

A IMPORTÂNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A MANUTENÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Juliana da Silva Resende¹
Flávia Regina Porto de Azevedo²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo apresentar fundamentos teóricos e práticos que constituem o Estado Democrático de Direito Brasileiro, iniciando com a exposição das diferentes experiências de democracia ao longo do tempo e seus conceitos. Após um breve panorama histórico até a Constituição de 1988, identifica-se no Estado brasileiro a necessidade da democracia, de modo a promover a inclusão social, para que todo brasileiro possa efetivamente participar do processo democrático, com igual capacidade de influir nas decisões políticas. Para tanto, é imprescindível o fortalecimento das Instituições democráticas, destacando-se neste estudo a Defensoria Pública, que possui como principal missão constitucional a prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos grupos de indivíduos socialmente vulneráveis, ou seja, à margem da sociedade. O estudo fez uso da metodologia de pesquisa de revisão bibliográfica como instrumento de análise, tendo como principal fonte o entendimento e observações realizadas por alguns cientistas políticos, filósofos e juristas.

4638

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Democracia. Constituição de 1988. Inclusão Social. Defensoria Pública.

ABSTRACT: The present work aims to present theoretical and practical foundations that constitute the Democratic State of Brazilian Law, starting with the exposition of the different experiences of democracy over time and their concepts. After a brief historical overview up to the 1988 Constitution, the need for democracy in the Brazilian State is identified, in order to promote social inclusion, so that every Brazilian can effectively participate in the democratic process, with equal capacity to influence political decisions. To this end, it is essential to strengthen democratic institutions, especially in this study the Public Defender's Office, whose main constitutional mission is the provision of free and comprehensive legal assistance to groups of socially vulnerable individuals, that is, on the margins of society. The study used the bibliographic review research methodology as an analysis tool, having as main source the understanding and observations made by some political scientists, philosophers and jurists.

Keywords: Democratic State of Law. Democracy. 1988 Constitution. Social inclusion. Public defense.

¹ Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal do Amazonas.

² Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação- PPGC da Faculdade de Educação da Universidade do Amazonas (2019). Pós-graduada em Direito Penal e Processual pela Universidade Federal do Amazonas (2002). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (1999). Professora Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas. Chefe do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas - UFAM.

1 INTRODUÇÃO

Levando em consideração os índices brasileiros verdadeiramente escandalosos em termos de qualidade de vida, saúde e educação, com significativa parcela da população privada do acesso ao mínimo existencial para uma vida digna, é inegável o fato de que o Brasil ainda se insere nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, diante de um quadro de desigualdade social assombroso, ganha relevância o papel republicano da Defensoria Pública, posto que a ela cabe não apenas prestar assistência aos necessitados, mas sim promover a transformação social, na qual consiste no seu escopo. Em suma, cumpre acrescentar que, no enfrentamento do desafio da inclusão social, emerge cristalina a necessidade de fortalecimento das Instituições democráticas.

Nessa linha de pensamento, a Defensoria Pública, erigida na Constituição de 1988 à condição de Instituição essencial à Justiça, precisa preencher relevante espaço no compromisso constitucional de mitigação das desigualdades, de modo a promover o acesso integral à Justiça. Obviamente, essa instituição de maneira alguma almeja salvar o mundo, tendo em vista que isso depende sobretudo de políticas públicas. No entanto, em época na qual as declarações de direitos humanos contemplam todas as pessoas, independentemente da classe a que pertençam, faz-se necessário repensar o significado do direito de acesso à Justiça, que não pode esgotar-se em uma concepção meramente formal.

2 DEMOCRACIA

Democracia é o regime político em que a soberania é exercida pelo povo. Ou seja, os cidadãos são os detentores do poder e confiam parte desse poder ao Estado para que este possa organizar a sociedade. Consiste, portanto, em uma série de princípios que orientam a atuação dos governos, de modo a garantir o respeito às liberdades e o cumprimento da vontade geral da população. Ademais, baseia-se em um conjunto mínimo de regras, leis e instituições que, ao mesmo tempo que constituem um regime político e um modo de convivência, também envolve atitudes, comportamentos e uma concepção moral - todos designados como cultura cívica.

A rigor, numa sociedade composta de milhares de pessoas, apenas através da representação por um grupo escolhido é possível que os diferentes interesses se façam presentes no momento de decidir. No entanto, é certo que nem sempre esse grupo representa

os interesses do todo e nem sempre todos os interesses de uma sociedade plural chegam a ter representantes, ficando alguns aliados do processo decisório. Sendo assim, um governo que se propõe como democrático busca estabelecer mecanismos para que sejam garantidas ao máximo as possibilidades de participação dos cidadãos nas decisões políticas. Há, porém, um “lado sombrio”, identificado por Robert Dahl nos seguintes termos: “sob um governo representativo, muitas vezes os cidadãos delegam imensa autoridade arbitrária para decisões de importância extraordinária.”³. Apesar do “lado sombrio”, a democracia, alicerçada sobre o pilar da eleição periódica de representantes, é a única alternativa viável nos Estados contemporâneos.

2.1 O nascimento dos ideais democráticos

A ideia de democracia tem seu nascedouro nas cidades-Estados gregas, na tomada de decisões através da participação direta dos cidadãos. Especificamente, o conceito de democracia ficou conhecido com a experiência de autogoverno dos cidadãos atenienses durante o período de Péricles, no século V a.C., embora já fosse usado antes. Na Atenas da época, as decisões importantes referentes à vida da cidade e dos seus habitantes, como as relativas à economia, aos impostos e à defesa contra os ataques externos eram tomadas pela assembleia de cidadãos. No gozo de sua soberania, os cidadãos tinham poder de voto nas decisões de interesse coletivo, além da capacidade de indicação para cargos públicos, fazer parte de júris e, ao mesmo tempo, destituir ou colocar no ostracismo os governantes cuja ação era considerada prejudicial ao bem comum e aos interesses da maioria. O processo envolvia dois princípios fundamentais que, posteriormente, passaram a ser centrais para o conceito: a igualdade dos cidadãos perante a lei (isonomia), e o direito deles se expressarem na assembleia (isegoria).

A contribuição de Péricles, no entanto, foi muito além. O estadista sugeriu que a democracia inventada em Atenas dizia respeito a dois ideais complementares: a distribuição equitativa do poder de tomar decisões coletivas e o julgamento dos cidadãos quanto ao processo de tomada dessas decisões e os seus resultados. Esses ideais iriam converter-se, ao longo das transformações históricas que deram origem à democracia moderna, nos

³ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001, p. 128-129

principais pilares do conceito, distinguindo claramente esse regime de alternativas como o autoritarismo e o totalitarismo.

Diante da impossibilidade de reunião de todos os envolvidos, aqueles que de alguma forma sentem os reflexos das decisões tomadas, e sendo cada vez mais urgente a tomada de decisões em tempo recorde, identificou-se a necessidade da eleição de representantes. Nasce, portanto, a democracia representativa.

2.2 A democracia deliberativa segundo Habermas

A legitimação das escolhas, podendo esta ser tanto eleição de representante quanto elaboração de norma jurídica, ocorre através desse amplo espaço de discussão onde todos os potencialmente atingidos têm a mesma capacidade de se expressar – o que exige um conhecimento prévio –, e detêm potencialidade de influir nas decisões, levando assim ao entendimento mútuo e à conseqüente aceitação da decisão final. Esta é a proposta de uma democracia deliberativa. Os resultados, portanto, da deliberação estão abertos e se justificarão na medida em que seja respeitado o processo deliberativo. De acordo com Habermas⁴:

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um autoentendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca do equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral.⁵

Aqui se abre um parêntese para apenas pincelar a distinção entre o caráter procedimental da democracia deliberativa, encabeçado por Habermas, e o caráter substantivo, na esteira de RAWLS, que agrega a ideia de princípios substantivos de justiça; ou seja, confere relevo à forma pela qual a deliberação e tais princípios serão aplicados. Ambos compartilham das mesmas “dimensões fundamentais da teoria democrático-

⁴ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 285.

⁵ Nas palavras de Marcelo Neves sobre Habermas: “O processo de formação racional da vontade política implica uma conexão complexa entre o discurso pragmático, o ético-político, o moral, o jurídico, e as negociações reguladas procedimentalmente.” (NEVES, Marcelo. **Do Consenso ao dissenso: o Estado Democrático de direito a partir e além de Habermas**. In **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília. Ed. UnB, 2001, p. 124)

deliberativa: a cooriginariedade entre soberania popular e estado de direito, e o caráter deliberativo da democracia”⁶

Outrossim, vale destacar a proposta cooperativa de Souza Neto, partindo da ideia de “condições para a cooperação na deliberação democrática”, estabelecidas nos seguintes termos:

O fundamental para esse ponto de vista é criar uma predisposição para a cooperação, o que só se torna viável, em contextos de pluralismo, se cada um se autocompreende como membro da comunidade política, porque esta comunicada o trata como “digno de igual respeito”. Note-se que a dignidade não pode ser reduzida à funcionalidade democrática. Implica também a possibilidade de cada um realizar com liberdade o seu projeto pessoal de vida.⁷

Assim, se a teoria de Habermas é construída a partir de um mundo ideal, inaplicável à realidade brasileira, como ressaltam alguns abalizados doutrinadores, porque parte do pressuposto de que todos os participantes têm igual capacidade de participação no processo de deliberação, com igual possibilidade de influência; é inegável sua grande contribuição para a constituição de um conceito de democracia, cabendo à sociedade encontrar um caminho para que este espaço comum se faça realidade.

Em suma, nas palavras de Dahl: “Em quase todos os países democráticos há bastante espaço para mais democracia.”⁸

2.3 A democracia ao longo das Constituições brasileiras

A análise da Constituição Política do Império do Brasil de 1824 parte dos fatos políticos marcantes da época, como o processo de Independência do Brasil e a instalação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa. Após a análise dos fatos políticos, passa-se a uma análise do próprio texto constitucional, por meio da qual se intenta demonstrar a classificação da democracia como regime político.

Ainda dentro da dimensão política da democracia, é qualificada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Seus principais fatos políticos são também analisados, como a Proclamação da República, a implantação do Governo Provisório, a

⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa – um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006, p. 97.

⁷ Ibid., p. 161.

⁸ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001, p. 133.

instalação do Congresso Constituinte e a convocação das eleições presidenciais. Em seguida, procurou-se ampliar a análise para o próprio texto constitucional, demonstrando a qualificação da democracia como regime político.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 também foi avocada dentro da dimensão política da democracia. A despeito de seus fatos políticos, como o estouro da Revolução de 1930 e a instalação do Governo Provisório, ditarem condutas governamentais que fugissem ao modelo democrático, a Constituição de 1934 então não deixou de premiar os cidadãos brasileiros com a previsão da adoção de um regime democrático.

O mesmo passo seguiu a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. De fato, sua aplicação foi limitada em decorrência da implantação do Estado Novo. Embora previsto no texto constitucional o regime político democrático, os atos de exceção impediram que tal propósito vingasse. Havia, na verdade, um formalismo democrático, uma vez que presente no corpo da Constituição, mas suspenso por meio de medidas governamentais marcadas pela arbitrariedade e pelo autoritarismo.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, a seu turno, marca o início de uma nova fase no processo democrático brasileiro. Nesse momento, passa-se para uma nova dimensão: a democracia é tratada pela referida Constituição como um direito fundamental. Isso pode ser corroborado pela ampliação do rol dos direitos e garantias fundamentais, que, embora previsto em outros textos constitucionais, não havia recebido a mesma atenção agora dispensada.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 também são classificadas dentro da dimensão jurídica da democracia, uma vez que a associam a um direito fundamental. Ressalte-se que os textos constitucionais classificados nessa dimensão não renegam a natureza política da democracia. Na verdade, a ideia de democracia é ampliada, associando-a a um direito fundamental. De qualquer sorte, o regime político democrático já está consolidado e não constitui objeto dessa dimensão.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, finalmente a democracia assumiu a dimensão de princípio constitucional. O movimento Diretas Já, as eleições presidenciais e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte são fatores determinantes na reformulação do instituto democrático. A democracia, nesse momento, transforma-se em princípio democrático.

3 Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito diz respeito a qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e garantias fundamentais, por meio do estabelecimento de uma proteção jurídica. O Estado de Direito, no contexto hodierno, tem um significado de fundamental importância no desenvolvimento das sociedades, após um amplo processo de afirmação dos direitos humanos, assim consagrando-se como um dos fundamentos essenciais de organização das sociedades políticas do mundo moderno.

O projeto de Estado Democrático brasileiro é bastante recente. Após longos períodos de autoritarismo, representados pelo Estado Novo e pela ditadura militar, o processo de redemocratização teve início em 1985, com o fim do regime militar. Nesse contexto, fora convocada a Assembleia Nacional Constituinte - inspirada pelos princípios da legalidade e da supremacia da Constituição -, comprometida com anseios populares de possuir direitos, além de exercê-los, buscando a paz social. O artigo 1º da Carta Magna anuncia a opção do legislador ordinário, legitimado pelo povo, e intitula a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito.

4644

De acordo com Carlos Ari Sunfeld, agrega a identificação dos elementos conceituais do Estado Democrático Social de Direito:

- a) criado e regulado por uma Constituição;
- b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres;
- c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros;
- d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelos demais Poderes;
- e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos e sociais, podem opô-los ao próprio Estado;
- f) o Estado tem o dever de atuar positivamente para gerar desenvolvimento e justiça social.⁹

⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 49.

3.1 O nascimento do Estado Democrático de Direito

Quando se analisam dados da realidade nacional, pode-se verificar que o modelo democrático foi amoldado na história pelo fracasso do Estado de Direito¹⁰ e do denominado Estado Social¹¹; o primeiro, porque comprometido apenas com a legalidade, e na perspectiva minimalista do poder estatal, já não atendia mais aos anseios sociais. Por sua vez, o Estado designado como Social corresponde ao período histórico no qual o poder político sentiu a necessidade de estabelecer políticas públicas para se justificar, passando a ser o Estado provedor; no entanto, não houve forças para que também este modelo se mantivesse, tendo em vista suas limitações diante de uma sociedade cada vez mais plural, com maiores necessidades e exigências. Nesse contexto, o Estado Social não foi suficiente para garantir a participação popular nas decisões.

Nasce, portanto, o Estado Democrático de Direito, diante do reconhecimento do primado da lei, da essencialidade das normas para ditar comportamentos, organizar e limitar o poder. Acrescentou-se o vocábulo democrático, com o propósito de chamar a atenção para uma nova ordem jurídica, com prevalência da vontade popular e garantia de sua participação nos planos político, econômico e social.

3.2 Estado Democrático de Direito à luz da Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, erigiu o Brasil a Estado Democrático de Direito. Para a perfeita garantia da transformação e manutenção do Brasil como Estado Democrático de Direito, afirmou a Carta Magna que todo poder emana do povo, podendo ser exercido diretamente por este ou por representantes, e determinou como sendo fundamentos básicos a serem respeitados por nossa República Federativa a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político.

¹⁰ Por Estado de Direito entende-se aquele que, constituído livremente com base na lei, regula por esta todas as suas decisões. Os constituintes de 1988, que deliberaram ora como iluministas, ora como iluminados, não se contentaram com a juridicidade formal, preferindo falar em Estado Democrático de Direito, que se caracteriza por levar em conta também os valores concretos da igualdade. (REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000).

¹¹ O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico). (SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.54.)

No Brasil, o princípio da soberania popular encontra-se presente nos artigos 1º, parágrafo único, e 14 da Constituição Federal¹², *in verbis*:

Art. 1º Omissis

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

4 DEFENSORIA PÚBLICA

A ampla atuação da Defensoria Pública abrange todos os órgãos jurisdicionais, desde juizados especiais, juizados da infância e da juventude, varas cíveis, criminais, da família, Fazenda pública e todas as demais, até as instâncias superiores: Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. Ademais, ocupa lugar próprio na estrutura do Estado brasileiro, sendo a mais jovem das instituições jurídicas. Sobre ela, Márcio Tomaz Bastos e Pierpaolo Cruz Bottini afirmam:

4646

É notável a importância da Defensoria Pública para a consolidação do acesso à Justiça no Brasil. Se considerarmos que este acesso não se limita à possibilidade de ajuizar demandas ao Poder Judiciário, mas engloba também o conhecimento dos direitos, a maneira de exercê-lo e a disponibilização de formas alternativas de resolução de litígios, percebe-se a necessidade de estruturar um órgão público com competência e capacidade para atuar neste terreno.¹³

4.1 Defensoria Pública e o controle de constitucionalidade

O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos no Brasil pode ser realizado sob duas formas: difusa ou concentrada. Diz-se difusa a forma de controle de constitucionalidade exercida por todos os juízes, em caráter incidental, como causa de pedir de demanda previamente proposta. Nesse tipo de controle, a declaração de inconstitucionalidade é decorrência lógica do pedido principal. No controle concentrado, por sua vez, procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo

¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

¹³ BASTOS, Márcio Tomaz e BOTTINI, Pierpaolo Cruz, no **II Diagnóstico da Defensoria Pública** - Estudo realizado pelo Ministério da Justiça com apoio do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

federal ou estadual em tese ou a declaração de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Esse controle independe da existência de um litígio e a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade é o pedido principal da ação direta.

A legitimidade para o controle concentrado não foi estendida ao Defensor Público-Geral da União, apesar de que seja perfeitamente possível que a Defensoria Pública da União leve ao Supremo as questões relativas aos interesses dos necessitados, mesmo na hipótese de inexistir prévio litígio. Tendo em vista o perfil de sua instituição, a extensão da legitimidade ao defensor público tenderia a reforçar, em nível constitucional, o debate de teses para que o Supremo pudesse chegar a uma decisão mais justa.

Um exemplo de atuação da Defensoria Pública da União pode ser verificada na hipótese abaixo:

Uma lei passa a impedir a pesca do caranguejo em rede miúda nas regiões de estuário de mangue, colaborando para o equilíbrio ecológico do meio ambiente. A comunidade ribeirinha prejudicada representa ao Procurador-Geral da República para o ajuizamento de ação direta inconstitucionalidade, tendo em vista a total supressão legal dos direitos à vida, à subsistência e ao trabalho. Atento às questões ambientais e aos interesses sociais da maioria da população beneficiária da medida, o Procurador-Geral arquiva o caso. Os prejudicados, assim, poderiam perfeitamente representar ao Defensor Público-Geral da União, que, atento aos interesses dos necessitados por missão institucional, poderia levar a questão ao Supremo Tribunal Federal e este, então, faria a necessária ponderação de interesses, decidindo a questão constitucional.¹⁴

A legitimação do Defensor Público-Geral da União, tal qual o Procurador-Geral da República, tende a buscar a isonomia entre as funções essenciais à justiça e a democratizar a legitimidade na jurisdição constitucional. Tal providência já é, a nível estadual, adotada por alguns Estados da Federação, a exemplo do Ceará e do Rio de Janeiro, cujas Constituições preveem a legitimação do chefe da Defensoria Pública estadual a participar do controle de constitucionalidade. Vejamos:

Constituição do Estado do Ceará¹⁵

Art. 127. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face desta Constituição, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição:

IV – o Defensor-Geral da Defensoria Pública;

¹⁴ SILVA, Holden Macedo da. **Nova legitimação ativa para o controle concentrado de constitucionalidade: o Defensor Público-Geral da União**. Disponível em: Acesso em: 02 de dezembro de 2020.

¹⁵ CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. 4. ed. atual. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1995.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹⁶

Art. 162. A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

Como as partes legítimas para a propositura da ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, contestados em face da Constituição Estadual, devem ser especificadas em cada Constituição Estadual (art. 125, § 2º, CF/88), esses Estados estenderam a legitimidade para agir ao membro da Defensoria Pública Estadual, atribuindo-lhe os mesmos status conferidos ao Procurador-Geral do Estado e ao Procurador-Geral de Justiça.

O que houve, creio, foi uma omissão do legislador constituinte no que concerne à legitimação da Defensoria Pública da União para manejar as ações relativas ao controle concentrado de constitucionalidade, tal qual como foi conferida ao Procurador-Geral da República. Para sanar esta omissão far-se-á necessário o acréscimo, via emenda constitucional, de mais um inciso ao art. 103 da Constituição Federal, possibilitando, assim, a todas as funções essenciais à Justiça, a efetiva participação na fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público. Nada obsta que o STF, uma vez provocado, assegure essa legitimidade.

Como forma de minimizar essa omissão a jurisprudência vem caminhando no sentido de admitir a atuação da Defensoria Pública da União e das Defensorias Públicas estaduais como *amicus curiae* em processos de controle concentrado de constitucionalidade, bem como em recursos especiais repetitivos e recursos extraordinários submetidos à repercussão geral. A intervenção, no entanto, não é admitida em todo e qualquer caso. Há que se demonstrar legítimo interesse e representatividade adequada, ou seja, os mesmos requisitos para que qualquer pessoa (física ou jurídica) intervenha como amigo da corte.¹⁷

¹⁶ RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1995.

¹⁷ Exemplos de julgados em que foi admitida a intervenção da Defensoria como *amicus curiae*: ADI 4.636; RE 580.963; ADPF 186; REsp 1.111.566; REsp 1.133.869 e REsp 1.339.313. Exemplos de julgados em que foi INADMITIDA a participação da Defensoria nessa mesma qualidade: REsp 1.371.128-RS e REsp 1.333.977-MT.

4.2 Defensoria Pública como mecanismo essencial à função jurisdicional do Estado

A prestação estatal da assistência judicial integral e gratuita prometida pelo Estado brasileiro é atribuição da Defensoria Pública, tal como previsto na Constituição da República em seu artigo 134, dentre aquelas essenciais à função jurisdicional do Estado. Nesse sentido, merece destaque o título do capítulo IV da Lei Maior: “Das funções essenciais à Justiça”, dentro do qual estão inseridos, além da Defensoria Pública, o Ministério Público e a Advocacia Pública, de onde se conclui que detêm o mesmo peso que o Poder Judiciário no que diz respeito à atividade jurisdicional.

Como se depreende do que foi exposto, as atividades e funções colocam-se como complementares com um objetivo comum, qual seja, a função estatal de prestar jurisdição, e com a finalidade de alcançar a Justiça; tomada como bem comum. Num cenário de exclusão da grande maioria dos brasileiros, a assistência jurídica prometida pela Lei Maior busca proporcionar aos excluídos a igualdade de condições para que suas demandas e expectativas sejam atendidas.

Bruno Vainer, tratando do princípio da igualdade como um dos informadores da assistência judiciária gratuita enuncia categoricamente que:

Caso a Constituição não desse aos necessitados os meios para que tal acesso atinja a todos sem exceção, tornaria o princípio da isonomia desprovido de eficácia. Em outras palavras, equivaleria a afirmar que nem todos são iguais perante a lei, já que nem todos podem provocar a função jurisdicional do Estado para a resolução de suas contendas.¹⁸

Ausente nas Constituições de 1824 e 1891, a assistência judiciária passou a integrar o rol de direitos constitucionais a partir da Constituição de 1934, sendo excluída apenas na Carta de 1937, sob o regime ditatorial do Estado Novo. A Constituição vigente, por sua vez, pela primeira vez previu uma Instituição encarregada do cumprimento desta função.

Havendo o monopólio da jurisdição, não estando os brasileiros autorizados a fazer justiça pelas próprias mãos, e sob a perspectiva de que se trata de um direito contido na seara do mínimo existencial, é obrigação do Estado prestar assistência jurídica, não se podendo mais aceitar a omissão de Estados quanto à criação de suas Defensorias Públicas, pois o

¹⁸ VAINER, Bruno Zilberman. Assistência Judiciária Gratuita: um desafio de nosso tempo. In **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 12, n. 48, p. 213-244, jul-set. 2004.

mandamento constitucional não está sujeito a qualquer avaliação do administrador público acerca de critérios de conveniência e oportunidade, cabendo aos demais órgãos públicos e à sociedade civil exigir a constituição dessas Defensorias.

Importante passo foi dado, às custas de grande batalha dos Defensores Públicos de todo o país, com a inserção do parágrafo segundo ao artigo 134 da Constituição. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 45 de 08 de dezembro de 2004, que tratou da Reforma do Judiciário, finalmente atribuiu autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, assegurando-lhes a iniciativa de proposta orçamentária, estando sob discussão a ampliação desta autonomia para abarcar a financeira, bem como para abranger a Defensoria Pública da União. Diante desse acréscimo no texto constitucional, não é demais observar que a autonomia concedida não poderá ser restringida pelo legislador ordinário.

Mais do que possibilitar a ação judicial e a defesa *in judicio*, para solução dos conflitos individuais e coletivos, cabe à Instituição aprimorar os meios alternativos (ou adequados, como preferem outros) para solução de litígios, especialmente a conciliação, evitando-se a demanda judicial. Especificamente sobre o manejo das ações coletivas pela Defensoria Pública, há que se frisar que este instrumento permite influência direta na elaboração de políticas públicas, materializando o conceito de acesso à Justiça, quando proporciona maior participação social, econômica e política de seus assistidos. Porém, um papel se revela talvez mais importante e que deve ser repensado pelas Defensorias Públicas brasileiras, que é o de promover a cidadania através do esclarecimento à população excluída acerca de seus direitos.

Portanto, para concretização da democracia, muito cabe à Defensoria Pública como órgão capaz de divulgar o conhecimento e contribuir para que enorme número de brasileiros (os excluídos) tenha acesso às informações, tornando o espaço público ambiente legítimo, pois será integrado pelos diferentes grupos sociais, devidamente representados e preparados para a ampla e eficiente participação, dando-se assim a “inclusão com sensibilidade para as diferenças”.

Em suma, a Defensoria Pública é Instituição que reclama o espaço que lhe cabe, para que possa cumprir o papel de garantir a assistência jurídica integral e gratuita, compromisso constitucional, prestando-se como instrumento de inclusão social e canalizador da participação popular, nesse movimento de permanente construção e de aperfeiçoamento de nosso Estado Democrático de Direito.

4.3. Defensoria Pública como meio de garantia ao acesso à justiça

A Defensoria Pública possui o compromisso de garantir o acesso efetivo à justiça para todos aqueles que precisam de ajuda na concretização de seus direitos, uma vez que se encontram em situação de desvantagem dentro de uma relação jurídica. Sendo assim, o papel dos Defensores Públicos tem como princípio basilar trazer à materialidade o direito do acesso à justiça, como autores desta busca incessante pela efetividade na prestação da assistência judiciária a quem dela necessite e da forma a qual necessitem. Para isso, entretanto, é necessário o amparo do Estado, como detentor que é, do poder para sustentar e aparelhar esse órgão de tamanha importância.

Assim, consideram-se também hipossuficientes, aqueles que naturalmente, já partem com alguma situação desvantajosa, a exemplo do idoso, da criança e do adolescente, da mulher vítima de discriminações ou de violência familiar, do consumidor, todos eivados de proteção especial por parte do Estado. Nesse diapasão, esclarece o Defensor Público José Augusto Garcia:

A defesa do hipossuficiente econômico é a forma de atuação que deve ser priorizada pela instituição, considerando, principalmente, a escassez de recursos que ela possui em diversos estados da federação. Entretanto, esse enfoque deve ser o mínimo e não o limite institucional, pois, para uma visão mais apropriada do conceito de necessitado, devemos entender que a nossa carência atual engloba todos os tipos de deficiências que se tornem um óbice para o acesso do indivíduo à Justiça.¹⁹

4.4 Defensoria Pública e o Estado Democrático de Direito

Conforme lição de Marinoni e Mitidiero, ainda que o texto constitucional não explicitasse, de forma inconfundível, a relação entre a atuação da Defensoria Pública e a defesa do Estado Democrático de Direito, essa conclusão defluiria da interpretação sistemático-teleológica das cláusulas da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal em sua acepção substancial.²⁰

Assim sendo, a relação entre a atuação da Defensoria Pública e a defesa do Estado Democrático de Direito deriva, para além da interpretação sistemático-teleológica das

¹⁹ GARCIA, José Augusto. Solidarismo Jurídico, Acesso à Justiça e Funções Atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado. In: SOARES, Fábio Costa (org.). **Acesso à Justiça**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

cláusulas da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal em sua acepção substancial, do reconhecimento expresso do texto constitucional da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático. Ademais, por meio da Defensoria Pública, reafirma-se a centralidade da pessoa humana na ordem jurídico-constitucional contemporânea, deixando-se claro que todo ser humano é digno de obter o amparo do ordenamento jurídico brasileiro, consoante aduz o Ministro Luiz Fux, em seu voto na Ação Direta por Omissão (ADO 2).

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha certamente avançado na valorização da cidadania, colocando a dignidade humana, valor-fonte de todo ordenamento jurídico, em alto-relevo, a sensação era de que faltava algo à concretização de todos os direitos consagrados no texto constitucional, mormente as pessoas menos favorecidas. Era preciso incluir milhões de pessoas carentes e excluídos com a concretização do direito à moradia digna, à saúde, à educação, e ao acesso à justiça.

A Emenda Constitucional n. 80/2014 incluiu o artigo 98 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe que “o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população”; que “no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais (...)”; e que “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”.

Além de reafirmar a posição da Defensoria Pública como instituição essencial, atuando como mecanismo crucial para a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, responsável pela promoção da igualdade substancial e dos direitos humanos, fazendo cumprir o objetivo de redução das desigualdades e erradicação da pobreza (art. 3º, III, CF/88) a lei, ainda, apresenta um extenso rol exemplificativo, de suas atribuições institucionais, o qual enaltece o imprescindível caráter transformador social da Defensoria, por meio da inclusão ao espaço público do cidadão hipossuficiente, gozando de aconselhamento, educação, assistência e defesa técnica, concretizando a pretensão constitucional de igualdade material.

A Defensoria Pública reafirma a centralidade da pessoa humana na ordem jurídico-constitucional contemporânea, porquanto fica claro que todo ser humano é digno de obter

amparo do ordenamento jurídico brasileiro. Sob esse prisma, a instituição tem papel relevante na proteção do direito ao reconhecimento de grupos vulneráveis em um Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que o conceito de democracia está umbilicalmente ligado a um mínimo de igualdade socioeconômica ou, ao menos, exige organização tendente à consecução dessa igualdade, não se resumindo apenas a um regime político.

Ademais, apesar do Brasil constituir-se em um Estado Democrático de Direito, encara a inclusão social como um grande desafio, sendo necessário o fortalecimento das Instituições democráticas para que se expanda o acesso à justiça. Assim, para concretização do projeto democrático traçado pela Constituição de 1988, o direito de acesso à Justiça é direito civil fundamental, pois de nada adiantaria conceder direitos sem proporcionar a todo cidadão condições para assegurá-los.

Nesse sentido, a Defensoria Pública é instituição essencial à Justiça, merecendo tratamento equivalente aos demais órgãos primordiais para o cumprimento pelo Estado de sua função jurisdicional, ou seja, Magistratura, Ministério Público, e Advocacia Pública, cabendo-lhe prioritariamente a prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, assim sendo primordial para a inclusão social, com especial destaque para a difusão do conhecimento acerca dos direitos, num diuturno compromisso de formar cidadãos, pois somente com informação pode-se participar de um processo deliberativo verdadeiramente democrático. Deste modo, cumpre à Defensoria Pública papel de suma importância para a construção e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

4653

REFERÊNCIAS

BASTOS, Márcio Tomaz e BOTTINI, Pierpaolo Cruz, no **II Diagnóstico da Defensoria Pública** - Estudo realizado pelo Ministério da Justiça com apoio do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CALAÇA, Lucas. **O estado democrático de direito à luz da Constituição Federal**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://lucasalaca71.jusbrasil.com.br/artigos/189932692/o-estado-democratico-de-direito-a-luz-da-constituicao-federal>. Acesso em: 4 dez. 2020.

CAMILHER, Tatiana de Carvalho. **O papel da Defensoria Pública para a inclusão social rumo à concretização do Estado Democrático de Direito Brasileiro**. Orientador: Prof. Dr. Rogério José Bento Soares do Nascimento. 2007. 21 p. Artigo (Mestrado em Direito Público e Evolução Social) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2007.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. 4. ed. atual. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1995.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001, p. 128-133

DONIZETTI, Elpídio. **Das funções essenciais à Justiça:: a Defensoria Pública**. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/376824739/das-funcoes-essenciais-a-justica-a-defensoria-publica>. Acesso em: 2 dez. 2020.

GARCIA, José Augusto. Solidarismo Jurídico, Acesso à Justiça e Funções Atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado. In: SOARES, Fábio Costa (org.). **Acesso à Justiça**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 285.

4654

MARTINEZ, Vinício Carrilho. Estado de Direito. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n.918, 7 jan. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7786>. Acesso em: 3 dez. 2020.

NEVES, Marcelo. Do Consenso ao dissenso: o Estado Democrático de direito a partir e além de Habermas. In **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília. Ed. UnB, 2001, p. 124

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000

RECHE, Cauana Perim Franco. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**. Âmbito Jurídico, 1 ago. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principios-fundamentais-do-estado-democratico-social-de-direito/>. Acesso em: 3 dez. 2020.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. 4. ed. atual. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1995.

ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública:: Um caminho para a cidadania?**. Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas públicas e sociedade) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza - CE, 2007.

RODRIGUES, Fabrício. **A Relação Entre a Atuação Da Defensoria Pública E A Defesa Do Estado Democrático De Direito**. Gran Cursos Online, 13 out. 2020. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/a-relacao-entre-a-atuacao-da-defensoria-publica-e-a-defesa-do-estado-democratico-de-direito/>. Acesso em: 4 dez. 2020.

SAITIER, Jaqueline Coutinho. **Democracia e Constituição: A evolução das dimensões da democracia nas Constituições brasileiras**. Orientador: Prof^ª. Doutora Cristiane Mendonça. 2005. 247 p. Dissertação (Mestrado em Direitos e garantias constitucionais fundamentais) - Faculdade de Direito de Vitória, Vitória - ES, 2005.

SANTOS, Karla Richelly Carvalho. **Defensoria Pública sob a ótica constitucional de instituição essencial à justiça**. Jus, fev. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36436/defensoria-publica-sob-a-otica-constitucional-de-instituicao-essencial-a-justica>. Acesso em: 2 dez. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Holden Macedo da. **Nova legitimação ativa para o controle concentrado de constitucionalidade: o Defensor Público-Geral da União**. Disponível em:. Acesso em: 02 de dezembro de 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa – um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006, p. 97 e 161.

4655

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.49-54

VAINER, Bruno Zilberman. Assistência Judiciária Gratuita: um desafio de nosso tempo. In **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 12, n. 48, p. 213-244, jul-set. 2004.