une analyse critique sous la perspective historique ainsi que des principales références normatives de l'ordonnance juridique constitutionnelle et infraconstitutionnelle en vigueur au Brésil, qui régissent l'exercice du droit d'aide juridique intégrale, soit l'assistance qui est proposée aussi bien en matière judiciaire qu'extrajudiciaire, et une étude des normes qui définissent le fonctionnement de du Bureau de la Défense Publique. Une autre voie parcourue a trait à l'enquête plus à fond des modèles d'assistance juridique gratuite en vigueur en France et aux États-Unis. Ces sociétés ont été choisies, non seulement en raison de leur grande influence historique dans l'évolution des institutions juridico-politiques brésiliennes, mais aussi parce-qu'elles présentent des caractéristiques bien diversifiées dans leurs systèmes juridiques, ce qui a contribué à l'ouverture des horizons de l'étude réalisé. Pour mieux comprendre ces systèmes d'autres Pays, nous avons fait deux séjours consécutifs d'études à l'étranger, passant six mois aux États-Unis et six mois en France. En utilisant la méthodologie de l'observation participative, nous avons eu l'occasion d'accompagner de près le fonctionnement réel de ces deux modèles d'assistance juridique, visitant des institutions et accompagnant leur

travail quotidien, obtenant des entrevues avec des personnalités du monde juridique et aussi, en organisant une importante bibliographie au sujet du thème dans les Pays respectifs. À partir de l'analyse critique de la perspective historique et des références normatives actuelles qui régissent le fonctionnement de ces deux systèmes étrangers d'assistance juridique aux démunis(ies) a été possible d'établir une comparaison avec le modèle brésilien, en soulignant les qualités et les points faibles qui, comme il est propre à toute oeuvre humaine, sont présents en chacun de ces trois systèmes analysés. On espère qu'une connaissance plus profonde, au sujet du modèle national juridique établi par la Constitution Fédérale pour la prestation de ces services d'assistance juridique intégrale et gratuite, viendra contribuer pour que les acteurs institutionnels engagés puissent multiplier les qualités autant que neutraliser les points faibles existants, de façon à que l'on puisse atteindre pleinement le but d'assurer l'égalité à l'accès à la Justice et une grande effectivité des droits fondamentaux de tous les brésiliens, indépendamment de leur condition sociale ou économique.

Mots-clefs

Accès à la Justice-Brésil; Accès à la Justice-France; Accès à la Justice-États Unis; Aide Juridique-Brésil ; Aide Juridique-France; Aide Juridique-États Unis; Aide Juridique; Bureau de la Défense Publique; Gratuité dans l'accès au juge.

Sumário

Volume I

1. Introdução	17
2. Premissas e Referenciais Teóricos	32
2.1. Estado de Direito, Consolidação Democrática e Acesso à Justiça	33
2.2. A luta pela Cidadania, o Movimento Mundial de Acesso à Justiça e a Efetividade dos Direitos Fundamentais	47
2.3. Os diferentes modelos de estruturação dos serviços de Assistência Jurídica para os pobres	66
3. A Assistência Jurídica aos pobres nos Estados Unidos	72
3.1. Notas introdutórias	72
3.2. Perspectiva histórica	80
3.3. A Assistência Jurídica em Causas Criminais	89
3.3.1. O papel da Suprema Corte na evolução da assistência jurídica causas criminais	89
3.3.2. O <i>Criminal Justice Act</i> e a defesa criminal perante os órgãos da Justiça Federal	93
3.3.3. A defesa criminal no âmbito dos Estados e a importância dos <i>Standards</i> propostos pela <i>American Bar Association</i>	97
3.4. A Assistência Jurídica em Causas Cíveis	115
3.4.1. A omissão estatal e o papel decisivo das organizações da sociedade civil na formatação do modelo de assistência	

jurídica em causas cíveis	119
3.4.2. A criação da <i>Legal Services Corporation</i> e sua missão como órgão estatal de financiamento e controle do sistema de assistência jurídica em causas cíveis	128
3.4.3. As recentes transformações do sistema de assistência jurídica em causas cíveis e as perspectivas para o futuro	134
3.4.4. Os <i>Standards</i> propostos pela ABA e sua importância para a normatização e sistematização dos programas de assistência jurídica em causas cíveis	143
4. A Assistência Jurídica aos pobres na França	164
4.1. Notas introdutórias	164
4.2. Perspectiva histórica	171
4.2.1. A assistência judiciária na França: das origens remotas ao pioneirismo do <i>Code de l'Assistance Judiciaire</i> de 1851	171
4.2.2. A reforma do sistema de assistência judiciária ocorrida no ano de 1972	177
4.2.3. A reforma de 1991 e o novo conceito de assistência jurídica em substituição à assistência judiciária	182
4.3. A Regulamentação Legal e a Operacionalidade na Prática do Sistema de Assistência Jurisdicional	187
4.3.1. Condições de admissibilidade ao benefício da assistência jurisdicional	189
4.3.2. Abrangência do benefício da assistência jurisdicional	194
4.3.3. O <i>Bureau d'Aide Juridictionnelle</i>	196
4.3.4. O procedimento para outorga do benefício da	

assistência jurisdicional	202
4.3.5. Os efeitos do benefício da assistência jurisdicional	209
4.3.5.1. A fórmula de cálculo do valor da retribuição devida aos advogados que prestam assistência jurisdicional	217
4.3.5.2. Mecanismos estabelecidos por Lei relativos ao financiamento do sistema e ao pagamento dos Advogados.	219
4.3.5.3. Efeitos do Benefício da assistência jurisdicional concedida em caráter total ou em caráter parcial	221
4.3.6. Assistência jurisdicional nos casos de designação de ofício de advogado para a defesa	223
4.3.7. A revogação do benefício da assistência jurisdicional	229
4.4. O papel complementar dos contratos de seguros privados à assistência jurisdicional prestada pelo Estado	233
4.5. A Assistência Jurídica Extrajudicial (<i>Aide à l'accès au Droit</i>)	240
4.5.1. Definição e abrangência dos serviços de assistência jurídica extrajudicial	245
4.5.2. Os Conselhos Departamentais de Acesso ao Direito – CDAD	248
4.5.3. O trabalho em rede – <i>Réseau</i> – e as Parceriais – <i>Partenariats</i> – com organizações da sociedade civil	255
4.5.3.1. <i>Maison de Justice et du Droit</i>	257
4.5.3.2. INAVEM e ADIAV: entidades de apoio às vítimas	259
4.5.3.3. <i>Boutiques du Droit</i> , da cidade de Lyon, e outras entidades de apoio à mediação comunitária	260
4.5.3.4. <i>Points d'Accès au Droit</i> - <i>Maison René Cassin</i> , na cidade de Béziers	262

Volume II

5. A Assistência Jurídica aos Pobres no Brasil	266
5.1. Notas introdutórias	266
5.2. Perspectiva histórica	274
5.2.1. A assistência judiciária: das origens remotas aos anos 40 do século XX	274
5.2.2 A assistência judiciária: dos anos 40 até o novo regime constitucional de 1988	283
5.2.3. A constitucionalização da Defensoria Pública e a nova garantia da Assistência Jurídica Integral e Gratuita: cenário atual e perspectivas do futuro	294
5.3. Da Assistência Judiciária à Assistência Jurídica Integral e Gratuita – regulamentação constitucional e legal	301
5.3.1. Condições de admissibilidade ao direito de assistência judiciária e de assistência jurídica	304
5.3.2. Abrangência do direito de assistência judiciária e de assistência jurídica	313
5.3.3.O procedimento para outorga da assistência judiciária e da assistência jurídica	318
5.3.4. Revogação e cassação do direito à assistência judiciária e da assistência jurídica	330
5.3.5. Os efeitos da assistência judiciária e da assistência jurídica	332
5.3.5.1. A orientação, aconselhamento e o patrocínio gratuito da causa por profissional habilitado	332
5.3.5.2. As espécies de despesas alcançadas pelo benefício	

da gratuidade de justiça total e parcial	337
5.3.5.3. A gratuidade de justiça e os ônus sucumbenciais	343
5.4. A Defensoria Pública como Função Essencial à Justiça no Brasil	344
5.4.1. A Defensoria Pública como instituição estatal	
autônoma desvinculada dos demais Poderes do Estado	350
5.4.2. Da ausência de respaldo constitucional para que os	
municípios possam criar serviços de assistência jurídica	356
5.4.3. A Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública e sua	
importância para a consolidação institucional no campo normativo	360
5.4.4. Um breve retrato da realidade institucional da Defensoria	
Pública e dos Defensores Públicos brasileiros	375
5.4.5. A Defensoria Pública do RJ e seu pioneirismo no	
cenário nacional	379
5.5. A contribuição de outras instituições estatais e organizações	
civis para o Acesso dos Pobres à Justiça no Brasil	383
6. Conclusão	388
7. Referências Bibliográficas	402
8. Anexos	423