

CONCURSO DE TESES  
XI CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS

A Defensoria Pública na passagem do século XX ao XXI: da atuação judicial individual para a atuação coletiva, interdisciplinar e extrajudicial.

*Péricles Batista da Silva*

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	02
1	<b>A DEFENSORIA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE</b> .....	03
1.1	OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI.....	03
1.2	A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA.....	05
2	<b>A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONTEMPORANEIDADE</b> .....	07
2.1	A ATUAÇÃO COLETIVA.....	07
2.2	A NECESSÁRIA INTERDISCIPLINARIDADE.....	10
2.3	A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL.....	11
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	13
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	14

## INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo são os desafios e as perspectivas da Defensoria Pública, enquanto instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa dos vulneráveis, no contexto das transformações sociais vivenciadas pelo Brasil na passagem do século XX para o XXI.

Pretende-se que a análise do tema delimite aspectos relevantes dos atuais contornos do agir institucional da Defensoria Pública, na diuturna busca de adequação aos novos paradigmas do Estado Democrático de Direito, em especial no que concerne à abordagem coletiva, interdisciplinar e extrajudicial de sua atuação.

Com efeito, no atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira, o que se espera dos entes que compõe o tripé estatal voltado à administração da justiça, é uma atuação eficiente: o Estado-Juiz, promovendo a célere solução dos litígios levados ao seu conhecimento; o Estado-Fiscal, pugnando, com equilíbrio e sobriedade, em defesa da lei e da sociedade; e o Estado-Defensor, atuando, da forma mais ampla possível, na defesa dos interesses de seus assistidos, defesa essa que deve se mostrar apta a propiciar a efetivação dos direitos dos quais estes poderiam ser privados em razão de sua hipossuficiência.

Em outras palavras, espera-se que os atores do sistema estejam sintonizados com as demandas da ordem jurídica contemporânea, cuja dinâmica se altera em velocidade cada vez mais acentuada, por força das transformações no panorama sociopolítico<sup>1</sup> e do salto tecnológico experimentado desde a segunda metade do século XX, não sendo admissível “ignorar a revolução profunda e silenciosa ocorrida no direito contemporâneo” (BARROSO, 2010, p. 265).

---

<sup>1</sup> Veja-se, por exemplo, o caudal de manifestações que eclodiram em todo o Brasil neste ano, fruto do inconformismo da sociedade com os modelos estabelecidos pelo Poder Público.

## 1. A DEFENSORIA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE

A Defensoria Pública, concebida no art. 134 da Constituição de 1988 qual instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados é o ente incumbido de cuidar dos interesses dos vulneráveis.

Para tanto, às Defensorias Públicas Estaduais foram “asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da Constituição da República”, nos termos do § 2º, do art. 134, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Embora a concretização da referida autonomia esteja pendente de implementação em todo o território nacional, o *munus* que lhe foi confiado pelo constituinte não pode ser desconsiderado, sendo indispensável a otimização dos limitados recursos disponíveis, sobretudo porquanto grande parte das demandas trazidas à Defensoria Pública se referem, pelas próprias condições socioeconômicas dos assistidos, à questões atinentes a direitos fundamentais.

A atuação efetiva passa, portanto, por sua contextualização no cenário sócio-político da atualidade e pela apreensão das feições dos direitos fundamentais na ordem jurídica vigente.

### 1.1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI

Pensar os direitos fundamentais na hodierna ordem jurídica brasileira implica a percepção de que a atuação no plano individual já não é capaz de fazer frente às demandas da sociedade, mormente por dois fatores.

O primeiro decorre da explosão quantitativa de demandas advinda da elevação do grau de conscientização da sociedade acerca de seus direitos, o que pode ser imputado à evolução do nível socioeconômico da população, em especial, da denominada “nova classe média”, formada no Brasil durante a estabilidade econômica do final do século XX e início do século XXI.

O segundo fator, de caráter qualitativo, tem a ver com a complexidade e abrangência substancial das demandas, cujos objetos incluem cada vez mais direitos transindividuais, frutos da conformação progressiva da sociedade ao panorama mundial pós-segunda guerra, a partir de quando os direitos humanos foram repensados para incluir entre seus titulares, grupos antes excluídos.

É esse “alargamento da democracia”<sup>2</sup> que impõe a releitura das atribuições outorgadas pela Constituição da República à Defensoria Pública.

Parte do processo de releitura acima mencionado foi empreendido por meio das alterações de conteúdo no “Título I” da Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994), que tiveram por escopo a contextualização dos preceitos que delineiam sua identidade institucional na conjuntura contemporânea.

Apesar de o indigitado diploma legal haver sido promulgado pouco tempo após a Constituição de 1988, que inovou ao prever expressamente a existência das Defensorias Públicas, muitos anos foram necessários para que fossem implementadas alterações que deram à instituição a feição que lhe havia conferido o constituinte.

---

<sup>2</sup> Alargamento da democracia (mais participantes analfabetos por ex. resultou no aumento de demandas). Surge o estado social. O “estado dos serviços”. Mais burocracia. Terceiro: a democracia contribuiu para a emancipação da sociedade civil. Demandas aumentaram. Resultado: “encargo excessivo”. Necessidade de proceder à opções drásticas. (BOBBIO, 1998, p.44-47)

Em especial, isso se deu por meio da nova redação que a Lei Complementar nº 132, de 2009 conferiu a diversos dispositivos da Lei Orgânica, que passou a estabelecer em suas disposições gerais introdutórias, premissas sobre as quais a instituição deveria estar fundada.

## 1.2 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA

A primeira premissa é a de que a Defensoria Pública é “expressão e instrumento da democracia”, conforme se lê no art. 1º da Lei Complementar nº 80/94.

Na democracia o direito de participação é da essência do regime, restando inadmissível que parte dos membros do corpo social seja alijada dos processos de construção dos sistemas que consubstanciam a sociedade.<sup>3</sup>

Cada integrante do grupo tem o direito inalienável de ser reconhecido como partícipe no processo de concretização dos objetivos comuns, independentemente de sua condição social, cultural ou econômico-financeira, o que se dá somente e na medida em que conhece e exerce seus direitos.

Daí a imprescindibilidade de uma Defensoria Pública estruturada e eficiente, que se desincumba de suas funções institucionais, dentre as quais, a de “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”, nos termos do art. 4º, III, de sua Lei Orgânica.

Por “expressão e instrumento da democracia” deve-se entender que a Defensoria Pública é, em muitos casos, o meio pelo qual se alcançam os resultados pretendidos.

---

<sup>3</sup> A democracia é o regime que se caracteriza pela atribuição, pela maioria e por meio de um processo pré-estabelecido, do poder de tomar decisões vinculativas para todos os membros do grupo. (BOBBIO, 1998, p. 23)

Um instrumento é, em regra, utilizado quando não se pode ou se mostra significativamente mais difícil obter um resultado com esforço próprio, como ocorre com uma pessoa em situação de vulnerabilidade.<sup>4</sup>

O acesso aos direitos fundamentais, nesses casos, somente é garantido quando se propicia a educação em direitos e, em um segundo momento, se disponibiliza ao hipossuficiente a assistência, em todos os graus, de forma integral e gratuita, necessária para a satisfação destes.

Com isso, se promovem os direitos humanos, na acepção mais ampla do termo, ou seja, não somente como materialização de um limite ao poder estatal<sup>5</sup>, mas também como instrumento consubstanciador do princípio da dignidade humana.

Com efeito, a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos, integram o rol de objetivos da Defensoria Pública, nos termos da art. 3º-A de sua Lei Orgânica, com a redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009.

O Estado de Direito pressupõe a observância e o respeito à lei, *lato sensu*, por todos os membros do corpo social. Ser “de Direito” dá ao Estado o caráter de ordem. Ser “democrático” implica a atribuição do caráter de “garantidor de Direitos”.

O fortalecimento da Defensoria Pública, ente concebido para a garantia dos direitos de ampla parcela da população, é, portanto, condição para a estratificação da democracia no Brasil.

---

<sup>4</sup> O termo “instrumento” pode ser definido como: “recurso empregado para se alcançar um objetivo, conseguir um resultado; meio.” (FERREIRA, 1986, p. 953.)

<sup>5</sup> “Derechos humanos es una expresión que evoca demasiadas cosas en América Latina y muchas más en el mundo. No puede ser de otro modo, pues la idea rectora es la de un límite en las contradicciones y en el ejercicio del poder.” (ZAFFARONI, 1991, p.84.)

## 2. A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONTEMPORANEIDADE

Como se expressou IHERING (1999, p.1) em clássica obra, o direito estará “ameaçado pelos ataques da injustiça – e assim acontecerá enquanto o mundo for mundo”.

Se é verdade, porém, que a luta pelo direito é uma constante, a forma de atuação e os instrumentos do combate devem ser apropriados ao seu tempo, eis que ninguém conceberia uma guerra moderna travada com armamento obsoleto: mísseis intercontinentais *versus* flechas ou canhões.

Neste diapasão, impõe o aparelhamento da Defensoria Pública para atuar no cenário atual, o que passará a ser analisado em três níveis: a atuação coletiva, interdisciplinar e extrajudicial.

### 2.1 A ATUAÇÃO COLETIVA

Como anteriormente consignado, a coletivização das demandas é fenômeno relativamente recente, decorrente da necessidade de cuidar de questões que, por sua dimensão ou mesmo por sua natureza, não poderiam ser solucionadas de forma individualizada.

“Uma situação diferente se configura com o surgimento dos denominados *novos* direitos coletivos que são direitos de natureza coletiva, muitas vezes denominados “direitos difusos” que começaram a ser garantidos no século XX, sobretudo após a Segunda Guerra mundial e constituem verdadeiros direitos de titularidade coletiva ou mesmo difusa.” (DIMOULIS, 2011, p. 64)

No ordenamento jurídico pátrio temos, no âmbito da tutela coletiva a Lei da Ação Popular (Lei nº 4717/65), mas o ímpeto maior à defesa dos direitos coletivos se deu com a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347/85), robustecida pela Constituição de 1988 que, em seu art. 129, III, estabeleceu a possibilidade de manejo dessa espécie de ação para a proteção de outros

interesses difusos e coletivos, bem como de uso dos remédios constitucionais como o mandado de segurança coletivo e a ação popular.

Para completar o microsistema processual coletivo, ingressou na ordem jurídica brasileira o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/90), com seu Título III que, a despeito de integrar um diploma pensado para o fim específico de defender o consumidor, estabeleceu importantes normas gerais de tutela coletiva.

No caso da Defensoria Pública, a Lei Orgânica da instituição contempla a atuação coletiva já nas disposições gerais, consignando ser 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” (art. 1º): serem funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras, “promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes” (art. 4º, VII); “exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor” (art. 4º, VIII); “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela” (art. 4º, X) e, ainda, “exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de

outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado” (art. 4º, XI).

O que claramente se depreende do texto legal é que se espera da Defensoria Pública uma forte atuação no âmbito coletivo.

A *mens legis* se justifica tendo em vista que no caso dos vulneráveis, foco precípua do agir da instituição, o acesso aos direitos de forma individualizada encontra óbices significativamente maiores do que os que possuem suficiência técnica, financeira ou de outra ordem, para buscar seus interesses.

Isso porque os necessitados devem ser primeiramente conscientizados de seus direitos, depois orientados e auxiliados na obtenção dos meios para instrumentalização de eventuais demandas (documentação e outros elementos de prova, por exemplo)<sup>6</sup> e, por fim, assistidos, judicial ou extrajudicialmente, para a satisfação de seus pleitos.

Assim, constitui tarefa por vezes complexa percorrer o *iter* até a consecução do direito, o que multiplicado por dezenas, centenas ou milhares, impõe a necessidade de coletivização, sob pena de inviabilização da tutela.

Ademais, a Lei Orgânica da Defensoria Pública dota seus órgãos de execução de um instrumento eficaz para o encaminhamento de demandas coletivas, a saber, o poder de “convocar audiência públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais” (art. 4º, XXII).

A proposta é que temas de interesse coletivo e que possam redundar em providências por parte da instituição, sejam debatidos tanto para se aferir a natureza

---

<sup>6</sup> Vale lembrar que o art. 4º da Lei Orgânica da Defensoria Pública dispõe: “São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus”.

e a extensão do problema, como para colher, diretamente dos necessitados, as perspectivas quanto às possíveis soluções.

Em suma, a atuação coletiva constitui um dever da Defensoria Pública na contemporaneidade, sob pena de descumprimento da responsabilidade que lhe foi constitucionalmente atribuída.

## 2.2 A NECESSÁRIA INTERDISCIPLINARIDADE

A atuação da Defensoria Pública deve, ainda, ser calcada na interdisciplinaridade.

Nesse respeito, dispõe o art. 4º, IV, da Lei Complementar nº 80/94, ser função institucional da instituição, “prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições”.

A razão de ser do dispositivo é propiciar atendimento pleno e de qualidade ao assistido, qualquer que seja a natureza da crise estabelecida.

O operador jurídico, embora necessite ter conhecimento sobre ampla gama de saberes humanos, não possui habilitação técnica para apreensão plena de questões cujo objeto é constituído majoritariamente de aspectos metajurídicos.

As nuances de determinado caso concreto pode ser de tal ordem, que a apreensão limitada de seu conteúdo pode comprometer o encaminhamento das providências e, por via de consequência, o resultado pretendido.

A solução é dar suporte ao Defensor Público, em áreas específicas, por meio de profissionais das respectivas disciplinas ou promover a integração da Defensoria Pública à rede na qual cada órgão ou instituição atue de forma contributiva, para o correto encaminhamento das demandas da população;

A especificidade do contexto fático que circunda determinado problema não deve constituir óbice para privar a pessoa de seus direitos, valendo lembrar mais uma vez, que, no mais das vezes, tais problemas dizem respeito a direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais que, antes, buscavam proteger reivindicações comuns a todos os homens, passaram a, igualmente, proteger seres humanos que se singularizavam pela influência de certas situações específicas em que apanhados. Alguns indivíduos, por conta de certas peculiaridades, tornam-se merecedores de atenção especial, exigida pelo princípio do respeito à dignidade humana. (MENDES, 2008, p. 254)

As necessidades das pessoas na sociedade moderna são multifacetadas e não é diferente com os assistidos da Defensoria Pública, o que obriga a instituição a munir-se de recursos suficientes para fazer frente ao desafio que se lhe apresenta.

### 2.3 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Por fim, há que se trazer à atenção uma peculiaridade que merece destaque: por força do que dispõe sua Lei Orgânica da Defensoria Pública, o resguardo dos interesses dos necessitados, embora ampla, deve dar-se “prioritariamente”, pela via extrajudicial.

É o que preconiza o art. 4º, II, da Lei Complementar nº 80/94:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:  
I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;  
II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos.

A prioridade aos meios extrajudiciais de solução de conflitos abre uma porta larga de atuação, na medida em que permite ao Defensor Público lidar com as controvérsias que lhe são trazidas, sem recorrer ao sistema judiciário, nem mesmo

para fins de homologação, eis que a Lei Orgânica da instituição prevê, no parágrafo 4º do acima mencionado dispositivo legal, que “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”.

Em um momento em que o Poder Judiciário brasileiro trabalha pela reestruturação para atender aos jurisdicionados, a possibilidade de solução de conflitos independentemente dos Tribunais constitui importante contribuição para a efetividade da jurisdição, na medida em que permite ao Estado-Juiz concentrar-se nas demais demandas a ele submetidas, reduzindo a demora na prestação da tutela jurisdicional.

E note-se que a via extrajudicial não constitui simplesmente prerrogativa do Defensor Público, mas “função institucional da Defensoria Pública”, o que implica o poder/dever de utilização pelo Defensor Público. De fato, ele deve, sempre que possível e viável, orientar e assistir as partes nos caminhos da mediação, da conciliação, da arbitragem e meios afins.

O fundamento constitucional de tal incumbência está na no inciso I do dispositivo acima mencionado, que em consonância com o art. 134 da Lei Maior, preconiza que a Defensoria Pública prestará “assistência jurídica” aos necessitados.

A assistência jurídica, como se sabe, não se confunde com a assistência judiciária. Antes, compreende toda e qualquer orientação e providência adotada para solucionar a crise instaurada, judicial ou extrajudicialmente<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Em uma abordagem entrecortada das funções institucionais de dar orientação jurídica e promover solução extrajudicial dos conflitos, funções que se encontram positivadas na Lei Orgânica (art. 4º, I e II), poder-se-ia citar, exemplificativamente, o princípio do empoderamento das partes, consistente na capacitação destas para que possam além de solucionar a controvérsia presente, administrar as futuras que eventualmente sobrevenham. (AZEVEDO, 2012, p. 233)

Se se considerar que cada vez mais se dá fomento e aprimoram-se as modalidades de auto-composição, normatizando-se e desenvolvendo práticas exitosas tendentes a por fim às disputas sem a intervenção do Estado-Juiz, não há como conceber que a Defensoria Pública não promova forte atuação nesta área, em benefício de seus assistidos.

## CONCLUSÃO

Em conclusão, o desafio com que se confronta a Defensoria Pública nesse início de século é grande: cumprir seu *munus* constitucionalmente outorgado, a despeito de suas contingências estruturais, cumprindo suas funções institucionais, dentre as quais a de “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” (art. 4º, III, da Lei Orgânica), provendo, ainda, assistência jurídica integral e gratuita aos assistidos.

Neste ponto, deve ser frisado o imperativo da efetividade.

A assistência jurídica não pode ser proforma, como parte de uma pirotecnia estatal para fazer crer que os “pobres” do país não estão sendo relegados ao abandono. Antes, há que se concretizar o direito dos assistidos, insculpido no art. 4º-A da Lei Orgânica, à “qualidade e a eficiência do atendimento”.

Os direitos fundamentais não são proposições programáticas ou simples elementos norteadores das decisões dos gestores públicos. Antes, são normas a serem cumpridas.<sup>8</sup>

A efetividade, na espécie, constitui o elemento deontológico que conclui o ciclo de existência da norma, eis que, repita-se, não se pode aceitar no Estado

---

<sup>8</sup> “Direitos fundamentais do homem são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana”, assumindo, “no plano interno, o caráter de normas positivas constitucionais.” (SILVA, 2001, p.183)

Democrático de Direito, que normas constitucionais que garantam direitos sejam desconsideradas ou até vilipendiadas.

Para tanto, a Defensoria Pública deve estar aparelhada para atuar de forma efetiva na defesa dos vulneráveis, sob pena de instabilidade do sistema e desconformidade com o perfil de Estado que o desenvolvimento humano anseia.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e terra, 1998

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 1994.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

AZEVEDO, André Gomma (org.). *Manual de mediação judicial*. Brasília: Ministério da Justiça e PNUD, 2012.

IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *América Latina – La justicia como deuda*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.