ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

FUNÇÃO JURÍDICO-ORIENTADORA DA DEFENSORIA PÚBLICA

LEGAL GUIDANCE FUNCTION OF THE PUBLIC DEFENSE INSTITUTION

Paulo Maycon Costa da Silva*

RESUMO: O Direito serve à convivência social, prescrevendo os direitos e deveres dos cidadãos. Sua existência concebida a regular a cooperação entre as pessoas, só por só, não assegura a pacificação social, acaso os membros da sociedade não concorram com o cumprimento das normas jurídicas. Para assegurar a esperada convivência social harmônica, faz-se mister orientar a população sobre os seus direitos e deveres, de maneira a mitigar as contendas e disputas sociais. Ao analisar a Constituição Federal de 1988, percebe-se que o constituinte originário não outorgou a outra Instituição, senão à Defensoria Pública, a função de prestar orientação jurídica à população. E com a promulgação da Lei Complementar Federal 132/2009, passa a ser competência da Instituição promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico. Justiça significa muito mais que acesso ao Poder Judiciário. Impõe-se a pacificação e realização dos direitos humanos. O acesso à Justiça, igualmente, pressupõe o acesso à informação jurídica. Essa, quando oferecida pela Defensoria, promoverá cidadania, na medida em que a população será melhor orientada acerca dos seus direitos e deveres.
Palavras-chave: Defensoria. Orientação. Cidadania.

ABSTRACT: The law serves society, prescribing the rights and duties of citizens. Its existence designed to regulate the cooperation among people, by itself, doesn't ensure social peace, in case the members of society do not attend the fulfillment of legal standards. To ensure the harmonious social coexistence expected, it is essential to educate the public about their rights and duties in order to mitigate disagreements and social disputes. By analyzing the 1988 Federal Constitution, it is clear that the original representative did not give another institution, but the Public Defender, the function of providing legal advice to the population. And with the enactment of the Federal Supplementary Law 132/2009, it is now responsibility of the institution to promote the dissemination and awareness of human rights, citizenship and the legal system. Justice means more than access to the Judiciary. It must be the achievement of peace and human rights. Access to justice also requires access to legal information. This, when offered by the Public defender, will promote the citizenship, since the population will be better focused on their rights and duties.
Keywords: Institution of the Public Defender. Orientation. Citizenship.

* Mestrando em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Professor da Faculdade de Natal – FAL. Defensor Público no Rio Grande do Norte. Natal – Rio Grande do Norte – Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se, nesta pequena abordagem, estudar a Defensoria Pública. Examina-se, precisamente, sua função jurídico-orientadora. Inicia-se pela análise dos pressupostos sociológicos da ordem jurídica, porque nenhum exame jurídico pode ignorar premissas sociais, uma vez que não há razão para a dogmática jurídica, senão em servir às necessidades da sociedade. Pensar a ciência jurídica, sem considerar os diversos sistemas que transitam ao seu redor, a exemplo do sistema político, o sistema social, entre outros setores do fenômeno humano, não proporcionará ao jurista substratos necessários a melhor compreensão do universo jurídico e sua eficiência, muito menos suas potencialidades.

Propõe-se, de conseguinte, analisar a função constitucional da Defensoria Pública concernente a orientar a população sobre seus direitos e deveres perante a ordem jurídico-constitucional. Isto porque, compete à Defensoria, enquanto órgão essencial à atividade jurisdicional do Estado, proporcionar o amplo acesso à Justiça, que consiste num direito elementar no Estado Democrático de Direito.

Perceber-se-á que o acesso à informação jurídica está diretamente relacionado ao acesso à Justiça. Ingressar com demandas judiciais nem sempre faz com que as problemáticas sociais sejam resolvidas. É comum as pessoas não buscarem o Judiciário. A burocracia jurisdicional, com seus inúmeros protocolos previstos, com base numa crença moldurada de segurança jurídica, desmotiva os cidadãos, que de conseguinte, deixam de reclamar a efetivação dos seus direitos. Ocorre que a consulta jurídica, quando corretamente prestada, sem a pretensão de conduzir as pessoas a sempre demandarem, no afã de obterem proveitos econômicos, ajudará a reduzir a quantidade de processos judiciais, pois, quando instruídas, poderão agir dentro da ordem jurídica, sem dar margem a questionamentos judicializáveis, ou mesmo, solucionar pacificamente questões no âmbito, por exemplo, da própria Defensoria Pública, incumbida do dever de promover medidas transacionais, ao invés de sempre judicializar as controvérsias[1].

1 Pela redação do art. 4º, inciso II, da Lei Complementar 80/94, impõe-se à Defensoria promover a solução extrajudicial dos conflitos, antes de ajuizar a respectiva demanda, *verbis:* "Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos".

O estudo sob enfoque busca demonstar que a Defensoria tem o dever de oferecer essa orientação aos necessitados, embora o conceito de necessitados, por ordem da própria norma jurídica, seja aberto, cabendo à Defensoria Pública examinar a pertinência ou não da sua atuação. De maneira que o direito ao aconselhamento jurídico, encartado na carta constitucional de direitos, pode ser oferecido ao povo brasileiro, mesmo aos que possuem uma renda razoável.

Será demonstrado, ainda, que a Defensoria, por ser essencial à função jurisdicional do Estado, integra o Sistema de Justiça. É certo que o sistema depende da harmônica atuação de todos os seus componentes, pois do contrário haverá, como em qualquer sistema, uma pane, a exemplo do que se verifica no Judiciário, preocupado, hodiernamente, em encerrar processos. E, por vezes, esquece-se do desiderato de pacificar as lides com justiça e realizar os direitos conquistados pelo povo brasileiro.

2 PRESSUPOSTOS SOCIOLÓGICOS DA ORDEM JURÍDICA

Enquanto ciência humana positiva, repousa sobre o direito o propósito ordenador da sociedade. Wilson de Souza Campos Batalha reconhece o direito como um complexo de comandos heterônomos disciplinando a vida exterior e relacional dos homens. São, por essa razão, bilaterais, imperativo-atributivos, permeados de validade, eficácia e coercibilidade, direcionados a realizar os valores de justiça, segurança e bem comum, dentro da sociedade organizada[2].

A cientificidade do direito, ao lado do conteúdo filosófico que o envolve, justifica-o como instrumento de ordenação da sociedade, realizada por meio de instituições que produzem e aplicam esse direito prescrito (positivado), impondo normas sociais coercitivas estabelecidas pelo Estado aos integrantes da sociedade. Isso tenciona permitir a coesão social, fórmula essa sistematizada por Émile Durkheim que considera, indissociável, o papel preponderante da sociedade sobre os indivíduos, sendo aquela destinada a assegurar a realização dos membros dessa mesma sociedade. Dalva Maria Bertoni Bedome, ao comentar as ideias de Durkheim, aduz que o sociólogo, protagonista da moderna sociologia, constatou que os problemas sociais

2 BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 27.

eram muito mais morais do que econômicos. Por ser, na ótica de Durkheim, a sociedade um sistema estruturado pela associação de indivíduos, há obrigações fundadas na moral com propósitos sociais e altruístas[3].

É certo que o direito, entre tantos propósitos, objetiva viabilizar a convivência social. Nelson Saldanha, ao seu turno, escreve que o sentido socializador da regulação jurídica tem por princípio equilibrar reciprocamente o individual e o social[4]. Para o referido autor, o direito surge em qualquer quadrante como programa institucional que integra o comportamento dos homens em pautas socialmente convenientes[5]. Analisando a estrutura do direito, Reinhold Zippelius, aponta-o como ciência prescritiva, ou seja, como filosofia, e ainda, como ciência descritiva, isto é, como dogmática jurídica. O direito, assim, propõe-se a orientar condutas, bem assim transformá-las em coercitivas, com todo o caráter de normatividade[6]. Paulo Nader, nessa direção, divisa a relação direito e sociedade como absolutamente congênitas. O direito, portanto, existe na sociedade. E a sua causa principal está nas relações humanas, mormente nos acontecimentos mais significativos. É a sociedade a fonte criadora e área de ação do Direito. Sem a mesma não se pensa o direito, daí porque o direito serve aos propósitos sociais. Por isso mesmo, o direito deve ser consignado à sua imagem, conforme as suas peculiaridades, "refletindo os fatos sociais, que significam, no entendimento de Émile Durkheim, maneiras de agir, de pensar e sentir, exteriores ao indivíduo, dotadas de um poder de coerção em virtude do qual se lhe impõem"[7].

O direito, destarte, serve à convivência social, prescrevendo os direitos e deveres dos cidadãos. Konrad Hesse, nesse sentido, aduz que o ordenamento jurídico é condição à possibilidade de convivência da comunidade.

3 Sociologia e sociedade. In: Nelson Marcelino (Org.). **Introdução às Ciências Sociais**. São Paulo: Papirus, 2004, p. 29.

4 Essa, a propósito, traduz a teoria da Constituição proposta por Rudolf Smend, consoante anota Jorge Miranda: "Para Rudolf Smend, para quem a substância da vida política consiste numa integração dialética de indivíduo e coletividade e o Estado num 'plebiscito que se repete todos os dias' a Constituição aparece como a ordem jurídica do processo – pessoal funcional e real – de integração. A Constituição é a ordenação jurídica do Estado, da dinâmica em que se desenvolve a sua vida, ou seja, do seu processo de integração" (SALDANHA,Nelson. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 58. t. 2.).

5 SALDANHA, Nelson. **Sociologia do Direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 69.

6 ZIPPELIUS, Reihold. **Introdução ao Estudo do Direito.** Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 10.

7 NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 8.

E o direito corresponde a qualquer regulação definida pelas instâncias competentes, moldado pelo que se considera moralmente certo[8]. Entretanto, o cotidiando mostra que a convivência se revela conflituosa, na medida em que ocorre, quase que naturalmente, uma desobediência às normas, conquanto sejam moralmente consistentes. Isso significa dizer que a existência do direito concebida a regular a cooperação entre as pessoas, só por só, não assegura a pacificação social, acaso os membros da sociedade não concorram com o cumprimento das normas jurídicas. Daí porque, convém indagar o motivo dessas desobediências jurídicas. Essas, num primeiro sentir, significam desconhecimento das normas, ou melhor, uma desinformação jurídica, ponto esse que merece um exame mais detido.

3 INFORMAÇÃO JURÍDICA

Deveras, para assegurar uma convivência social harmônica, faz-se mister orientar a população sobre os seus direitos e deveres, de maneira a mitigar as contendas e disputas sociais. Essa orientação, de igual sorte, mostra-se necessária, porque só conhecendo seus direitos e deveres poderão reivindicá-los. Em regra, ocorrem violações aos direitos quando um ente ou um indivíduo desrespeita uma regra normativa que protege a esfera jurídica de outro ser[9]. E ainda, percebe-se que o desconhecimento das prescrições sujeitam os cidadãos à indiferença judicial, de tal forma que as pessoas permaneçam, conquanto necessitem, completamente à margem da proteção judiciária. Isso porque, na medida em que ignoram quais são suas garantias normativas, permanecem inertes diante das violações ou indiferentes aos fenômenos sociais normatizados.

Com efeito, Mauro Cappelletti e Bryant Garth anotam que esse fenômeno, concernente à pouca procura do aconselhamento jurídico, revela-se comum nas classes menos favorecidas. Por oportuno, mencionam estudo realizado no Canadá, por meio do qual os pesquisadores de Quebec,

8 HESSE, Konrad. **Manual de Derecho Constitucional.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Juridicas y Sociales, 2001, p. 4.

9 O constitucionalismo alemão reconhece o direito de proteção, cabendo ao Estado o dever de proteger (*schtzpflicht*) o cidadão contra violação dos seus direitos fundamentais. É que na alemanha, os deveres de proteção são considerados a contraparte da função negativa dos direitos fundamentais (GRIMM, Dieter. A Função Protetiva do Estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza Neto; SARMENTO, Daniel (Orgs.).**A Constitucionalização do Direito**: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007, p. 157).

relativamente ao acesso à Justiça, reconheceram a necessidade primordial e prioritária de informação (jurídica). Porém, nem sempre a busca pela orientação jurídica se mostra conveniente, quer pela costumeira não confiança nos advogados, quer porque a histórica formalidade do Judiciário intimida as pessoas, afastando-as dos fóruns e escritórios jurídicos, porquanto se sentem perdidas, "prisioneiras de um mundo estranho"[10].

Imaginem que todos conheçam as regras condicionantes à convivência social harmônica, respeitando-as. É provável que esse ambiente social seja integrador e pacífico. Por outro lado, prevalecendo a desinformação e a desobediência, os embates sociais surgirão quase que naturalmente. É que sem conhecer os direitos e deveres, haverá consequentes desrespeitos. Isso, sem dúvida nenhuma, concorrerá ao desiquilíbrio social, consequentemente, uma explosão de litígios judicializáveis. E o que pode ser pior, os que dominam seus direitos se sobrepondo sobre outros que os desconhecem, sem a capacidade destes reagirem, uma vez que não podem os invocar, notadamente porque os ignoram. Isso se chama opressão, combatida desde a antiguidade, a exemplo da secular legislação justiniana, que assim enunciava: "não convém que ninguém seja oprimido pelo poder do seu adversário". Caso contrário, os marxistas estarão com razão, quando ventilam que o direito, a bem da verdade, revela-se como um instrumento da ideologia da classe dominante[11].

Em relação à informação jurídica, comenta Paulo Galliez, que embora sejam cidadãos, as pessoas desconhecem seus direitos, razão porque não os invocam. Há outras porém, mesmo a par dos direitos previstos na ordem jurídica, não os reclamam por medo. Existem muitos, "incluindo os que integram a classe média, que preferem não afrontar a ordem vigente,

10 Nesse sentido, anotam os mestres norte-americanos: "Um estudo realizado em Quebeque definiu de forma semelhante que 'Le besoin d'information est primordial et prioritarie' (A necessidade de informação é primordial e prioritária). Essa falta de conhecimento por sua vez, relaciona-se com uma terceira barreira importante – a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais. Mesmo aqueles que sabem como encontrar aconselhamento jurídico qualificado podem não buscá-lo. O estudo inglês, por exemplo, fez a descoberta surpreendente de que 'até 11% dos nossos entrevistados disseram que jamais iriam a um advogado'. Além dessa declarada desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão pouco atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho" (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Trad. Ellen Gracie. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 24).

11 Nesse sentido registra Jorge Miranda, op. cit., p. 53.

mesmo para questionamentos de seus direitos"[12].

Um dos motivos, por certo, concernentes à ignorância jurídica, não no sentido pejorativo, mas traduzida no desconhecimento das normas sociais impostas pelo Estado, diz respeito ao não acesso das pessoas a um aconselhamento jurídico prestado, sem contraprestação pecuniária, pelo poder público. Assim, o movimento constitucionalista brasileiro da década de 80, considerando a marcante desigualdade social presente no Brasil, motivou a criação de uma Instituição essencial à Justiça que pudesse viabilizar o acesso à informação jurídica aos marginalizados do processo econômico, ou seja, aos excluídos e necessitados.

4 DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA

Relativamente ao acesso à Justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth escrevem "que o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação"[13]. O acesso à Justiça, portanto, só será viabilizado por meio de instituições direcionadas a concretizarem as garantias constitucionais. Por meio da Defensoria Pública, pretende-se permitir aos desvalidos, considerando que a positivação das declarações de direitos nem sempre significa que serão asseguradas, exercerem seus direitos por intermédios de profissionais especializados e vocacionados à tutela dos grupos vulneráveis, notadamente nos países onde a desigualdade social convive com a democracia, como bem observa Armador Lozano[14].

Assim, de maneira a assegurar essa prestação positiva do poder público concernente à assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados,

12 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 30.

13 Op. cit., p. 11-12.

14 "Em efecto, em un país com graves diferencias sociales, el Estado tiene la obligación de dar a éstos los instrumentos para defenderse y evitar de esta manera que la pobreza se convierta em los hechos em indefencion jurídica. Em estas condiciones resulta necessario trabajar para fortalecer a las instituciones que permitam atenuar la precariedad com la cual muchos mexicanos enfrentan a la justicia. Em este sentido, la ley que hoy comentamos es un esfuerzo para dotar a los pobres de un mejor instrumento em la defensa de sus legitimos derechos"(LOZANO, Armador Rodríguez. "Por un aceso real a la justicia em méxico el caso del instituto de Defensoria Juzgado Tercero Penal del Circuito de Garzón". *Cuestiones Constitucionales*, 2. Cidade do México: Unam, enero-junio, 2000, p. 239).

que, no entender do Ministro Carlos Brito, do Supremo Tribunal Federal, traduz um direito que resulta da intersecção entre as garantias liberais do século XVIII e os direitos sociais do século XIX[15], criou-se a Defensoria Pública[16]. Deveras, a institucionalização da Defensoria representa, na ótica de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, "séria medida direcionada à realização da velha e descumprida promessa constitucional de assistência judiciária aos necessitados"[17]. A propósito, frisa Celso Ribeiro Bastos, que a necessidade de oferecer auxílio aos necessitados, de maneira a assegurar paridade jurisdicional, reporta-se aos tempos antigos, desde o Código de Hamurabi até as normas de Constantino e Justiniano no início dos séculos[18].

Nos precisos termos do art. 134, *caput*, da Lei Fundamental do Brasil, a Defensoria Pública consiste numa Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela prestação do serviço de assistência jurídica integral e gratuita, equivalente a orientar e defender os necessitados, em todos os graus e instâncias judiciais. É, segundo Cyntia Danielle Paiva Leite e Kátia da Silva Soares Barroso, de importância vital para o Estado, uma vez que sua ausência o impede de propiciar concretamente o preconizado acesso à Justiça pela população carente e, por conseguinte, tolhe a universalização do exercício dos direitos e garantias fundamentais dos hipossuficientes[19]. Na mesma perspectiva, Leandro Coelho de Carvalho as-

15 STF. ADI 3700-5: "Fazendo de tal acesso um direito se desfruta às expensas do Estado, em ordem a se prestarem (as defensorias) como luminoso ponto de interseção do constitucionalismo liberal como o social". Mauro Cappelletti e Bryant Garth reconhecem o acesso à justiça como um direito fundamental social, verbis: "O acesso não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística" (Op. cit., p. 13).

16 É verdade, porém, que a assistência judiciária era prestada pelas Procuradorias de Assistência Judiciária dos Estados, ou mesmo, pelas defensorias que já subsistiam à época, a exemplo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

17 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** São Paulo: Malheiros, 2004, p. 221.

18 Eis, à guisa de pesquisa histórica, o que determinava o § 5º, Livro I, Título XVI, Digesto, *De officio Provensulis et legali*: "Deverá dar advogado aos que o peçam ordinariamente às mulheres, ou aos pupilos, ou aos de outra maneira débeis, ou aos que estejam em juízo, se alguém os pedir; e ainda que não haja nenhum que os peça deverá dá-los de ofício. Mas se alguém disser que, pelo grande poder de seu adversário, não encontrou advogado, igualmente providenciará para que lhe dê advogado. Demais, não convêm que ninguém seja oprimido pelo poder do seu adversário; pois também redunda em desprestígio do que governa uma província, que alguém se conduza com tanta insolência que todos temam tomar a seu cargo advogado contra ele" (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1989, p. 374).

19 LEITE, Cyntia Danielle Paiva; BARROSO, Kátia da Silva Soares. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública: considerações sobre a Lei 11.448/2007. Revista de Processo, São Paulo, v. 162, p. 142, 2008.

severou que a Instituição, por ser essencial à Justiça, encarrega-se de prestar orientação jurídica e a defesa de todos os necessitados, assim considerados aqueles que demonstrem não possuírem recursos suficientes à contratação deste serviço. Integra, assim, a tríade da Justiça, paralelamente ao Judiciário e ao Ministério Público[20].

De acordo com a nova redação do art. 1º, da Lei Complementar Federal 80 de 1994, modificada pela Lei Complementar Federal 132 de 2009, "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, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal".

Com efeito, prestar assistência jurídica gratuita à população carente, em qualquer esfera administrativa, compete à Defensoria Pública. Essa incumbência passou a ser explícita com a nova redação do art. 4º, § 5º, da Lei Complementar Federal 132/2009, que passa a dispor que "a assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública".

A assistência jurídica engloba outros serviços, consoante observa Cleber Francisco Alves e Marília Gonçalves Pimenta. Tem-se, como exemplo, a orientação jurídica, quer ao indivíduo destinatário dos serviços, quer à população hipossuficiente sob o ângulo organizacional, no que diz respeito à formalização de escrituras, obtenção de documentos públicos[21], até mesmo à assessoria concernente à elaboração de instrumentos contratuais. Percebe-se, portanto, que a missão da Defensoria Pública, enquanto órgão essencial à função jurisdicional do Estado, transcende a tradicional participação em

20 Em estudo sobre "as atribuições da Defensoria Pública sob a ótica do acesso à ordem jurídica justa", acentuou que: "a Defensoria Pública é essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus e em caráter privativo, dos necessitados, assim considerados os que comprovarem insuficiência de recursos. Tem origem recente se comparada às demais instituições que formam a 'tríade da Justiça' (completada com o Judiciário e o Ministério Público), pois somente a partir de 1988 passou a constar explicitamente no texto constitucional, na tentativa de conferir real efetividade aos direitos proclamados no bojo da 'Constituição Cidadã'" (**Revista de Processo**, v. 156, São Paulo, 2008, p. 204-224).

21 ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça**: preto e branco. Retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 103.

processos criminais voltados à defesa do réu carente. Em verdade, soma-se a essa missão, a precípua tarefa de proteger os direitos humanos, orientando a população sobre os seus direitos e deveres, no afã de promover cidadania, com a respectiva difusão do ordenamento jurídico, na exata dimensão do art. 4º, inciso III, da Lei Complementar Federal 132/2009.

Vê-se que o constituinte resolveu estabelecer as bases estruturais destinadas a assegurar essa assistência jurídica à população. De sorte que consignou a Defensoria Pública no âmbito do Capítulo concernente às Funções Essenciais à Justiça. E com a reforma do regime jurídico-constitucional da Defensoria, preconizada pela Emenda Constitucional 45, que emprestou ao órgão a mesma autonomia administrativa e financeira[22] prevista ao Ministério Público, revela o grau de importância da Instituição como componente essencial ao Sistema de Justiça. Assim, esclarecida a condição de órgão essencial à Justiça, convém, a partir de agora, explanar os pormenores da função jurídico-orientadora da Defensoria Pública.

5 FUNÇÃO JURÍDICO-ORIENTADORA DA DEFENSORIA PÚBLICA

O papel da Defensoria Pública não se exaure em possibilitar o acesso ao Poder Judiciário, a despeito disso representar um importante e relevante propósito institucional. A própria Constituição Federal quando faz referência à Instituição, prescreve, a título de função, a "orientação jurídica e defesa" dos necessitados, o que implica uma dimensão maior que acesso ao Judiciário. Por essa expressão, a Lei Fundamental da República outorgou à Defensoria Pública uma especial missão dentro do Sistema de Justiça: promover cidadania.

Na medida em que a população for corretamente orientada acerca dos seus direitos e deveres, haverá mais cidadania, vez que cada membro da sociedade terá plena consciência acerca de sua própria esfera de proteção e segurança jurídica. Haverá, por conseguinte, uma redução do grau de litigiosidade da sociedade, partindo-se da premissa, segundo a qual, muitas das controvérsias judiciais, grosso modo, resultam do desrespeito ao direito posto, exatamente por se ignorar os enunciados normativos ou

22 Acerca de autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública, conferir nosso escrito "Defensoria Pública Estadual: não incidência do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal" (In: **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v.117, 2010).

porque não são concretizados, sobretudo pelo poder público, que não encara com a devida prioridade constitucional o propósito de realizar as necessidades mínimas do cidadão.

Rodolfo de Camargo Mancuso, ao tratar da Defensoria Pública e do seu papel na pacificação social, como vetor do acesso à ordem jurídica justa, assevera primeiramente que a locução "orientação jurídica" traduz um plus se comparada à assistência judiciária, essa direcionada a viabilizar o acesso dos hipossuficientes ao Judiciário. A bem da verdade, a expressão constitucional em referência transcende o atributo judiciário, passando a assentar o termo "jurídico". E, de acordo com esse qualificador, somando-se à sua integral prestação, "importa notável ampliação do universo que quer cobrir". Agora, os assistidos, a par do acesso ao judiciário, podem reclamar todo tipo de assistência pertinente aos atos jurídicos. De sorte que, incluem-se neste plexo: a instauração e movimentação de processos administrativos perante quaisquer órgãos públicos; os atos notariais e quaisquer outros de natureza jurídica praticados extrajudicialmente; a prestação de serviços de consultoria, ou seja, de informação e aconselhamento em assuntos jurídicos. Por isso, os integrantes da vasta coletividade desamparada, necessitam de (melhor) orientação para que possam exercer opções e faculdades processuais, de modo que a informação adequada e clara, permitirá, por exemplo, a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, consoante preconiza Mancuso[23].

É certo que a atuação da Defensoria Pública, por meio da sua função jurídico-orientadora, permitirá à população maior informação, consequentemente, acesso à Justiça. E Justiça, convém registrar, não significa, tão-somente, o acesso ao Poder Judiciário. Pelo contrário, traduz pacificação social e a realização dos direitos individuais e sociais, os quais, não necessariamente são obtidos por meio da jurisdição. Podem, naturalmente, decorrer de um ajuste referendado pelo Membro da Defensoria Pública[24], com a

23 Contribuição esperada do Ministério Público e da Defensoria Pública na prevenção da atomização dos mega-conflitos. **Revista de Processo,** São Paulo, v. 164, p.152-169, 2008.

24 O instrumento de transação referendado pelo Membro da Defensoria Pública ostenta eficácia de título executivo extrajudicial, conforme prescreve o art. 4º, § 4º, da Lei Complementar Federal 80/94, modificada pela Lei Complementar Federal 132/2009, segundo a qual "o instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público".

intermediação do órgão perante os demais poderes públicos em favor dos desfavorecidos, entre tantas outras realizações jurídicas, mormente sociais, que prescindem da necessária atuação da máquina jurisdicional.

Por oportuno, mostra-se pertinente superar a equivocada concepção, mediante a qual só por meio da jurisdição, pacificam-se e se realizam direitos. Marc Galanter, com acerto, aduz que essa demasiada preocupação em proporcionar acesso aos tribunais como meios únicos de concretização da Justiça, na verdade, revelam-se limitados. É preciso, de acordo com Galanter, pensar em outros mecanismos, paralelos aos tribunais, igualmente convenientes à solução dos litígios. Nem sempre, enuncia o mestre americano, a solução dos problemas é obtida nos órgãos judiciais, que, mais das vezes, correspondem a arenas de disputas não termináveis[25].

Na derradeira década, observou-se uma acentuada crítica aos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Daí, desde a Emenda Constitucional 45/2004, buscam-se soluções para resolver a crise do Judiciário. Os problemas são dos mais conhecidos: morosidade, inefetividade das decisões, demasiada burocracia, entre outros. *Pari passu*, a quantidade de processos cresce numa progressão geométrica. Na expressão de Rodolfo Mancuso, uma explosão de litigiosidade[26]. E a solução dessa crise lançada aprioristicamente consiste no aumento da estrutura do Judiciário. Todavia, isso não enfrenta o motivo do elevado demandismo. É o que conclui, Mancuso: "a busca obsessiva pelo aumento da oferta de Justiça estatal acaba por retroalimentar o demandismo judiciário, que, à sua vez, abocanha parcelas cada vez mais expressivas do orçamento estatal, em detrimento de outras áreas carentes e mesmo prioritárias"[27]. Deve-se, no sentido da advertência de Marc Galanter, prestigiar outros instrumentos que possam diminuir esse crescimento exponencial dos processos judiciais.

Porém, como dito no início desse esboço, as contendas sociais judicializáveis nascem, a rigor, da inobservância de regras jurídicas. É questionável, a pro-

25 Assim, precisamente, escreve Galanter: "Abandonemos, portanto, a idéia de que os tribunais constituem o local em, que natural e normalmente, são apresentados e examinados litígios, confrontando-se verdadeiramente aí os adversários num processo, cujo resultado é uma decisão dada em conformidade com regras formais. Os tribunais são bem mais arenas nas quais se desenrolam diferentes processos, envolvendo ou não litígios" (GALANTER, Marc. A Justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: António Manuel Botelho Hespanha (Org.). **Justiça e Litigiosidade**: História e Prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 66).

26 Op. cit., p. 154.

27 Op. cit., p. 154.

pósito, a norma contida no artigo 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil[28], ao dispor que "ninguém se escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece". Em verdade, a sociedade brasileira desconhece a ordem jurídica. É que o ordenamento jurídico requer um saber técnico prévio para ser decodificado e transmitido aos destinatários das normas por intermédio de um profissional habilitado a esse mister. Até porque, soa ilógico presumir que os cidadãos conheçam as normas positivadas, num país onde prepondera o analfabetismo funcional.

Ao analisar a Constituição Federal de 1988, percebe-se que o constituinte originário não outorgou a outra Instituição, senão à Defensoria Pública, a função de orientar juridicamente a população. E com a promulgação da Lei Complementar Federal 132/2009, explicitou-se com mais precisão essa competência da Instituição. No artigo 4º, inciso I, prescreve-se que compete à Defensoria prestar orientação e exercer a defesa dos necessitados. Em seguida, de acordo com o inciso III do mesmo artigo 4º, consignou-se que compete à Instituição "promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico". Portanto, consiste num dever da Defensoria oferecer consulta jurídica gratuita aos hipossuficientes.

A propósito, pretendeu o legislador, a fim de evitar controvérsias, fixar as premissas necessárias a delimitar o conceito de necessitado. Assim, considerando o comando constitucional que reservou aos insuficientes de recursos a assistência jurídica gratuita[29], nos termos das respectivas normas, considerar-se-á como tal aquele usuário que não possua renda acima de dois salários ou as expensas necessárias à contratação privada do serviço possa comprometer seu sustento ou da família[30]. Entretanto, reputa-se relativo o conceito de necessitados. Para

28 Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942.

29 Art. 5º, inciso LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

30 Lei Federal 1.060/1950, Art. 2º, parágrafo único – Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. E no âmbito estadual, Lei Complementar Estadual 251/2003 (Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte), Art. 4º- Considera-se necessitado, para os fins desta Lei, aquele cuja insuficiência de recursos não lhe permita arcar com as despesas processuais e os honorários advocatícios, sem prejuízo do sustento próprio e de sua família, especialmente nos seguintes casos: I - tenha renda pessoal mensal inferior a dois salários mínimos; II - pertença à entidade familiar cuja média de renda "per capita" ou mensal não ultrapasse a metade do valor referido no inciso anterior. § 1º À Defensoria Pública do Estado é conferido o direito de apurar o estado de carência de recursos econômicos dos seus assistidos. § 2º A assistência jurídica aos cidadãos necessitados, nos termos deste artigo, refere-se à vedação à exigência de taxas, emolumentos ou depósitos judiciais, ou cobranças de qualquer natureza.

Ada Pellegrini Grinover necessitados não são apenas os economicamente hipossuficientes, mas todos que reclamam tutela jurídica: o réu revel no processo-crime, o pequeno litigante nos novos conflitos que surgem numa sociedade de massa, e outros mais que podem emergir em nossas rápidas transformações sociais[31].

Percebe-se, demais disso, que compete à Instituição impulsionar a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e da ordem constitucional[32]. Isso, com evidência, demonstra que a Defensoria representa muito mais que um reserva técnica à disposição do Judiciário para suprir lacunas defensivas em processos criminais, compete-lhe resgatar a cidadania de milhares de cidadãos brasileiros que historicamente estiveram à margem do desenvolvimento nacional.

Portanto, a função jurídico-orientadora da Defensoria Pública corresponde a uma das suas mais importantes funções, dado que estimula a conscientização dos cidadãos acerca dos seus direitos e deveres. Em síntese, promove cidadania[33]. Paulo Galliez, corrobora essa assertiva ao inferir que com a Defensoria torna-se possível "a conscientização da cidadania dos excluídos e a sua prática efetiva, de modo a conduzi-los ao exercício de seus direitos, independentemente da intervenção judicial, onde por vezes são discriminados pela ideologia do conservadorismo, e onde nem sempre encontram a solução adequada para os conflitos"[34]. É preciso, de conseguinte, dotá-la de mais recursos, a fim de que possa convenientemente se estruturar, permitindo que a população possa recorrer à orientação jurídica, podendo, até mesmo, solver suas problemáticas, sem necessariamente reclamar a intervenção do Judiciário.

31 **Novas tendências do direito processual.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 247.

32 Art. 4º, inciso III, da Lei Complementar Federal 80/94, modificada pela Lei Complementar Federal 132/09.

33 É o que observa João Baptista Herkenhoff, segundo o qual "a Constituição Federal diz que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado (ou seja, é essencial para que o Estado distribua a Justiça). Incumbe à Defensoria Pública a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados. Dando orientação jurídica aos pobres e promovendo a defesa deles, em todos os graus, a Defensoria Pública presta relevante serviço ao exercício e à defesa da cidadania. […] Quanto comparece perante a Defensoria Pública, o cidadão é ouvido, tudo que diz é anotado. Depois, um Defensor Público é designado para acompanhar sua causa. O cidadão tem o direito de ter, na sua cidade e até no seu bairro, uma Defensoria Pública atuante, vigilante e competente. O Estado tem o dever de manter uma Defensoria Pública de excelente padrão, inclusive remunerando condignamente os Defensores Públicos" (**Direito e Cidadania**. São Paulo: Uniletras, 2004, p. 253).

34 Op. cit., p. 3.

6 CONCLUSÃO

A Defensoria Pública consiste no que há de mais moderno no cenário da República. Foi pensada pelo constituinte, no afã de promover o acesso à Justiça aos brasileiros que se encontram em estado de necessidade. Não por acaso, consignou-a dentro do Sistema de Justiça, pois presente topograficamente no capítulo concernente às Funções Essenciais à Justiça.

O acesso à Justiça traduz muito mais que viabilizar a tutela jurisdicional do Estado. É maior, no sentido de que pressupõe a pacificação e a realização dos direitos humanos. E com acerto, Marc Galanter sustenta a necessidade de ampliar os horizontes concernentes à concretização da Justiça. De modo que a Defensoria, enquanto Instituição permanente e essencial à Justiça, poderá concorrer com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Advocacia, no desiderato de promover o que seja justo, ético e equânime na sociedade.

É conveniente, necessária e oportuna para a sociedade como um todo, a atuação da Defensoria Pública. A função jurídico-orientadora que consiste em instruir a população sobre os seus direitos e deveres, corresponde a uma atribuição relevantíssima para a afirmação da cidadania, sem embargo de que representa um dever da Instituição difundir a conscientização dos direitos humanos. Essa competência específica da Defensoria, repita-se, não prevista constitucionalmente com tanta a ênfase a nenhuma outra Instituição da República, repercutirá positivamente na sociedade, na medida em que mais instruída, se tornará menos litigiosa.

Pode-se, até mesmo, vislumbrar uma redução na judicialização das demandas, na medida em que a sociedade se tornar mais instruída sobre os seus direitos e deveres, pois muitas demandas resultam da não observância e cumprimento das regras jurídicas, notadamente pelo poder público. Portanto, não basta o conhecimento dos preceitos jurídicos, requer-se sua observância e estrito cumprimento, pois do contrário, surgirão demandas direcionadas a concretizar os direitos consubstanciados nesses preceitos jurídicos.

Destarte, haverá coesão social quando todas as pessoas contarem com seus direitos concretizados, sobretudo aqueles básicos a serem prestados pelo Estado relacionados à educação, saúde, moradia, transporte, meio ambiente e segurança. É a condição *sine qua nom* para que os membros da sociedade se

respeitem mutuamente em suas esferas jurídicas. Isso, *prima facie,* pode parecer utopia. Porém, os países que possuem os melhores índices concernentes ao desenvolvimento humano mostram que não. É preciso, primeiro, educar a população sobre os seus direitos e deveres, ou seja, promover cidadania. E, assim, será consequência sua automobilização, sem a qual, qualquer promessa ou instituição constitucional não terá condições de reverter o quadro nacional de desigualdade e desrespeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça:** preto e branco: Retratos institucionais da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Lumen iuris, 2004.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** São Paulo: Malheiros, 2004.

GALANTER, Marc. A Justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, António Manuel Botelho (Org.). **Justiça e Litigiosidade**: História e Prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Lumen iuris, 2009.

GRIMM, Dieter. A Função Protetiva do Estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; Daniel Sarmento Org. **A Constitucionalização do Direito**: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas tendências do direito processual.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HESSE, Konrad. **Manual de Derecho Constitucional.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Juridicas y Sociales, 2001.

HERKENHOFF, João Baptista. **Direito e Cidadania.** São Paulo: Unile-tras, 2004.

LEITE, Cyntia Danielle Paiva; BARROSO, Kátia da Silva Soares. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública: consi-derações sobre a Lei 11.448/2007. **Revista do Processo**, São Paulo, n. 162, 2008.

LOZANO, Armador Rodríguez. **"Por un aceso real a la justicia em méxi-co el caso del instituto de Defensoria Juzgado Tercero Penal del Circui-to de Garzón".** *Cuestiones Constitucionales*, 2. Cidade do México: Unam, enero-junio, 2000.

MARCELINO, Nelson. **Introdução às Ciências Sociais.** São Paulo: Pa-pirus. 2004.

SALDANHA, Nelson. **Sociologia do Direito.** São Paulo: Revista dos Tri-bunais, 1980.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Contribuição esperada do Ministério Público e da Defensoria Pública na prevenção da atomização dos mega-conflitos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 164, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** Coimbra: Editora Coimbra, 2000. t. 2.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Fo-rense, 2003.

DA SILVA, Paulo Maycon Costa. Defensoria Pública Estadual: não incidência do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Revista da Ajuris,** Porto Alegre, v.117, 2010.

ZIPPELIUS, Reihold. **Introdução ao Estudo do Direito.** Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Correspondência | Correspondence:

Paulo Maycon Costa da Silva
Faculdade de Natal – FAL, Alameda das Mançôes, 2110, Candelária, CEP 59.064-740. Natal, RN, Brasil.
Fone: (84) 3615-8000.
Email: pmaycon@hotmail.com

Recebido: 11/12/2010.
Aprovado: 01/06/2011.