

A SÍNDROME DA INEFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E SEUS REFLEXOS NO ACESSO A JUSTIÇA PROTAGONIZADO PELA DEFENSORIA PÚBLICA

Fayda Belo da Costa Gomes¹

Bruno Danorato Cruz²

RESUMO

A presente pesquisa busca demonstrar de forma clara e concisa os reflexos ocasionados pela síndrome de inefetividade das normas constitucionais no acesso à justiça protagonizado pela Defensoria Pública. Para tanto será exposto apontamentos acerca do acesso a justiça, suas peculiaridades e dificuldades, apontando o instrumento de garantia, que se anote, trata-se da Defensoria Pública. Por fim falaremos sobre a Defensoria Pública, seu surgimento, consolidação e luta pela igualdade com as demais instituições do sistema de justiça, elencando ainda suas dificuldades institucionais que em grande parcela decorre da mutilação estatal. Será apontado ainda análise acerca das evoluções legislativas a respeito da Instituição e sua perspectiva de materialização, tendo em vista a síndrome da inefetividade das normas constitucionais que não raras vezes afetam as matérias referentes à Defensoria Pública.

Palavras-chaves: Acesso à Justiça. Defensoria Pública. Inefetividade. Norma Constitucional.

ABSTRACT

This research seeks to demonstrate clearly and concisely the reflections caused by the ineffectiveness syndrome of constitutional norms on access to justice played by the Public Defender. To do so will be exposed the whole trajectory of free legal assistance guarantee in Brazil, listing its appearance and also development. Will still be shown in the research notes about access to justice, its peculiarities and difficulties, pointing the guarantee instrument, that note, it is the Public Defender.

¹ Graduanda em Direito pela Faculdade Multivix Cachoeiro de Itapemirim.

² Especialista em Processo Penal pelo Instituto Luiz Flávio Gomes (LFG). Graduado em Direito pelo Instituto Toledo de Ensino. Defensor Público Estadual da Defensoria Pública. Professor do curso de Direito da Faculdade Multivix Cachoeiro de Itapemirim.

Finally we talk about the Public Defender, its emergence, consolidation and struggle for equality with the other institutions of the justice system, still elencando its institutional difficulties in large part stems from the state mutilation. It will still pointed analysis about legislative developments regarding the institution and its perspective of materialization, considering syndrome ineffectiveness of constitutional norms which not infrequently affect matters concerning the Public Defender.

Keywords: Access to Justice. Public Defender. Ineffectiveness. Constitutional Rule.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa abordar de forma sistemática a atuação da Defensoria Pública no Brasil enquanto Instituição permanente e essencial à justiça, buscando apresentar toda a sua atuação, importância e dificuldades na atual conjuntura constitucional brasileira, dando enfoque a inefetividade das normas constitucionais e seus reflexos na autonomia e desempenho da citada Instituição, demonstrando ainda nesse contexto a consequência dessa inefetividade no exercício dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Outrossim, será feito um estudo acerca do acesso à justiça, demonstrando de maneira profunda a importância desse mecanismo de efetivação de direitos na vida do cidadão. Para tanto, será esmiuçada sua definição, peculiaridades e principalmente as dificuldades de sua real efetivação, tendo em vista ser o acesso à justiça o direito que garante direitos.

Noutro giro, falaremos sobre o coração desta pesquisa, vale dizer, sobre a Defensoria Pública, apontando de maneira analítica seu nascimento, atuação, prerrogativas, dificuldades, avanços legislativos e perspectivas de desenvolvimento.

Neste capítulo, que é tão relevante para o estudo em voga, será demonstrado o reflexo da inefetividade das normas constitucionais no regular desempenho das atividades institucionais da Defensoria Pública, e como essa inefetividade reflete na vida do universo de pessoas desprivilegiadas e vulneráveis.

2 ACESSO A JUSTIÇA

2.1 Considerações

Após queda do liberalismo, motivada pela disparidade de relações econômicas e aliado a crescente desigualdade social, nasceu à preocupação do Estado em assegurar direitos aos indivíduos, vez que como já dito a isonomia conferida pela lei, era cristalina formal e como relata Cappelletti e Garth (1988), afastar a pobreza no sentido legal, a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições, não era preocupação do Estado.

Nessa seara, uma vez assegurando e positivando certos direitos, fez necessário conferir aos indivíduos mecanismos para efetiva-los, de forma que não fossem apenas mais uma letra morta nos corpos das Constituições. Daí nasce à preocupação de oferecer aos indivíduos o modo pelo qual tais direitos se tornariam efetivos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Não se refere à postulação facilitada em juízo, nem ao direito de ação. O acesso à justiça é o direito que resguarda todos os demais direitos que os indivíduos possuem vez que garantir direitos sem que estes possam ser efetivamente cumpridos não é suficiente na atual conjuntura constitucional contemporânea. Ainda Maria Tereza Aina Sadek:

Acesso à justiça é um dos direitos mais básicos da cidadania. O preceito contido no direito de acesso à justiça não se confunde nem se limita ao ingresso no poder judiciário. Esse direito é muito mais abrangente e muito menos formalista. Quanto à abrangência, refere-se a uma pluralidade de direitos que inclui desde o reconhecimento de direitos até a ciência sobre as diferentes formas de reclamá-lo e sobre as instituições encarregadas de garanti-los. No que diz respeito à qualidade que extrapola o formalismo judicial, o direito de acesso à justiça envolve a resolução de problemas por diferentes meios, como o acordo, a arbitragem, a conciliação, a mediação, enfim, tanto a utilização da via judicial como extrajudicialmente (SADEK, 2014, p. 21).

Nesse sentido, conforme bem assinalou a jurista acima, acesso à justiça não pode ser atenuada apenas a ideia de um simples ingresso em juízo, trata-se de uma garantia de que visa assegurar, cientificar direitos, resolver conflitos, e isso não é prerrogativa única do judiciário, até porque quando se chega à postulação é porque

o direito já foi cerceado.

Nessa perspectiva, podemos resumir o acesso à justiça como todo meio possível à disposição do indivíduo para que este saiba e possa garantir seus direitos. Aliado a isso, podemos notar que o texto constitucional de 88 deixou assegurado de forma expressa a garantia do acesso à justiça a todos os cidadãos, já que de uma leitura do texto contido no artigo 5º, LXXIV notamos que a velha assistência judiciária, restrita aos quadros dos judiciários, foi ampliada para assistência jurídica integral e gratuita. Vale dizer, ao inserir no texto constitucional essa palavra “*assistência jurídica*”, resta clara a homenagem do legislador ao acesso à justiça, vez que garante a todos os cidadãos de forma integral, acesso a tudo o que for jurídico, ou seja, tudo o que for direito.

Com essa mesma inteligência discorre a cientista social Maria Tereza Aina Sadek (2014), onde brilhantemente relata que o direito ao acesso à justiça é o direito primeiro, é o direito garantidor dos demais direitos, é o direito sem o qual todos os demais direitos são apenas ideais que não se concretizam. Vale dizer, sem o acesso à justiça não há possibilidade de se materializar os demais direitos proclamados. Em suma, o acesso à justiça é a garantia de que os direitos conferidos pelo Estado sejam efetivamente cumpridos, é dizer, sejam efetivamente direitos.

2.2 Dificuldades

Em que pese ser o acesso à justiça instrumento tão importante e apregoado de todas as soluções para as mazelas que crescem diariamente na sociedade, não se mostra de fácil efetivação.

É uma faca de dois gumes: O acesso à justiça é o meio hábil para efetivar direitos, mas o próprio acesso à justiça é efetivo? A resposta infelizmente não é positiva, já que acesso à justiça em sua plenitude é tema recheado de dificuldades e problemas a serem superados.

Não obstante, é pertinente acrescentar que o acesso à justiça está bastante carente de mecanismos que o faça transpor a barreira do idealismo, já que não se vislumbra

a efetiva educação em direitos, a celeridade processual, a facilidade de demandar, ou até mesmo uma forma de resolução de conflitos extrajudicial efetiva.

Mas esses não são todos os enigmas que abarba o acesso à justiça, a falta de motivação política é um grande câncer que causa esterilidade nesse mecanismo tão importante para a população, já que não raras vezes, só se busca uma solução para algum problema referente a tal tema se do resultado advier alguma vantagem.

Noutro giro, observa-se diariamente que os próprios órgãos estatais dão ênfase a essa disparidade, já que na mesma esteira em que a Lei maior legisla no sentido de não suprimir da apreciação do poder judiciário, lesão ou ameaça a direito, meneando com a conhecida garantia da assistência jurídica gratuita, no exercício, o Estado ordenadamente vem criando normas que instituem ultimatoss inteiramente descabidos como condição do acesso à justiça, até mesmo ao Judiciário e que acabam por embaraçar, e até mesmo anteparar, o acessível acesso à jurisdição. Mais adiante, aliado a essa intolerável contradição, nota-se que não são proporcionados às instituições garantidoras de efetivar o acesso a justiça as imprescindíveis condições para que a anunciada integral assistência jurídica possa verdadeiramente ser concretizada.

Portanto, fica evidente que medidas férteis para maximização do acesso à Justiça não se abreviam ao ordenamento jurídico, já que não se trata apenas de inventar novas legislações e em estruturar as instituições do sistema de justiça. É forçoso urgentemente repensar, trazer vida aos comandos constitucionais para que materialmente seja concreta a cidadania dos brasileiros.

2.3 Instrumento de Garantia

Partindo desse raciocínio, verifica-se que o mecanismo capaz de romper com esses obstáculos referentes ao acesso à justiça, que se anote apresenta-se com real instrumento de garantia, é uma instituição autônoma (dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira), estruturada e possuidora de prerrogativas constitucionais e legais para tal fim. Outrossim, pertinente a essa exposição às palavras de Sadek:

Em um país marcado por extremas desigualdades econômicas, sociais e culturais, os preceitos relativos à igualdade e a inclusão poderiam soar como pura abstração ou como componentes de uma carta de intenções. A possibilidade real, contudo, de transformação de mandamentos igualitários em realidade concreta encontra na Defensoria Pública o motor mais importante na luta pela efetivação dos direitos e pela prevalência de igualdade (SADEK, 2014, p. 26).

Nesse enredo, tem-se que a principal instituição capaz de efetivar o acesso à justiça no Brasil é a Defensoria Pública, já que como reiteradamente dito nessa pesquisa, foi conferido a ela o mandamento constitucional de prestar assistência jurídica integral e gratuita a todos os necessitados em todos os graus.

Vale dizer, para que o acesso à justiça extrapole o mundo ideal e nasça no mundo real, é mister a estruturação e aparelhamento dessa agência pública de defesa, que apesar de inúmeras prerrogativas garantidas constitucionalmente, encontra-se bastante distante da paridade com as demais instituições componentes do sistema de justiça. Sábias são as palavras de Reis:

O acesso à justiça só pode ser efetivamente atingido com a realização plena do direito de defesa, o que implica substancialmente na completa institucionalização da agência de defesa pública, que só será alcançada quando da justa e proporcional distribuição dos recursos orçamentários do Estado (REIS, 2012, p. 21).

Todavia, em remate é necessário dizer que os atores sociais possuem sim um instrumento de garantia do acesso efetivo a justiça, a norma nesse sentido está amplamente positivada, mas não se consegue vislumbrar tal prerrogativa nos mundos dos fatos em decorrência da errônea distribuição de recursos a entidade capaz de conferir garantia plena ao acesso à justiça.

É sim, a Defensoria Pública, instituição capaz de pôr termo a toda essa violação de direitos humanos e fundamentais que assistimos em nosso ordenamento jurídico, mas sua importância para o efetivo acesso à justiça será tratado nesse trabalho em capítulo próprio.

2 DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública, instituição mais nova do sistema de justiça é segundo o artigo 134 da Constituição Federal de 1988:

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

Como exposto acima pela Carta Magna, trata-se a Defensoria Pública de instrumento estatal, independente, autônomo, criado para prestar toda e qualquer assistência jurídica gratuita aos necessitados, sejam eles individualizados ou coletivos.

Em apertada síntese a Defensoria Pública como bem salientou Sadek (2014) é a porta de entrada para a igualdade e inclusão social, pois é através dela que o destinatário dos direitos e garantias fundamentais elencados na Carta Maior, gozarão efetivamente de tais direitos.

2.1 Esboço Histórico

De pronto é pertinente dizer que a primeira alusão expressa à Defensoria Pública ocorreu no Rio de Janeiro, então sede do Governo Federal:

A Defensoria Pública teve sua origem no Estado do Rio de Janeiro, onde em 5 de maio de 1897 um Decreto instituiu a Assistência Judiciária no Distrito Federal (então a cidade do Rio de Janeiro). Nosso país é o único que deu tratamento constitucional ao direito de acesso dos insuficientes de recursos à Justiça, e a Defensoria Pública, com sua missão constitucional de garantir os princípios constitucionais de acesso à justiça e igualdade entre as partes, e o direito à efetivação de direitos e liberdades fundamentais (O DIREITO DE TER DIREITOS), desponta no cenário nacional e internacional como uma das mais relevantes Instituições públicas, essencialmente comprometida com a democracia, a igualdade e a construção de uma sociedade mais justa e solidária (RIO DE JANEIRO, acesso em 01 jun. 2015).

Nesse diapasão, em que pese à norma constitucional vigente a época fazer menção apenas a “assistência judiciária” gratuita, começou a florir nos estados da federação a preocupação em conferir eficácia a esse texto, já que de nada adiantava o

processo ser gratuito se a parte necessitada tivesse que arcar com os honorários de um advogado.

O estabelecimento da Defensoria Pública no Brasil caminhou a passo bastante lento, ganhando efetivamente status de função essencial à justiça com a Constituição Federal de 1988.

Outrossim, em que pese o Constituinte originário ter inserido a Defensoria Pública como instituição do Estado incumbida de prestar assistência jurídica gratuita aos necessitados, foi com o labor do constituinte derivado através da emenda à constituição 45 de 2004, que ela ganhou independência e autonomia (mesmo que formalmente), inserindo nessa tsunami de normatividade concernente a Defensoria a Lei Complementar 80/1994, que posteriormente foi alterada (para melhor) em 2009.

Hodiernamente, ainda podemos anotar, mais uma emenda à Constituição, a 80/2014, que conferiu a Defensoria Pública simetria com as demais instituições componentes do sistema de justiça.

Apesar de ser a mais nova de todas as instituições da justiça, hoje conta a Defensoria Pública com total independência funcional e autonomia para desenvolver seu mister de garantir cidadania à população carente do país.

2.2 Importância para Efetivação do Acesso à Justiça

Sob a análise da célebre obra “Acesso à justiça” de Cappelletti e Garth (1988), a problemática que envolve o acesso à justiça é verificada em vários aspectos. A saber: acesso dos pobres à justiça, representação dos interesses difusos e soluções alternativas ao litígio judicial.

A primária onda proposta pelo ilustres juristas italianos referencia-se à assistência judiciária aos pobres, demonstrando o empecilho econômico do efetivo acesso à justiça. A secundária onda diz respeito à representação dos interesses difusos e coletivos em juízo e visa contornar o obstáculo organizacional do acesso à justiça. A terceira onda, denominada de “o enfoque do acesso à justiça”, detém a concepção

mais ampla de acesso à justiça e tem como escopo instituir técnicas processuais adequadas e melhor preparar estudantes e aplicadores do direito.

Nesse diapasão partindo da premissa dessas “3 ondas renovatórias”, na qual segundo os citados autores são os mecanismos necessários para o efetivo acesso à justiça, verifica-se que a Defensoria Pública, desempenha papel de extrema relevância, seja porque é o meio hábil de se efetivar o acesso à justiça pelos mandamentos constitucionais que carrega, seja também por possuir entre suas atribuições funcionais todos esses temas propostos pela obra destrinchada acima. Com maestria discorre Sadek (2014) que a Defensoria Pública tem condições de romper com esse ciclo de desigualdades cumulativas, de privações, impulsionando a possibilidade de acesso aos direitos. Nesse sentido, a instituição personifica, de uma só vez, as três ondas referidas por Cappelletti e Garth (1988).

É indubitável que não há como falar em prevalência dos direitos humanos e em efetividade dos direitos e garantias individuais sem pensar em Defensoria Pública. É a Instituição incumbida pelo Constituinte a ser guardiã da cidadania. Por tal motivo razão assiste a Sadek (2014) quando diz que Defensoria e cidadania são termos de uma mesma equação, onde o denominador comum é a supremacia da lei e a consequente possibilidade de se efetivar a igualdade.

2.3 (Dis) paridade Entre as Instituições que Compõem o Sistema de Justiça

Sabendo que a Defensoria Pública é instrumento necessário a essa prestação, que engloba desde o reconhecimento dos direitos, solução dos conflitos extrajudiciais até a postulação em juízo, e partindo ainda da premissa de que a maioria da população se utiliza dos serviços da Defensoria, infere-se que para essa prestação ser eficiente e qualificada, mister que seja aparelhada e amparada pelo poder público com recursos suficientes para atender toda essa demanda.

Entretanto, no mundo real dos fatos, não é isso que ocorre, o que nos leva a analisar de forma sistemática a (des) igualdade de tratamento entre as instituições que compõem o sistema de justiça.

Em uma primeira análise, temos o Judiciário, que a grosso resumo, podemos dizer que ao judiciário cabe a função de aplicar a lei ao caso concreto, de garantir ao cidadão um julgamento justo em caso de lesão a seu direito, e garantir ao Estado que quando da ação pública, haverá resposta à violação de suas normas.

Noutro giro, temos o Ministério Público que em conformidade com o artigo 127 da Constituição Federal de 1988 é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Vale dizer, compete ao Ministério Público zelar para que a lei seja efetivamente cumprida e para que os interesses da sociedade venham ser preservados.

Não obstante relata o artigo 134 da Constituição Federal de 1988 relata que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a Defesa em todos os graus, dos necessitados na forma do artigo 5º, LXXIV.

Diante de tais conceituações, não é necessário ser profundo conhecedor da hermenêutica constitucional para inferir que ambas as funções proclamadas essenciais pelo texto constitucional trabalham para o regular desenvolvimento da justiça, que ambas as instituições que compõem o sistema de justiça possuem, cada qual em seu particular, papel relevante para desenvolvimento do regular desempenho do Estado Democrático de Direito, e de efetivação das garantias constitucionais.

Entretanto, para que a nossa “justiça”, seja realmente “justa”, necessário é que tais instituições estejam agasalhadas com mecanismos e aparelhamento para desenvolverem com qualidade o mandamento constitucional a elas conferida, o que em algumas dessas categorias podemos encontrar.

Reis (2012) em seu artigo “Acesso à justiça penal” traz dados de pesquisas sobre esse tema de bastante pertinência, vez que revelam com clareza a atual posição dessas instituições que compõem o sistema de justiça:

Do orçamento executado pelo sistema de justiça, apurado pelo II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, produzido pelo Ministério da Justiça em 2006, 71,30% foi destinado ao Judiciário, enquanto 25,37% ao Ministério Público e 3,33% a Defensoria Pública. Em 2009, no ano anterior a pesquisa do CNJ referenciada, o III Diagnóstico da Defensoria Pública do Brasil apurou com relação ao orçamento total dos Estados, o Judiciário ficou com 5,35%, o Ministério Público com 2,02% e a Defensoria Pública, que se encontra em franco desenvolvimento institucional, com a tendência de elevação na participação orçamentária nos próximos anos, com apenas **0,40%**. (REIS, 2012, p. 14)

Diante dos números acima expostos verifica-se que a “disparidade” entre as instituições que compõem o sistema de justiça é notória e preocupante, já que o Estado-juiz, o Estado-promotor possuem meios e aparelhos para desenvolverem suas atividades constitucionais com qualidade, enquanto o Estado-defensor tem diariamente que se contentar com as migalhas que sobram do orçamento estatal. Ainda sobre o debate, a inteligência de Dirley da Cunha Jr.:

A defensoria pública órgão constitucional indispensável à promoção do acesso à justiça das pessoas pobres e, em consequência, instrumento fundamental de inclusão social, necessita de melhor estrutura e maiores garantias. Apesar dos avanços permitidos pela EC 45/04, que consagrou entre nós a autonomia da Defensoria Pública Estadual, é importante um tratamento constitucional mais ousado de ordem a possibilitar o fortalecimento institucional das Defensorias Públicas- da União, dos Estados e do Distrito Federal, que em última análise, importará no fortalecimento da própria cidadania e promoção da justiça social (CUNHA JUNIOR, 2015, p. 978).

Em suma, não há como existir justiça equitativa sem justa distribuição de recursos, sem igual tratamento a essas instituições. Não há isonomia válida sem conferir ao destinatário da Carta Constitucional um efetivo instrumento para lhe garantir os direitos anteriormente proclamados. Logo, não há justiça social, predominância dos direitos humanos, sem uma Defensoria aparelhada e simétrica com os outros órgãos estatais.

2.4 Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais

Nasce à indagação do motivo pelo qual a Defensoria Pública, possuindo tantas prerrogativas, não consegue êxito em desenvolver seu mister de maneira satisfatória em nosso ordenamento jurídico. Nesse enredo, para melhor elucidação do tema e visando encontrar resposta a debatida indagação, é imperioso o estudo acerca da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais.

Com efeito, quando se fala em eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, tem-se a ideia do momento em que as normas constitucionais estarão aptas a produzir efeitos e serem aplicadas no mundo jurídico.

Nesse diapasão, partindo da premissa, como bem ressaltou o autor que todas as normas constitucionais possuem em seu bojo eficácia, mas que, no entanto, algumas acabam por não manifestarem tal efeito plenamente, temos nessa linha à divisão de tais normas quanto a sua aplicabilidade, que na visão clássica se divide em normas de eficácia plena, contida e limitada.

2.4.1 Normas Constitucionais de eficácia plena

Pode-se afirmar que uma norma constitucional possui plena eficácia, quando esta por si só produz todos os seus efeitos, ou como bem resalta o magistério de Pedro Lenza (2013), trata-se de normas aptas a produzir todos os seus efeitos, independente de norma integrativa infraconstitucional, vale dizer não possuem necessidade de ser integradas, já que são autoaplicáveis, ou ainda de aplicabilidade direta, imediata ou integral.

As normas de eficácia plena são as idôneas para produzir todos os efeitos previstos, isto é, podem disciplinar de pronto as relações jurídicas, uma vez que contém todos os elementos necessários. Correspondem aos casos de norma autoexecutável. A essa categoria são muitas vezes assimilados os preceitos que contém proibições, que conferem isenções e os que estipulam prerrogativas (MENDES; BRANCO, 2014, p. 69).

Nesse contexto, quando se fala que a norma constitucional tem aplicabilidade plena, significa dizer que a norma está perfeita, não precisa de qualquer tipo de complemento ou integração, possuindo todos os requisitos para produzir efeitos no mundo jurídico.

2.4.2 Normas constitucionais de eficácia contida

As normas constitucionais de eficácia contida, são aquelas que apesar de estarem prontas para produzir todos os efeitos, é conferidor ao legislador poderes para

reduzir sua eficácia, ou seja, conter a norma. Ensina o Magistério de Alexandre de Moraes:

Normas constitucionais de eficácia contida são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos à determinada matéria, mas deixou margem a atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados (MORAES, 2009, p. 12).

Diante da doutrina citada acima, nota-se que as normas constitucionais de eficácia contida, são em sua essência de plena aplicabilidade, já que possuem em seu bojo todos os elementos necessários para produzir efeitos no mundo jurídico. No entanto, o que a diferencia das normas constitucionais de eficácia plena, é a característica de poder ser contível, vale dizer, poderá sofrer redução em sua aplicabilidade por elemento normativo posterior, ou por medida do próprio poder público.

2.4.3 Normas Constitucionais de eficácia limitada

As normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas normas que possuem efeitos limitados à criação de uma norma integrativa. Vale dizer, para produzir regular efeito, é mister que nasça outra norma que a complemente. Pelas palavras de Pedro Lenza:

São aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, ou entra em vigor (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5º, § 3º.) não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional, ou até mesmo de integração por meio de emenda constitucional. [...] são, portanto, de aplicabilidade mediata e reduzida ou, segundo alguns autores, aplicabilidade diferida (LENZA, 2013, p. 236)

Ante o exposto, quando se diz que uma norma constitucional possui aplicabilidade limitada, significa dizer que a norma necessita de um complemento para que seus efeitos sejam produzidos de forma integral no mundo jurídico, são normas de princípio programático, vez que vincula o legislador a criar novo elemento normativo para que esta produza eficácia em sua plenitude.

2.5 Autonomia Mitigada Pela Síndrome da Inefetividade Das Normas Constitucionais

Conforme exposto na seção anterior, na visão constitucional clássica, no que cerne a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, tem-se a divisão em normas de eficácia plena, contida e limitada.

Outrossim, verificamos que a diferença de tratamento, recursos disponíveis, orçamento, corpo funcional, dentre outras ações é demasiadamente desproporcional entre as demais instituições e a Defensoria Pública, e muito se atribui essa ocorrência a inefetividade das normas constitucionais, seja porque está sendo mal interpretada, seja porque não querem interpretá-la conforme a própria Constituição, ou seja, por pura ausência de vontade política e por diversas vezes, jurídica.

O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não auto-aplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador. (BARROSO, 2009, p. 305)

Seguindo a esteira do nobre Ministro Luís Roberto Barroso (2009), verifica-se que a norma constitucional não sugere uma postura, ela determina, ordena, de tal sorte que sua inobservância implica sanção ao sujeito recalcitrante.

Verifica-se que a Constituição Federal de 1988 conferiu a Defensoria Pública de forma clara à autonomia e ainda reconheceu sua importância para efetivação dos direitos fundamentais, o que sem sombra de dúvidas, nos permite afirmar que tal norma constitucional trata-se de norma de eficácia plena, ou seja, é autoaplicável, dotada de autoexecutoriedade e de aplicação integral e imediata (LENZA, 2013), ou, pelo menos, é o que deveria ser.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 já havia positivado, não obstante, o STF, visando retirar do ordenamento brasileiro qualquer dúvida quanto ao tema, também já consolidou em sua jurisprudência.

É imperioso dizer que a síndrome da inefetividade das normas constitucionais é causada em sua grande parte por ausência de vontade política e jurídica, por

discursos demagógicos que não convencem mais ninguém.

Nessa senda, verifica-se que se a norma constitucional é dotada de imperatividade, e coercitividade, não há motivos para que a normatividade concernente a Defensoria Pública, caminhe a passos tão lentos, já que como vimos em tópico anterior é conferido ao Judiciário e ao Ministério Público meios para que desenvolvam suas atividades de maneira satisfatória, e se a Constituição Federal de 1988 conferiu o mesmo tratamento a Defensoria Pública, não há motivos legais para que a situação atual de deficiência institucional prossiga.

A Constituição Federal de 1988 deu a Defensoria o mesmo tratamento que o Judiciário e o Ministério Público, entretanto, quanto a estes a norma plena foi aplicada, enquanto quando se trata de Defensoria, “necessita de uma nova lei para reafirmar o que constituinte já havia dito cristalinamente”.

Nesse diapasão, enquanto o Estado apenas prestigiar as instituições que de alguma maneira atendem seus próprios interesses (interesses públicos secundários), e esquecer-se de conferir eficácia à norma constitucional acerca da Instituição que confere materialidade aos direitos dos cidadãos, não haverá cidadania no Brasil, os direitos fundamentais serão apenas, uma letra formosa, mas morta dentro da Constituição Federal de 1988, que, por coincidência, apelidou-se Constituição “Cidadã”.

2.6 Apontamentos Acerca da Emenda Constitucional 80/2014

Em que pese todas as dificuldades enfrentadas pela Defensoria Pública, conforme exhaustivamente exposto nessa pesquisa, grande vitória conseguiu essa instituição com o nascedouro da emenda à Constituição número 80 de 2014, tendo em vista que o legislador mais uma vez buscou conferir simetria do desempenho funcional da Defensoria Pública com as demais Instituições que compõem o sistema de justiça. Vale dizer, com o advento da referida emenda à Constituição, restou mais do que cristalino que o legislador quis conferir a Defensoria Pública igual tratamento e benefícios, *mutatis mutandis*, que as outras instituições do sistema de justiça dispõem em decorrência de suas atribuições funcionais tão importantes quanto a

daquelas desenvolvidas pelas outras Instituições da justiça.

Não obstante, ao analisar a debatida emenda, verifica-se que o legislador conferiu a Defensoria Pública todas as prerrogativas inerentes a Magistratura no que lhe couber. Vale dizer, tudo o que não for de atribuição inerente ao labor de judicar, deverá ser de igual maneira conferido a Defensoria Pública, homenageando nessa esteira, o que titulamos de simetria constitucional.

Nessa senda, reconheceu o constituinte derivado que a Defensoria por desempenhar papel tão relevante quanto às demais instituições do sistema de justiça, deveria ter igual tratamento em prerrogativas e também benefícios, já que seu mister constitucional é indubitável para garantir o regular equilíbrio do então intitulado Estado Democrático de Direito.

Dentre as inovações originadas pela emenda 80/2014, podemos mencionar uma que chama bastante atenção, qual seja a prerrogativa conferida a Defensoria Pública para iniciativa de lei.

Essa nova aptidão conferida a Defensoria é o início da tão almejada independência administrativa (que já havia sido conferida pela LC 80/94 e também pelo STF, mas na prática pouco efetiva), vez que não necessita mais de anuência do chefe do poder executivo para criar, alterar, aumentar, diminuir ou extinguir seu quadro de servidores, ou mesmo qualquer outra matéria referente à sua auto-gestão, já que pode agora fazer seu planejamento e submetê-lo diretamente ao legislativo sem interferência do executivo em suas definições de prioridades administrativas para o regular desempenho de suas atividades. Grande foi o avanço nesse sentido.

Em resumo, buscou a emenda 80/2014 deixar claro que a Defensoria Pública comunga do mesmo regime jurídico constitucional das demais instituições do sistema de justiça, objetivando com essa ação quebrar os dogmas existentes acerca de uma suposta hierarquia que legalmente nunca existiu, visando deixar pacificado e sem margens interpretativas avessas que as funções institucionais desempenhadas pela Defensoria Pública ocupam lugar tão importante para o regular desenvolvimento da justiça no Brasil quanto às atividades desenvolvidas pelas

demais instituições do sistema de justiça.

É o reconhecimento de que não haverá justiça equitativa sem a paridade entre elas.

2.8 Perspectiva de Avanço

“Fortalecer a Defensoria Pública é fortalecer, em última análise, seu destinatário final: o cidadão necessitado, os excluídos da nação.” Tal frase, é bastante pertinente a presente seção dessa pesquisa, já que como máxima de perspectiva de avanço institucional da Defensoria Pública, podemos citar seu fortalecimento, e estruturação que só ocorrerá quando ganhar a maioria orçamentária e puder colocar em prática todos as prerrogativas a ela conferida pela emenda a Constituição 80/2014 e também pela lei Complementar 80/1994.

Nesse diapasão, diante de todo esse movimento de busca da efetividade dos direitos fundamentais, de fortalecimento da Defensoria Pública para que tais direitos venham ser materializados, a maior perspectiva de avanço é concretizar a autonomia financeira da Defensoria Pública, para que definitivamente seja cortado o cordão umbilical da instituição com o poder executivo, atingindo assim a aplicabilidade direta dessa prerrogativa, que já citamos, possui eficácia plena e imediata.

Ainda como perspectiva de avanço, sabendo que a Defensoria Pública como exaustivamente já dito é instrumento de transformação social, temos como meio cooperativo do bom desempenho e evolução dos direitos e garantias fundamentais, na qual é guardiã, a necessidade de sua participação nos debates sociais da comunidade, visando sua inserção no processo de criação das políticas públicas, dos conselhos da sociedade, além de efetiva participação e influencia na criação de novas normas processuais, que, anote-se, em sua grande maioria conta apenas com renomados juristas, que possuem uma visão de litigantes particulares, o que nos remete a convicção de equivoco, já que como dito nessa pesquisa, a maioria da população utiliza os serviços da Defensoria Pública, que em sua quase totalidade possui peculiaridades diferentes daquelas dos demais usuários habituais da justiça.

Enfim, a maior de todas as perspectivas, é sem dúvidas o rompimento do preconceito no meio dos operadores do direito e igualmente nas demais instituições jurídicas, de que a Defensoria Pública é apenas um órgão estatal sem importância que exerce um papel coadjuvante no sistema de justiça, para simular ao cidadão que seu direito fundamental garantido constitucionalmente foi formalmente cumprido, como se a Defensoria Pública não passasse de uma defesa meramente cumpridora de protocolo, ou seja, sem qualidade e eficiência. É oportunidade de repensar tais conceitos, que muito tem atrapalhado o desenvolvimento da efetividade e igualdade de justiça no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que foi apresentado neste estudo infere-se que apesar da Constituição Federal brasileira estar coberta de princípios, fundamentos, objetivos e direitos individuais, nota-se que na realidade fática estes são pouco efetivos, seja porque os destinatários desconhecem tais direitos, seja por ausência de uma Instituição forte e estruturada que desempenhe com plenitude esse mister de maneira efetiva.

Outrossim, ao nos debruçarmos sobre todos os elementos que compõem a Defensoria Pública enquanto instituição permanente e essencial a Justiça, verifica-se que muitos dogmas já foram quebrados, mas muitos são ainda os obstáculos a serem enfrentados, principalmente no que cerne a efetividade das normas que tratam acerca da matéria, tendo em vista que em sua grande maioria tem sido alvo de interpretações distorcidas, preconceituosas, sob o escopo de tentar de alguma maneira obstar o crescimento e regular desenvolvimento desse instrumento de garantia do acesso pleno a justiça do cidadão hipossuficiente brasileiro.

Não bastasse isso, apesar do louvável trabalho do legislador na última década em conferir a Defensoria Pública várias prerrogativas como ocorreram com a emenda constitucional 80/2014, que propôs com aplausos a simetria entre a Defensoria Pública e as demais instituições que compõem o sistema de justiça, verifica-se que apesar de trabalho tão formidável, pouco na prática será efetivado, já que apesar de contar a instituição com esse aglomerado de garantias institucionais, não pode

contar com o que fará todas essas garantias serem efetivadas: uma previsão legal anual e específica de receitas orçamentárias, tal como possuem o Judiciário e o Ministério Público com entes do sistema de justiça.

O início deve começar nos tribunais que até hoje não mudaram sua arrogância ao não reconhecer que a Defensoria Pública é igualmente um órgão estatal, não está hierarquicamente inferior ao Judiciário, nem tampouco ao Ministério Público, vez que possui similares garantias e prerrogativas (com exceção do orçamento, nesse quesito a Defensoria é a prima pobre!) deixadas pelo constituinte.

Em suma, enquanto as normas constitucionais referentes à Defensoria Pública, não forem aplicadas com a máxima efetividade (JUNIOR, 2015), e o Estado, enquanto proclamador de direitos e garantias fundamentais não conferir a “maioridade” orçamentária à Defensoria Pública, desvinculando-a totalmente do poder executivo, não haverá plenitude de acesso à justiça, não haverá alcance de atendimento jurídico de qualidade a toda a população hipossuficiente e, por fim, não haverá efetividade de todas as garantias que o legislador conferiu a essa Instituição tão importante para a efetivação de direitos no Brasil.

6 REFERENCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CUNHA JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodvim, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

REIS, Fernando Antônio Calmon. Acesso à justiça penal: desigualdades e garantismo. **Criminologia Crítica** – Grupo de Pesquisa. 2012. Disponível em: <<http://www.criminologiacritica.com.br/arquivos/1368110753.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

RIO DE JANEIRO. **Defensoria Pública**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/dpge/exibeconteudo?article-id=142851>>. Acesso em 01 jun. 2015.

SADEK, Maria Tereza A. Acesso a justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar-mai, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>>. Acesso em