

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
FACULDADE DE DIREITO

WERTHER DE MORAES LIMA JUNIOR

**A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO NO
ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO**

Niterói
2023

WERTHER DE MORAES LIMA JUNIOR

**A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO NO
ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Edson Alvisi Neves

Niterói

2023

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

L732d Lima Junior, Werther de Moraes
A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO
DEMOCRÁTICO NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO / Werther de
Moraes Lima Junior. - 2023.
145 f.

Orientador: EDSON ALVISI NEVES.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Faculdade de
Direito, Niterói, 2023.

1. Defensoria pública. 2. Corrupção. 3. Acesso à justiça. 4. Estado
de direito. 5. Produção intelectual. I. NEVES, EDSON ALVISI,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de
Direito. III. Título.

CDD - XXX

WERTHER DE MORAES LIMA JUNIOR

**A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO NO
ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense para obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional.

Aprovada em: 27/10/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edson Alvisi Neves (Orientador)
Doutor em Ordenación Jurídica del Mercado
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Paulo Roberto dos Santos Corval (Examinador)
Doutor em Ciência Política
Universidade Federal Fluminense

Profa. Dra. Jaqueline Alves da Silva Demétrio (Examinadora)
Doutora em Educação
Universidade Estadual do Maranhão

Para a minha família, meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

A todos que de alguma forma me ajudaram durante a produção deste trabalho: familiares, professores, amigos, colegas de trabalho que permaneceram comigo nesse longo caminhar, tornando assim esta tarefa menos árdua.

Gratidão à minha família, em especial minha esposa Andrea, por todo o apoio e incentivo recebidos; e aos meus filhos, Pedro e Ana Luísa, que às suas maneiras, com suas perguntas referentes ao andamento do estudo: Pai, como está o trabalho? Quando termina? Eu também vou ter que fazer mestrado? Nem imaginam o quanto a legítima preocupação deles me levou adiante.

Aos amigos e professores Drs. Creso Demétrio e Cláudio Guimarães, obrigado pelas informações, suporte, livros emprestados e por compartilharem comigo a vasta experiência que têm no mundo acadêmico. Aos Prof(a)s. Dr(a)s. Jaqueline Demétrio e Paulo Corval pela leitura atenta, observações, orientações e disponibilidade em participar quando da minha banca de qualificação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense que, através dos seus ensinamentos, permitiram a conclusão deste trabalho. Especialmente agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Edson Alvisi Neves pela paciência, atenção e preocupação quando me dizia: “vai me enviando logo que for fazendo”, e assim procedi.

Agradeço às Profas. Vera pela revisão da língua portuguesa, e a Prof. Rose pelo zelo na normatização desta dissertação, por se disponibilizarem em tratar meu trabalho com presteza e profissionalismo.

Agradeço aos meus amigos pela compreensão da ausência. Ao Hyago e Keyciane pela ajuda nas pesquisas e elaboração dos gráficos no Excel. Aos colegas de trabalho Rodrigo, Lúcio, Fábio e Dario que me substituíram nas minhas atribuições funcionais na reta final. Ao colega mestrando Cristiano, pelas informações acadêmicas, parceria e ensinamentos.

Cada um de vocês, da maneira que lhes foi possível, contribuíram muito para essa minha caminhada. A todos deixo o meu muito obrigado!

“Se ages contra a justiça e eu te deixo agir,
então a injustiça é minha.”

Mahatma Gandhi

RESUMO

Este trabalho investiga a possibilidade da atuação da Defensoria Pública como instrumento democrático no enfrentamento à corrupção. Visa como objetivo geral discutir e analisar se o modelo institucional da Defensoria Pública com base na Constituição Federal, na legislação pertinente e nos princípios institucionais a legitimam a atuar no enfrentamento à corrupção; como objetivos específicos pretende compreender e analisar as prerrogativas institucionais e os instrumentos de atuação judicial e extrajudicial e suas especificidades, observar seus aspectos jurídicos tendo em vista as garantias constitucionais. Tem como aporte teórico e metodológico a pesquisa bibliográfica, com contribuições de estudos e pesquisas atuais sobre a questão investigada, a pesquisa documental envolvendo a legislação e jurisprudência pátria. Nessa perspectiva, o trabalho centrou-se na abordagem desta atuação institucional, que ainda encontra resistência no sistema de justiça, através do estudo do acesso à justiça, da autonomia, do poder de requisição, da função *ombudsman*, legitimidade coletiva e dos instrumentos de atuação. A análise resultante mostra que o enfrentamento à corrupção, como atuação institucional, vai ao encontro dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: enfrentamento à corrupção; legitimidade; Defensoria Pública; acesso à justiça; Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

This work investigates the possibility of the Public Defender's Office acting as a democratic instrument in the fight against corruption. Its general objective is to discuss and analyze whether the institutional model of the Public Defender's Office, based on the Federal Constitution, relevant legislation and institutional principles, legitimizes it to act in the fight against corruption; its specific objectives are to understand and analyze the institutional prerogatives and instruments of judicial and extrajudicial action and their specificities, observing their conflicting aspects in view of constitutional guarantees. Its theoretical and methodological contribution is bibliographical research, with contributions from current studies and research on the issue under investigation, and documentary research involving legislation and case law. From this perspective, the work focused on addressing this institutional action, which still encounters resistance in the justice system, through the study of access to justice, autonomy, the power of requisition, the ombudsman function, collective legitimacy and the instruments of action. The resulting analysis shows that the fight against corruption, as an institutional action, meets the objectives of the Democratic Rule of Law.

Keywords: fighting corruption; legitimacy; public defender's office; access to justice; Democratic Rule of Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DEFENSORIA PÚBLICA	16
1.1 Princípios constitucionais da Defensoria Pública	20
1.2 Princípios fundamentais	22
1.2.1 Princípio da justiça social	22
1.2.2 Princípio da solidariedade	23
1.2.3 Princípio da dignidade da pessoa humana	23
1.2.4 Princípio democrático	24
1.3 Princípios funcionais	27
1.3.2 Princípio do acesso à Justiça	28
1.4 Princípios institucionais.....	29
1.5 O cenário da Defensoria Pública no Brasil	30
2 DEFENSORIA PÚBLICA COMO EXPRESSÃO E INSTRUMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO	43
2.1 Acesso à justiça	46
2.2 Defensoria Pública e a garantia do acesso à justiça.....	56
2.3 Autonomia da Defensoria Pública.....	61
2.4 Poder de requisição da Defensoria Pública	67
3 ATUAÇÃO DA DEFENSORIA NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO	72
3.1 A legitimidade coletiva da defensoria pública para o enfrentamento à corrupção 	74
3.2 A função <i>Ombudsman</i> da Defensoria Pública.....	79
3.3 Defensoria Pública e a atuação extrajudicial.....	82
3.3.1 Termos de Ajustamento de Conduta.....	82
3.3.2 Inquérito Civil	87
3.3.3 Recomendações	91
3.4 Defensoria Pública e a atuação judicial	94
3.4.1 Ação Civil Pública.....	95
3.4.2 Mandado de Segurança Coletivo.....	99
3.4.3 Ação de Improbidade Administrativa	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Defensores(as) Públicos(as): série histórica 2003-2022	35
Gráfico 2 – Análise comparativa entre o número de membros da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário.....	36
Gráfico 3 – Análise comparativa entre o número de servidores(as) da Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário	37
Gráfico 4 – Número de atendimentos realizados: série histórica 2003-2022.....	388
Gráfico 5 – Número de processos gerados: série histórica 2003-2022.....	388
Gráfico 6 – Avaliação dos(as) Defensores(as) Públicos(as) quanto à adequação do volume de trabalho	399
Gráfico 7 – Proporção de Defensores(as) Públicos(as) que consideram como excessivo ou muito excessivo o volume de trabalho sob sua responsabilidade: série histórica 2014-2020	40
Gráfico 8 – Percepção dos Defensores Públicos Estaduais sobre medidas para melhoria do acesso à Justiça e do Sistema Jurídico	41

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANADEF	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos dos Estados
CF	Constituição Federação
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNCG	Conselho Nacional de Comandantes-Gerais
CNCG	Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais
CONAMP	Associação dos Membros do Ministério Público
CONDEGE	Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPEs	Defensorias Públicas Estaduais
DPU	Defensoria Pública da União
DPU	Defensoria Pública da União
DPU	Defensoria Público da União
EC	Emenda Constitucional
EREsp	Agravo Regimental no Recurso Especial
GAETS	Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores
IIDH	Instituto Interamericano de Direitos Humanos
LC	Lei Complementar
OEA	Organização dos Estados Americanos
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RExt	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

INTRODUÇÃO

A jovem democracia brasileira é transgredida pela violação permanente a uma administração pobra, considerando suas esferas de poder. Assim é que, de modo sistemático, fica-se sabendo por meio dos noticiários e redes sociais, os muitos casos de corrupção, os quais prejudicam de maneira significativa a efetividade e a eficiência das políticas públicas no Brasil.

Segue-se que a temática deste estudo está centrada na atuação de uma instituição, no caso, a Defensoria Pública, no enfrentamento à corrupção, procedendo uma análise de sua constituição no ordenamento pátrio, no que diz respeito a seus princípios, prerrogativas e instrumentos de atuação.

Nesse sentido, esta pesquisa, dentre outros objetivos, visa saber também sobre se a atuação da referida Instituição no enfrentamento à corrupção vai ao encontro dos anseios democráticos, uma vez que a corrupção fragiliza os pilares da democracia, e, observado por tal perspectiva, conclui-se que ela compromete a legitimidade política, aumenta a pobreza, acentua a desigualdade social e gera violência.

A corrupção, em sua essência, envolve abuso de poder e confiança, muitas vezes por parte de indivíduos que ocupam cargos de autoridade ou influência. É questão complexa e multifacetada que abrange uma série de práticas antiéticas e ilegais. Transcende ao mero desvio de recursos financeiros e engloba uma gama diversificada de comportamentos que corroem os pilares da justiça, da transparência e da igualdade.

Convém registrar, ainda, que a corrupção não é algo deste século, mas de todos os séculos e não acontece apenas no Brasil, visto que existe no mundo todo. Em países mais pobres, como é de se esperar, ela esgarça o tecido social e compromete o regime democrático ao expor as mazelas das classes menos favorecidas econômico e socialmente.

Em nosso país há um consenso doutrinário a respeito do ordenamento jurídico nacional e de esse ter amplo arsenal de instrumentos capazes de garantir a eficácia no enfrentamento à corrupção, portanto manejá-los é uma decisão institucional.

Os destinatários dessa atuação, e também os principais afetados pela corrupção, são os integrantes das parcelas marginalizadas da sociedade. A invisibilidade dessa população, certamente a mais numerosa, não lhe permite compreender o poder que detém em um regime democrático.

Portanto, objetivando a percepção da atuação defensorial, o presente trabalho tem o intuito de responder aos seguintes questionamentos: A Defensoria Pública pode atuar legalmente no enfrentamento à corrupção? A Instituição está munida de prerrogativas que possibilitem sua atuação no combate à corrupção? Quais instrumentos processuais e extraprocessuais estão disponíveis para a atuação institucional? A hipótese aventada é que de que a Defensoria Pública pode atuar no enfrentamento à corrupção.

À face do exposto, o objetivo geral da dissertação é saber se o modelo institucional da Defensoria Pública lhe credencia e permite a atuar no enfrentamento à corrupção, em outros termos, analisar se o combate à corrupção pela Instituição é possível e viável nos termos legais e modelo constitucional, atuais.

Como objetivos específicos visa analisar as prerrogativas institucionais e os instrumentos de atuação judicial e extrajudicial e suas especificidades em relação à atuação questionada.

No campo social, o conhecimento da questão poderá fortalecer a atuação institucional, justificando a sua atuação como um *ombudsman* da sociedade, com atuação independente, cujo objetivo é o de proteger a população, aproximando-a da sociedade civil e de grupos vulneráveis, na garantia de seus direitos e contra os abusos do Estado.

Na seara científica, a pesquisa é fundamentada na necessidade de conhecimento que possibilite compreender as possibilidades, os fundamentos e as formas de atuação da Defensoria Pública, instituição única no sistema de justiça, que lhe possibilitem agir no enfrentamento à corrupção e, assim, dentro das suas atribuições de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem-estar de todos.

Nesse sentido, observa-se que a importância deste trabalho tem por base abordar uma atuação institucional pouco usual, que encontra resistência de agentes do sistema de justiça, mas que vai ao encontro dos anseios sociais, porque repercute principalmente na camada mais pobre da população, que são as maiores vítimas das práticas corruptivas.

Diversos autores fundamentam o referencial teórico dessa dissertação com suporte metodológico de pesquisa doutrinária e documental, em especial após as Emendas Constitucionais nº 45/2004 – Reforma do Judiciário, 69/2012, 74/2013 e 80/2014 – Defensoria Pública para Todos.

No que diz respeito ao levantamento bibliográfico este estudo contempla autores atuais como Alves (2006), Alves e González (2017), Alves e Pimenta (2004), Cappelletti e Garth (2002), Fensterseifer (2015, 2017), Ferrajoli (2004, 2011), González (2019, 2021), Giudicelli (2015, 2018), Maia (2015, 2021) entre outros que discorrem sobre as questões pertinentes ao tema e viabilizam o necessário embasamento teórico para possibilitar respostas às questões que foram levantadas. Para mais, incluem-se diversos artigos científicos, pesquisas jurisprudenciais, Pesquisa Nacional da Defensoria Pública elaborada pelo Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE), Conselho Nacional de Comandantes-Gerais (CNCG) e Defensoria Pública da União (DPU) com apoio da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais (ANADEF), dentre outros.

No que diz respeito ao método a ser utilizado pela pesquisa será o método descritivo, com base bibliográfico-documental, com análise da doutrina brasileira, e de documentos, além de pesquisa jurisprudencial. A utilização do método descritivo se justifica por viabilizar a busca de dados doutrinários, jurisprudenciais e documentais, que viabilizarão compreender o papel da Defensoria Pública no enfrentamento à corrupção.

Para cumprir os objetivos propostos, a presente pesquisa terá 3 (três) capítulos, além da introdução e conclusão. O primeiro capítulo, no seu primeiro terço, apresentará a Defensoria Pública como órgão constitucional de acesso à justiça, sua fundamentação legal e constitucional.

Na segunda parte, seus princípios fundamentais, funcionais e institucionais. Na primeira classe, os princípios valores que fundamentam e consolidam a instituição no cenário nacional. Na segunda classe, os princípios que norteiam as funções institucionais como o caminho a ser trilhado para a realização de suas atribuições institucionais. Por fim, os princípios regras que sustentam de modo suficiente o atingimento de suas atribuições.

No terço final do capítulo, com base na Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, tem-se uma análise histórica e comparativa da inserção da Defensoria Pública no cenário nacional, destacando-se, dentro outros, o número de defensores públicos no país; área de abrangência da atuação da Defensoria Pública; proporção ideal de defensores públicos em relação à população potencialmente assistida; a relação do número de membros e servidores da Defensoria com as demais instituições do sistema de justiça; a percepção dos Defensores quanto ao volume de trabalho; medidas de maior aceitação no que tange à

atuação do Defensor Público; e, por fim, a percepção dos Defensores sobre as medidas de acesso à Justiça e do Sistema Jurídico.

O segundo capítulo trará a compreensão e abrangência do papel constitucional atribuído à Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático, destacando o Acesso à Justiça como direitos humanos e como instrumento para a garantia dos demais direitos individuais e da coletividade, em todas as suas ondas renovatórias. Destacando o exercício das suas funções livre de ingerência, ou seja, sua autonomia e seu poder de requisição para embasar sua atuação, inclusive poder de investigação.

A legitimidade coletiva da Defensoria Pública no enfrentamento à corrupção, no aspecto que diz respeito à Instituição não de vislumbra apenas na representação individual do indivíduo ou coletividade hipossuficiente, mas também na defesa de valores, tendo em vista a sua natureza enquanto instrumento constitucional voltado para a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República Federativa do Brasil. Nesse passo será analisada sua função *ombudsman* em uma perspectiva social, que em sua essência é voltada ao controle da administração pública. Na última parte do capítulo, faz-se uma análise dos instrumentos ou institutos para a atuação defensorial, quer judicial ou extrajudicial.

1 DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública, segundo a Constituição da República,

[...] é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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 (BRASIL, online “e”).

Nesse contexto, ainda nos termos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, a Defensoria é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, à promoção dos direitos humanos e à defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, prestando seus serviços de forma integral e gratuita àqueles que são necessitados (Idem “ag”).

Sendo assim, as políticas públicas referentes ao fornecimento de assistência jurídica integral e gratuita mostra-se compatível com os fundamentos estabelecidos pela atual ordem constitucional brasileira. Tal realidade, contudo, nem sempre foi assim se comparada com as legislações anteriores.

No que toca ao Brasil, a assistência judiciária possui a sua gênese nas Ordenações Filipinas, em 1603, documento em que as pessoas que almejavam acesso ao Poder Judiciário deveriam declarar a sua situação econômica e rezar o Pai Nosso em favor da alma do rei Dom Diniz. Constata-se no referido documento o patrocínio gratuito por advogado nas demandas cíveis e criminais e a dispensa de caução, desde que comprovada a situação de pobreza (Pinto, 1997).

Entretanto, foi somente em 1897, através do Decreto Federal nº 2457, que se estabeleceu, pormenorizada, a assistência judiciária no Distrito Federal, restringindo-se apenas à atuação de advogados gratuitos nas demandas judiciais (Brasil, online “g”):

O Decreto que instituiu a Assistência Judiciária no Distrito Federal, ‘para o patrocínio gratuito dos pobres que forem litigantes no cível ou no crime, como autores ou réus, ou em qualquer outra qualidade’ considerava beneficiário ‘toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo, sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família’ (PEÑA DE MORAES, 1984, p. 88).

Contudo, a expressão assistência jurídica, fruto da nossa terceira Constituinte, foi citada pela primeira vez na Carta de 1934. A nova Carta que nasceu de duas revoluções, a de 30 e a de 32. A primeira com ideário liberal em política, mas que com o desenrolar dos fatos, transformou-se num projeto social-democrático. Já a de 1932, teve por motivos políticos sediados no regionalismo, isto é, na antiga política do café com leite.

Determinava o art. 113, nº 32, *litteris*:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos (Brasil, online “a”).

Tem-se aí a importância da criação dos órgãos especiais, da imposição das atribuições aos estados e à União. Ou seja: duas ordens de providências: a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos e a criação de órgãos especiais.

Em relação à Constituição de 1934, Alves (2006, p. 243), manifestou-se destacando a migração de obrigação impostas aos advogados para o poder público:

Assim, a assistência judiciária deixava de ser um ônus legalmente imposto à classe dos advogados, passando a ser reconhecida como obrigação do poder público. Cabe lembrar que a Constituição brasileira de 1934, sob marcante influência da Constituição de Weimar, pretendendo expressar uma ruptura com o velho modelo do Estado de Direito liberal, buscando estruturar entre nós o novo paradigma de Estado Social que se difundia na Europa, atado politicamente às formas democráticas, mas voltado também para a efetivação de direitos sociais que emergiram no cenário histórico da época.

Já em 1935, no Estado de São Paulo, seguido por outras unidades da federação, iniciaram a criação de serviços de assistência judiciária, com profissionais pagos pelo erário público.

A Constituição de 1937, representando o regime autoritário do Estado Novo, não disciplina a matéria da assistência jurídica (Brasil, online “b”). Entretanto, em 1939, o Código de Processo Civil definiu o benefício da gratuidade a ser pleiteado ao juiz (Brasil, 2015).

Nos termos do art. 141, §35, da Constituição de 1946, estabeleceu-se que “O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados” (BRASIL, online “c”), direito também reproduzido na Constituição de 1967 nos seguintes moldes: “Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei” (Idem “d”).

Como se observa, trouxe menos que o texto constitucional de 1934. Entretanto, em razão da legislação infraconstitucional já existente, no caso o Código de Processo Civil, não houve prejuízo à atuação dos órgãos especiais. Ademais, em 05 de fevereiro de 1950, entra em vigor a Lei nº 1.060. A nova lei concede ampla assistência aos que se declararem pobres, não tendo como arcar com custas e despesas processuais, sem prejuízo próprio ou de sua família (Idem “k”).

Para Moreira (1992), a nova lei não alterou significativamente os pressupostos da concessão da assistência judiciária, nem a sua extensão, mantendo o que já estava previsto no Código de Processo Civil (art. 68).

Em 1954, na Procuradoria de Justiça do Rio de Janeiro, são criados os seis primeiros cargos de Defensor Público de provimento efetivo (JAPIASSÚ *et al.*, 2014). Entretanto, a desvinculação da assistência judiciária da carreira do Ministério Público só se deu com a Lei Complementar 06/1977, que fez nascer a Defensoria Pública como órgão, apartando das atribuições do Ministério Público.

Em 1958, põem-se em execução os serviços de assistência judiciária, prestados por Defensores Públicos, ocupantes da classe inicial da carreira do Ministério Público Federal.

A Constituição de 1967, mesmo com a emenda de 1969, não trouxe novidades (Motta, 2005, p. 74), permanecendo em vigor a Lei nº 1.060/50, que sofreu poucas alterações, com alteração significativa só em 1986, pela Lei 7.510, quando surge a “presunção relativa de necessidade” (BRASIL, online “h”).

A Carta de 1988 é marco inovador para a Defensoria Pública, tendo ainda evoluído com as Emendas 45/2004, 69/2012, 74/2013 e 80/2014, que lhe concederam autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária asseguradas às Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal (FENSTERSEIFER, 2017).

Em 2014, a Emenda Constitucional nº 80 alterou a redação do caput do art. 134 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo simetria constitucional com o Poder Judiciário e com o Ministério Público, trazendo uma nova definição constitucional para a Defensoria Pública, agora reconhecida como expressão e instrumento do regime democrático (BRASIL, online “f”).

Segundo Fensterseifer (2017), a evolução constitucional, que teve início com a Constituição de 1934, chega ao clímax normativo com a constituição de 1988. Assim, porque surge o dever estatal de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, esta prestação devendo ser ofertada por instituição específica: Defensoria Pública.

A assistência jurídica, prevista no texto constitucional (art. 5º, LXXIV), engloba a assistência judiciária (ou judicial), e toda a atuação extrajudicial da Defensoria Pública, como a orientação jurídica, a educação em direitos, práticas extrajudiciais de resolução de conflitos, litigância estratégica etc. (BRASIL, online “e”). Permitindo até o enfrentamento à corrupção, como será explicitado mais adiante.

A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo público de prestação da assistência jurídica integral e gratuita, sendo a Defensoria Pública a instituição responsável pela prestação do aludido serviço. Destacando-se a atual redação do art. 134 da Constituição Federação (CF):

Art. 134. 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 . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) (Ibidem).

Na legislação infraconstitucional, o art. 4º, § 5º, da Lei Complementar nº. 80/94, tem-se que “A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009) (Idem “j”).

Percebe-se a distinção entre a “assistência jurídica” e a Defensoria Pública, instituição designada para provê-la. Com esse modelo público de atuação, onde seus agentes são remunerados pelo Estado, permite-se à instituição uma atuação não só judicial, como também extrajudicial – preventiva e informativa (educação em direitos) – tendo legitimidade para atuar não só individualmente, mas também por meio da tutela coletiva.

Compreende Souza (2003) que, ao cidadão, deve fornecer assistência judiciária, extrajudicial, pré-judiciária e, inclusive, assistência preventiva.

[...] todo e qualquer auxílio jurídico voltado para o necessitado, principalmente no que diz respeito ao aconselhamento preventivo,

procurando eliminar o germe do conflito de interesses que, se não resolvido, chegará aos Tribunais. É, acima de tudo, um serviço jurídico consultivo ao hipossuficiente, com ampla orientação, assegurando a cidadania, a dignidade, o respeito à pessoa humana, bem como garantindo que a desigualdade social não seja fator de opressão. O Estado, ao garantir a assistência jurídica, propõe, acima de tudo, a promoção da proteção social do necessitado (SOUZA, 2003, p. 60).

Assim, observando a Constituição Cidadã e legislação pertinente, temos o encadeamento de seus objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º) (BRASIL, online “e”). Bem como, a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos, e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (Lei Complementar (LC) nº 80/1994, art. 3º – A) (Idem “j”).

Desse modo, como expressão e instrumento do regime democrático, a atuação da Defensoria Pública atinge novo patamar, exigindo-se uma atuação estratégica em defesa do Estado democrático, buscando efetivamente na prática a consolidação dos direitos sociais, coletivos e difusos, enfim, dos direitos fundamentais.

Sendo assim, e sabendo-se que a corrupção representa um fator de injustiça social prejudicial às pessoas mais vulneráveis (LEITE, 1987), tem-se que a corrupção se torna uma ameaça à democracia. Nesse sentido discorre Santos, Bidino e Melo (2009, p. 195):

A corrupção, de forma de criminalidade no Estado e de seus aparelhos, impõe ameaça à democracia, ao crescimento econômico e ao Estado de Direito, para além de contribuir para a disseminação de práticas corruptas e a expansão da delinquência, tendo perniciosa repercussão sobre todo o tecido social. Enfim, a adoção de práticas corruptas pelos agentes públicos, representantes do Estado, põe em causa a prossecução do interesse público, criando-se distinções indevidas no trato dos cidadãos, e pôr em causa a autoridade e as instituições estatais é, em última instância, a própria razão de ser do Estado de Direito.

1.1 Princípios constitucionais da Defensoria Pública

Os Princípios Constitucionais, segundo Ávila (2011), são normas que contêm uma natureza intrinsecamente finalística, ou seja, são diretrizes que apontam para determinados objetivos ou resultados. Além disso, ele ressalta que os princípios possuem uma natureza primariamente prospectiva, o que significa que eles estão voltados para a construção de um futuro desejado, orientando ações presentes em direção a metas pretendidas.

Nesse sentido, tem-se a Defensoria Pública inserida no âmbito dos direitos fundamentais e, mais precisamente, no âmbito das garantias fundamentais. Os primeiros declaram a existência de interesse, normas declaratórias. Garantias asseguram o exercício do interesse, normas assecuratórias.

Conforme sustentado por Giudicelli (2018), da Carta Constitucional emerge a premissa de conferir à Defensoria Pública um papel de destaque no contexto da salvaguarda das garantias constitucionais. Este imperativo se estende a um nível mais abrangente, caracterizando-se como metagarantias, ou seja, garantias que transcendem e englobam outras garantias subjacentes.

A Defensoria Pública assume, então, a responsabilidade de efetivar, concretamente, as disposições inscritas no texto constitucional, especialmente aquelas que se referem aos direitos fundamentais e aos objetivos primordiais da República Federativa do Brasil, tal como enunciados no art. 3º da Carta Magna.

Do mesmo autor, Giudicelli (2018), adotar-se-á a classificação dos princípios: princípios fundamentais; princípios funcionais; e princípios institucionais. Exceção ao princípio do devido processo legal, não diminuindo sua importância, certamente o é, mas em razão dos objetivos do trabalho.

Em suas considerações, Giudicelli (2018, p. 27) classifica os princípios em 3 (três) categorias:

[...] a primeira categoria se refere precipuamente aos princípios (valores) que fundamentam a consolidação da instituição no cenário jurídico nacional, bem como embasam sua essencialidade e sua fundamentabilidade, atuando como diretrizes axiológicas que vinculam a compreensão das demais regras e princípios pertinentes à Defensoria Pública. Já a segunda se refere mais especificamente às funções institucionais, orientando sua atividade e servindo como norte para um estado ideal de coisas a ser buscado através do exercício de suas atribuições. Por fim, a terceira categoria identifica os princípios (regras) que servem como determinações para o comportamento do próprio Estado e de terceiros com relação à instituição, de modo a protegê-la contra ingerências indevidas e garantir-lhes respaldo institucional suficientes para o cumprimento de suas funções.

1.2 Princípios fundamentais

Os Princípios Fundamentais abrangem principalmente os princípios (valores) que servem como alicerces para solidificar a instituição no contexto jurídico do país. Além disso, esses princípios fundamentam em sua essência e validade, operando como orientações axiológicas que conectam a interpretação das demais normas e princípios relacionados à Defensoria Pública (Giudicelli, 2018).

1.2.1 Princípio da justiça social

Já em seu preâmbulo, na Constituição de 1988, segundo Gebran Neto (2002), consta que a justiça é um dos valores supremos da sociedade. Segundo o autor, apesar de destituído de grande concretude, o preâmbulo se presta como norte interpretativo de todo contexto constitucional, daí a relevância do valor justiça resta consagrado em sede preambular.

Nesse contexto, no primeiro inciso do art. 3º, a Constituição Federal estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade justa. Nesse mesmo artigo, segundo Paula (2002), a justiça social tem seu significado jurídico indigitado.

Prosseguindo, em seus artigos 170 e 193, a Constituição Federal trata dos princípios gerais da atividade econômica e das disposições gerais da ordem social, utilizando a terminologia combinada “justiça social”. Para Junkes (2005, p. 59), justiça social “consiste em um direito da sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente, a redução dos desequilíbrios sociais e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades”.

Desse modo, no ordenamento jurídico brasileiro, a justiça social é estabelecida como direito fundamental. Trata-se de princípio constitucional que engloba um conjunto de direitos adquiridos pela combinação articulada de diversos outros princípios presentes nos artigos 3º, 170 e 193 da Constituição. Devido à sua natureza, sua abrangência se estende a toda a estrutura e ao funcionamento do Estado, influenciando tanto o exercício do poder quanto a composição e a atuação de suas instituições. Esse caráter normativo e imperativo confere-lhe plena eficácia e aplicabilidade imediata.

1.2.2 Princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade é princípio expresso no texto constitucional, nos termos do art. 3º inciso I, “[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, online “e”).

A solidariedade é caracterizada por uma colaboração mútua e envolve a partilha de responsabilidades, visando o bem-estar social. Pode manifestar-se de duas maneiras distintas: a vertical, quando parte do Estado em direção ao cidadão, e a horizontal, quando praticada entre indivíduos em suas relações privadas.

Para Comparato (2019), há duas dimensões da solidariedade, a solidariedade técnica traduz-se pela padronização de costumes e modos de vida, pela homogeneização universal das formas de trabalho, de produção e troca de bens, pela globalização dos meios de transporte e de comunicação. Paralelamente, a solidariedade ética, fundada sobre o respeito aos direitos humanos, estabelece as bases para a construção de uma cidadania mundial, onde já não há relações de dominação, individual ou coletiva.

A consagração no texto constitucional confere à solidariedade um status fundamental, tornando-se princípio constitucional, cláusula geral e propósito a ser alcançado pela República Federativa do Brasil.

1.2.3 Princípio da dignidade da pessoa humana

Previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, impõe ao Estado que garanta à pessoa humana, uma vida digna, com atendimento das necessidades básicas, autonomia e que tenha o seu valor intrínseco respeitado (BRASIL, online “e”). Segundo Barroso (2014), autonomia só é limitada por valores comunitários legítimos, em nome de valores sociais ou interesses coletivos.

A menção ao princípio também ocorre em outros dispositivos constitucionais. O art. 226, § 7º, aduz que o planejamento familiar é fundado nos princípios da “dignidade da pessoa humana” e da paternidade responsável. O art. 227, *caput*, assegura à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à “dignidade”. Já o art. 230, *caput*, garante às pessoas idosas a defesa de sua “dignidade” (BRASIL, online “e”).

A aclamação da dignidade – qualidade inata de cada pessoa individual e singular com prerrogativas de autodeterminação e liberdade – produz efeitos na ordem jurídica e obrigações ao Estado e aos particulares de respeitar e de proteger a pessoa contra os abusos

e violações de terceiros (BITENCOURT NETO, 2010). O dever de respeito corresponde ao direito subjetivo do indivíduo de exigir a observância da dignidade por qualquer pessoa do setor público ou privado, enquanto o dever de proteção corresponde ao direito subjetivo do indivíduo de exigir uma prestação estatal para resguardar ou promover as mínimas condições para a sua subsistência, em face das ofensas e lesões de qualquer origem de natureza econômica, social ou política (VILAÇA, 2013).

Vislumbra-se que a regra de proteção à dignidade da pessoa humana representa o ponto fulcral da distribuição de todo o nosso sistema jurídico, moldando e embasando as instituições da República, a cidadania dos necessitados e minorias vulneráveis, principais destinatários da atenção do poder público (SILVA, 2014).

Em relação à Defensoria Pública o princípio foi expresso no art. 3º-A. “São objetivos da Defensoria Pública: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais” (BRASIL, online “e”).

Sendo assim, a Defensoria Pública é o órgão público que por excelência concretiza a dignidade da pessoa humana e efetiva o acesso à justiça (Menezes, 2013). Tem por propósito a garantia da cidadania, no dizer de Arendt (1989)¹, o direito de ter direitos. Em outras palavras, o Princípio da Dignidade Humana é pedra angular no ordenamento jurídico brasileiro, é fundamento da República Federativa do Brasil e serve de base aos direitos fundamentais irradiados em nossa legislação.

1.2.4 Princípio democrático

O cerne do princípio democrático é a consciência do governo do povo. A palavra democracia significa no grego *demokratía*, constituída por *demos* (“povo”) e *kratos*

¹ “O homem do século XVIII se emancipou da história. A história e a natureza tornaram-se ambas, alheias a nós, no sentido de que a essência do homem já não pode ser compreendida em termos de uma nem de outra. Por outro lado, a humanidade, que para o século XVIII, na terminologia kantiana, não passava de uma ideia reguladora, tornou-se hoje de fato inelutável. Esta nova situação, na qual a ‘humanidade’ assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o **direito a ter direitos**, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível (ARENDR, 1989, p. 332, grifo nosso).

(“poder”). Na Constituição de 1988 do Brasil, esse princípio é refletido em diferentes partes do texto, a saber: no Preâmbulo², no artigo 1º³ e no artigo 3º⁴.

No preâmbulo, que tem por inspiração estabelecer a essência da Carta Constitucional, encontram-se as expressões “Estado Democrático” e “Constituição da República Federativa do Brasil”, que identificam os valores políticos e sociais subjacentes, fornecendo um direcionamento para a interpretação constitucional.

Os artigos 1º e 3º da Constituição, organizados em sequência, delineiam os pilares e os objetivos basilares que sustentam a edificação da estrutura constitucional. No artigo 1º, a República Federativa do Brasil é definida como uma união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal, e é caracterizada como um “Estado Democrático de Direito” (BRASIL, online “e”). Nesse ambiente, são alcançados os preceitos essenciais:

- a) A soberania, que reflete a capacidade do Estado para determinar seu próprio destino e resolver questões nacionais e internacionais;
- b) A cidadania, que confirma os direitos e deveres dos cidadãos, incentivando uma participação ativa e consciente na construção da nação;
- c) A dignidade da pessoa humana, como uma bússola orientadora dos direitos humanos e como fundamento basilar para uma sociedade justa;
- d) Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, que moldam a paisagem econômica e social do país, promovendo a proteção de maneira equitativa.

É relevante destacar o parágrafo único após o artigo 1º, o qual sublinha o princípio da origem popular do poder. Nesse contexto, o poder derivado do povo, e sua expressão que

² “**Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (BRASIL, online “e”, grifo nosso).

³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

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

⁴ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Ibidem).

pode ocorrer por meio de representantes eleitos ou diretamente, seguindo as diretrizes delineadas na própria Constituição.

O artigo 3º da Constituição enuncia os objetivos primordiais da República Federativa do Brasil (BRASIL, online “e”). Esses objetivos compreendem: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de identificação.

Assim, tem-se a necessária classificação dos objetivos a serem adotados pela República brasileira, na essência de priorizar as ações do governo. Nesses termos, deve ser interpretada a forma como a Constituição Cidadã disciplinou a República, como regime de governo constituído por um Estado Democrático de Direito.

Em uma interpretação rasa, poder-se-ia afirmar que em uma democracia todas as decisões devem ser tomadas pelo desejo da maioria do povo. Entretanto, importante atualização no conceito é feita por Giudicelli (2018, p. 39), nos seguintes termos:

Com efeito, na concepção moderna de democracia, esta não se resume a seguir a vontade das majorias, mas sim a representar a vontade das majorias respeitando-se os direitos das minorias, inclusive como condição de sobrevivência da própria democracia, que pressupõe a participação, em igualdade de condições, de todos os cidadãos. Nesse diapasão, cabe ao Estado não apenas atuar em nome das majorias que representa, mas também cuidar para que as minorias tenham voz, fortalecendo o jogo democrático.

Ainda segundo Giudicelli (2018), aí se insere a Defensoria Pública, uma vez que o Estado Democrático de Direito tem como objetivo os direitos da igualdade, promovendo e democratizando as conquistas sociais.

Nesse cenário, em uma sociedade extremamente desigual como a nossa, a presença da Defensoria Pública é a garantia da efetividade constitucional, porque não é suficiente a igualdade formal, adstrita à letra da lei. O acesso à justiça guarda profunda ligação com a igualdade, porque busca a igualdade material. Essa é a luta da Defensoria Pública, garantir igualdade material e concretizar os ditames constitucionais.

1.3 Princípios funcionais

Quanto aos princípios funcionais, estes dizem respeito, de maneira mais específica, às funções institucionais, direcionando suas atividades e servindo como um guia para um estado desejável que deve ser alcançado por meio do desempenho de suas responsabilidades (GIUDICELLI, 2018).

2.3.1 Princípios administrativos

A Administração Pública está subordinada, também, aos princípios básicos instituídos no art. 37 da Constituição Federal, conhecidos na doutrina como Princípios da Administração Pública.

Esses princípios, sem prejuízos de outros informados pela doutrina, são: “princípio da legalidade”, que permite ao agente público realizar somente o que estiver previsto em lei; “princípio da impessoalidade”, que exige a igualdade de tratamento que a atuação pública deve dispensar ao administrado, de forma impessoal e geral; “princípio da moralidade”, que estabelece a necessidade da atuação administrativa de não se distanciar da moral, lealdade e boa-fé; “princípio da publicidade”, torna obrigatório dar transparência a todos os atos da administração, como fornecer suas informações quando requerido; e “princípio da eficiência”, o qual impõe à administração que todos os seus atos sejam realizados com a maior competência e eficácia, buscando o melhor resultado possível ao interesse público.

A Defensoria Pública a todos está vinculada, mas para fins deste trabalho, destacaremos os princípios da moralidade e eficiência. Como cediço, o princípio da moralidade vincula tanto a Instituição quanto o Defensor Público, implica na proteção da atuação administrativa para que não se afaste da moral, lealdade e boa-fé, garantindo que a administração pública atenda às suas necessidades de forma íntegra, sem qualquer desvio motivado por interesses pessoais. Ao agir, as condutas dos agentes públicos devem gerir-se por tais regras.

Nos dizeres de Giudicelli (2018, p. 43-44), ao tratar do princípio, afirma que este impõe “à Defensoria Pública, enquanto instituição pertencente ao sistema de Justiça, combater privilégios indevidos que ainda usufruem algumas categorias da Administração”. E ao Defensor Público agir como agente fiscalizador de desvios praticados por outros agentes públicos.

Fundamenta sua afirmação na Lei Orgânica da Defensoria Pública, a qual determina aos Defensores Públicos da União, Distrito Federal e Estados que devem “III – representar ao Defensor Público-Geral sobre as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo” (LC 80/94, art. 90, III) (BRASIL, online “j”).

A eficiência, segundo Marinela (2016), requer que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Deve estruturar o modo como a administração pode atingir seus resultados.

Assim, tem-se que o princípio da eficiência determina que a Defensoria Pública, bem como os Defensores Públicos, assim como todas as instituições e agentes públicos, prestem serviços que atendam aos anseios da sociedade, atuando contra a prática da corrupção e tráfico de influência, por exemplo.

Desse modo, o cidadão, valendo-se da sua cidadania, pode cobrar a eficiência no serviço público. Para tanto, há ação civil pública que tutela interesses difusos ou coletivos. No que concerne à Defensoria Pública, esta deve atuar, com as ferramentas que lhe cabe, quer judiciais e ou extrajudiciais, na defesa dos interesses de seus assistidos.

1.3.2 Princípio do acesso à Justiça

Nos termos do art. 5º, inciso LXXIV (“o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, online “e”) da Constituição da República surge a missão institucional da Defensoria Pública, sendo o acesso à justiça mandamento primordial do Estado Democrático de Direito.

Marinoni (2006, p. 462-463) ressalta: “O Direito de acesso à justiça não é apenas necessário para viabilizar a tutela dos demais direitos, como imprescindível para uma organização justa e democrática. Não há democracia em um Estado incapaz de garantir o acesso à justiça”. Sendo assim, inegável a importância da garantia em comento, porque permite o acesso aos demais direitos, de modo que sejam garantidos e não somente positivados.

Aqui a autêntica metagarantia, nas palavras de Giudicell (2015, p. 10):

Em conclusão, pode-se afirmar que o direito fundamental de acesso à Justiça transcende seu aspecto meramente formal, devendo ser visualizado materialmente, pela leitura conjunta do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional com o direito à assistência judiciária, englobando aí o direito de acesso a uma ordem jurídica justa. Neste diapasão, o papel

reservado à Defensoria Pública no atual contexto constitucional também transcende qualquer perspectiva limitativa acerca de suas atribuições, representando ela, na verdade, uma metagarantia, enquanto instrumento para a efetivação dos demais direitos fundamentais.

Desse modo, o princípio de acesso à Justiça tem ligação com a efetividade dos direitos fundamentais e a Defensoria Pública – criada e vocacionada para o fim de promover o acesso à Justiça – tendo trabalho destacado na efetividade dos direitos fundamentais.

1.4 Princípios institucionais

Essa categoria identifica os princípios (regras) que estabelecem diretrizes para a conduta do próprio Estado. Para tanto, no artigo 134, parágrafo 4º da Constituição Federal, que foi acrescentado pela Emenda Constitucional 80/14, são explícitos os princípios institucionais que orientam a atuação da Defensoria Pública, tais como: unidade, indivisibilidade e independência funcional, os quais fornecem um arcabouço normativo essencial para a consolidação do papel da instituição no sistema jurídico do país (BRASIL, online “e”).

Tais princípios, na verdade regras, não atuam como objetivos ou atribuições institucionais. Na prática, resguardam a instituição de intromissões indesejadas e lhe assegura o respaldo institucional adequado para o cumprimento de suas funções.

Nas lições de Giudicelli (2018, p. 56):

[...] a própria Constituição Federal estabeleceu, de modo semelhante ao Ministério Público (art. 127, § 1º), três princípios mais especificamente voltados para a proteção da Defensoria Pública, quais sejam, os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional (art. 134, § 4º).

Nesse sentido considera-se a relevância dos mesmos no presente trabalho, pois a Instituição poderá, e provavelmente precisará, valer-se dos mesmos na sua atuação no enfrentamento à corrupção.

O primeiro deles – unidade – significa que a Defensoria Pública é um todo orgânico, uma Instituição una, nas palavras de Alves e Pimenta (2004, p. 112), “é um todo orgânico, sob mesma direção, com os mesmos fundamentos e finalidades”. Esse princípio (ou regra) assegura a uniformidade de atuação.

O Princípio em comento estabelece que a Defensoria Pública constitui uma única instituição submetida aos mesmos fundamentos, direção e finalidade. Não há, portanto, qualquer vínculo de hierarquias, seja do ponto de vista administrativo ou financeira, entre as Defensorias Públicas instaladas (PESSANHA, 2018).

Nas lições de Goulart (2010), o sentido do princípio é o da comunhão de objetivos e finalidade. Deveras, quando um Defensor Público atua, não representa a Instituição, porque não há relação de representatividade, pois quem de fato atua é a Instituição Defensoria Pública.

O princípio da indivisibilidade trata da atuação institucional, não permitindo rupturas internas, de forma a atuar de maneira integrada, não comporta divisão funcional, apesar das suas divisões administrativas, garantindo que não haja interrupção na prestação da assistência jurídica, possibilitando a um Defensor Público se fazer representar por outro.

Desse modo, é garantido o exercício das atividades da Instituição de forma contínua. Tal norma guarda grande relação com o primeiro princípio comentado (PESSANHA, 2018), de tal forma que os membros dos órgãos podem ser substituídos sem a devida fragmentação da Instituição.

A independência funcional informa que não há subordinação funcional na atuação do Defensor Público, que deve atuar segundo as leis e a sua consciência. Possui, portanto, a independência funcional em duas dimensões. Em seu aspecto interno, não há autoridade entre os membros da carreira e os órgãos de atuação, o que preserva a autonomia e a liberdade na tomada de decisões. No âmbito externo, essa independência impede qualquer autoridade ou órgão público de interferir nas atribuições do Defensor Público, assegurando assim o pleno exercício de suas funções de “agente político de transformação social” (MAIA, 2018, p. 127-158).

A respeito de outras garantias, imprescindíveis ao enfrentamento à corrupção, estas serão tratadas de forma detalhada no decorrer do trabalho, levando em conta a posição topográfica mais adequada.

1.5 O cenário da Defensoria Pública no Brasil

A Defensoria Pública foi mencionada pela primeira vez em âmbito federal, com a Constituição de 1988. Entretanto, ressalva-se que o estado do Rio de Janeiro criou a mais antiga Defensoria Pública do País, cuja instalação se deu em 1954. Depois dela, surgiu a

Defensoria de Minas Gerais, criada em 1981. Em âmbito federal, foi estruturada em três ramos: Defensoria Pública da União; Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; e Defensoria Pública dos Estados.

Tendo a Constituição concedido papel de destaque à Instituição ao prever a assistência jurídica aos hipossuficientes como garantia constitucional vaticinada no art. 5^a, inc. LXXIV. Já no art. 134, do mesmo diploma, concedeu à Defensoria Pública *status* de instituição essencial à função jurisdicional do Estado (BRASIL, online “e”).

Regulamentadas pela Lei Complementar 80, de 1994, as Defensorias Públicas passaram a ter como seus objetivos a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a promoção dos Direitos Humanos.

A Instituição, com seu *munus* constitucional de garantir o acesso à justiça e a efetivação de direitos e liberdades dos necessitados, desponta essencialmente comprometida com a democracia, a igualdade e a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

Entretanto, a criação das Defensorias Públicas Estaduais encontrou forte resistência segundo Yamamura:

Os dados divulgados pelo IPEA no estudo ‘Mapa da Defensoria Pública no Brasil’, realizado em parceria com a ANADEP (Associação Nacional dos Defensores Públicos dos Estados), demonstram esse cenário de resistência pela expansão da instituição. Antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros, tendo esse número aumentado a partir de 1990, quando mais dez estados estabeleceram suas instituições. No entanto, os outros oito estados criaram as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido instituídas por lei apenas em 2011 e em 2012, respectivamente, nos estados do Paraná e Santa Catarina (IPEA, 2013) (YAMAMURA, 2023, p. 83).

Como se pode observar, a evolução da Defensoria Pública brasileira sempre encontrou percalços, e o desafio de eficácia e aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, a partir do acesso à justiça, permanece e faz-se necessário que se descortinem novas formas de atuação na busca do seu desiderato.

Justamente por isso, é necessário que se tenha o cenário das defensorias públicas no Brasil. As tradicionais soluções para os problemas da instituição, como cediço, passam por inúmeros caminhos, mas é necessário que se tenha informações as quais sirvam de base a todo e qualquer planejamento estratégico que busque o desenvolvimento institucional e

pavimente novos caminhos, novas formas de atuar. Nos ensinamentos de Deming (1986), quem não mede não controla, quem não controla não gerencia.

Nesse contexto, os dados que serão apresentados, no que interessar ao presente estudo, foram obtidos nos seguintes trabalhos. O primeiro foi o “*IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*”. O trabalho desempenha uma função de destaque no âmbito da compreensão e aperfeiçoamento da instituição da Defensoria Pública (GONÇALVES *et al.*, 2015).

No prefácio, o destaque aponta que, durante as últimas duas décadas, a instituição tem experimentado um conjunto abrangente de transformações. Essas transformações foram particularmente impulsionadas pela promulgação das Emendas Constitucionais nº 45 de 2004, nº 69 de 2012 e nº 74 de 2013. Tais emendas asseguraram autonomia administrativa e financeira fundamentais a atuação da instituição (Ibidem).

Além disso, a Emenda Constitucional nº 80 de 2014 trouxe mudanças substanciais ao possibilitar a reformulação do artigo 134 da Constituição Federal, bem como reestruturar as seções relacionadas ao Capítulo das Funções Essenciais à Justiça. Contudo, mesmo em face desses avanços, é evidente que desafios consideráveis ainda persistem. Os resultados alcançados pelas Defensorias Públicas se apresentam de maneira desigualmente distribuída ao longo do território nacional.

Resta perceptível quando se observa esse contexto, que as Defensorias Públicas exigem fortalecimento em todas as esferas. Fortalecimento esse que é essencial para o bem-estar de nossa democracia e, sobretudo, para a salvaguarda dos direitos dos indivíduos mais necessitados.

No panorama mais amplo, o “*IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*” desempenha uma função crítica ao fomentar a compreensão e aprimorar a instituição da Defensoria Pública. Além disso, essa obra oferece uma atualização e complementação dos dados previamente apresentados em 2009, abrindo, assim, uma perspectiva contemporânea que reflete as mudanças e evoluções ocorridas desde o último diagnóstico (Ibidem).

O segundo trabalho é a “*Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023*”. A principal aspiração da obra é oferecer um exame minucioso cartográfico da disposição geográfica das Defensorias Públicas Estaduais (DPEs), da Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF) e da Defensoria Pública da União (DPU) em todo o território nacional. Além disso, um foco adicional da obra recai sobre a análise demográfica dos indivíduos que

constituem o público destinatário dos serviços jurídico-assistenciais (ESTEVES *et al.*, 2023a).

Segundo seus organizadores, Esteves *et al.* (2023a, p. 17),

Com base nos dados coletados pela Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, elaborada conjuntamente pelo CONDEGE (Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais), CNCG (Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais) e DPU (Defensoria Pública da União), com o apoio da ANADEF (Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais), a *Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023* pretende disponibilizar ao público a análise geográfica e cartográfica da distribuição das DPEs, DPDF e DPU no território brasileiro, além da demografia dos destinatários dos serviços jurídico-assistenciais.

O terceiro trabalho observado é a “*Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023*”.

De acordo com seus autores, Esteves *et al.* (2023b, p. 13), a:

‘Pesquisa Nacional da Defensoria Pública’ promoveu a coleta de informações em 7 dimensões distintas e inter-relacionadas: (i) levantamento real de informações administrativas sobre a Defensoria Pública; (ii) levantamento de dados estatísticos sobre os(as) Defensores(as) Públicos(as); (iii) levantamento de dados sobre os(as) Servidores(as) da Defensoria Pública; (iv) levantamento de dados geográficos sobre a distribuição territorial da Defensoria Pública; (v) levantamento de dados demográficos sobre os destinatários dos serviços jurídico- assistenciais por comarca; (vi) atualização e consolidação das leis que regulam a Defensoria Pública em âmbito estadual e nacional; e (vii) pesquisa documental para a construção de análises históricas e comparativas.

Observa-se, assim, que o objetivo das obras – Pesquisa e Cartografia -, ao seu modo, é fornecer uma base empírica sólida para guiar o planejamento de ações estratégicas destinadas ao aprimoramento estrutural da Defensoria Pública.

A quarta obra é o “*Mapa da Defensoria Pública no Brasil*” de Moura *et al.* (2013, p. 9), que assume papel significativo no contexto, focalizando “recorte específico na atuação territorial da Defensoria Pública, que permite conhecer melhor a realidade dessas comarcas – atendidas e não atendidas [...]”, como destacou à época o Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), André Luis Machado de Castro.

Essa abordagem permite o esclarecimento detalhado quanto à localização exata dos defensores públicos, bem como as áreas geográficas nas quais eles exercem suas funções. Além disso, a pesquisa busca determinar se a quantidade de defensores públicos em cada

comarca é condizente com as demandas, explorando a viabilidade de recursos humanos adequados.

O escopo da pesquisa é de singular importância, uma vez que transcende o mero exame superficial da presença territorial da Defensoria Pública. Ao invés disso, propõe-se penetrar nas nuances das operações da instituição, indagando sobre a pertinência das alocações de recursos e a força das estratégias adotadas.

Desse modo, serão apresentados os dados relevantes ao presente estudo pertinente ao número de Defensores Públicos; área de abrangência da atuação da Defensoria Pública; proporção ideal na relação Defensor Público para pessoas com até três salários mínimos de renda; a relação do número de membros e servidores da Defensoria com as demais instituições do sistema de justiça; a percepção dos Defensores quanto ao volume de trabalho; medidas de maior aceitação no que tange à atuação do Defensor Público; e, por fim, a percepção dos Defensores sobre as medidas de acesso à Justiça e do Sistema Jurídico.

Nos termos do art. 98, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, “O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população” (BRASIL, online “f”).

O parágrafo 1º, do mesmo dispositivo, complementa 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, observado o disposto no caput deste artigo” (Ibidem).

Entretanto, o prazo constitucional findou em 2022, e de acordo com os dados extraídos da *Pesquisa Nacional*, o país tem 2.307 comarcas em funcionamento, sendo que destas, apenas 1.286 comarcas estão supridas com a atuação de Defensores Públicos Estaduais. Ou seja, apenas 49,8% das comarcas (ESTEVEES *et al.*, 2023b).

Na Justiça Federal são 279 subseções judiciárias federais e destas apenas 71 subseções judiciárias estão cobertas com atendimento da Defensoria Pública da União, o que representa apenas 26,4% do total de subseções (Ibidem).

Segundo Esteves *et al.* (2023b), no que se refere às Defensorias Estaduais, ao menos 24,8% da população brasileira se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça e impedida de reivindicar seus próprios direitos por intermédio da Defensoria Pública. Já em relação à Defensoria Pública da União, 40,9%.

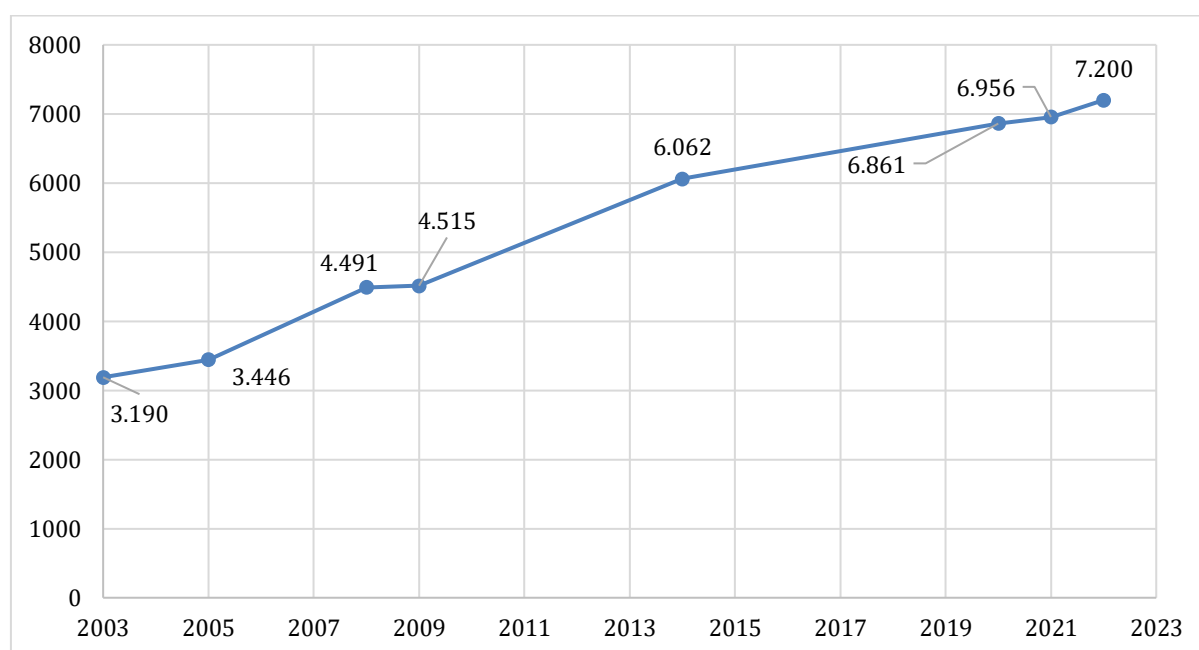
Quanto ao número de Defensores Públicos, atualmente, o país possui 7.200, com base na análise demográfica e no âmbito dos Estados e Distrito Federal, o que representa a

razão de 1 Defensor para cada 27.401 habitantes com renda de até 3 salários-mínimos. No âmbito federal, a razão é de 1 (um) Defensor para cada 263.155 habitantes (ESTEVES *et al.*, 2023b).

Segundo Moura *et al.* (2013), a proporção ideal é de 1 Defensor para cada 15.000 pessoas com até três salários-mínimos de renda familiar. Resulta que a Defensoria Pública brasileira ainda não atinge 50% (cinquenta por cento) das comarcas e está aquém da proporção ideal da relação Defensor / Habitante com renda familiar de até 3 salários-mínimos, o que compromete, mas não impede a atuação defensorial em novas fronteiras.

Ademais, a observação da série histórica é um alento, pois demonstra gradativo aumento do número de Defensores, o que pode ser observado no Gráfico 1.

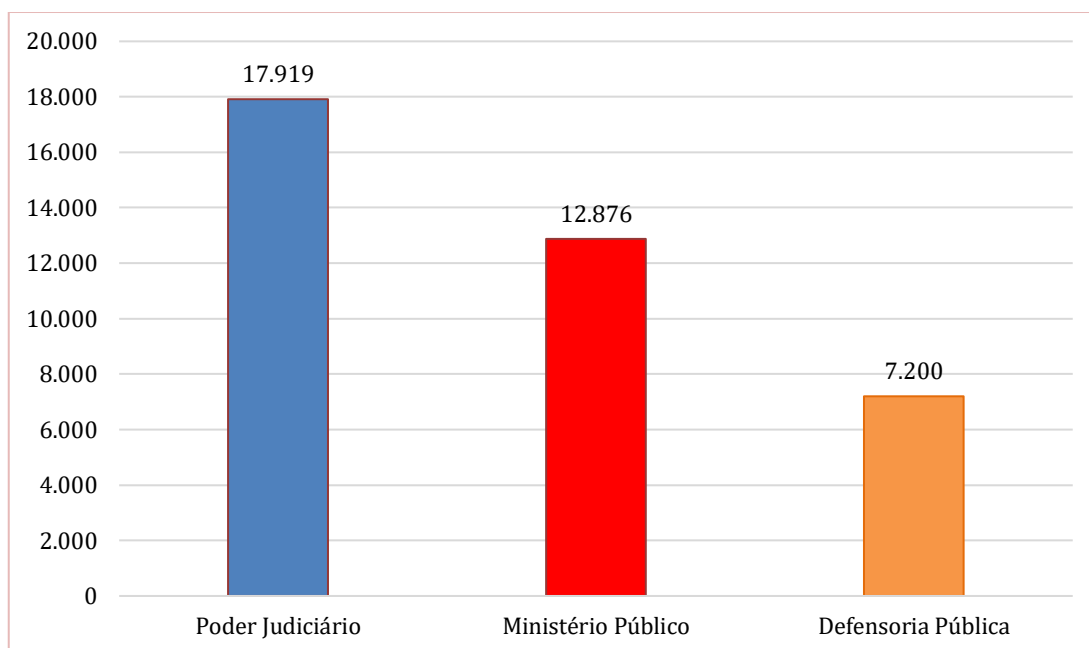
Gráfico 1 – Quantidade de Defensores(as) Públicos(as): série histórica 2003-2022



Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 55).

Importante, para fins comparativos, a relação do número de Defensores Públicos, de Promotores de Justiça/Procuradores e Juízes/Desembargadores/Ministros, tendo em vista suas atribuições na atuação judicial (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Análise comparativa entre o número de membros da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário

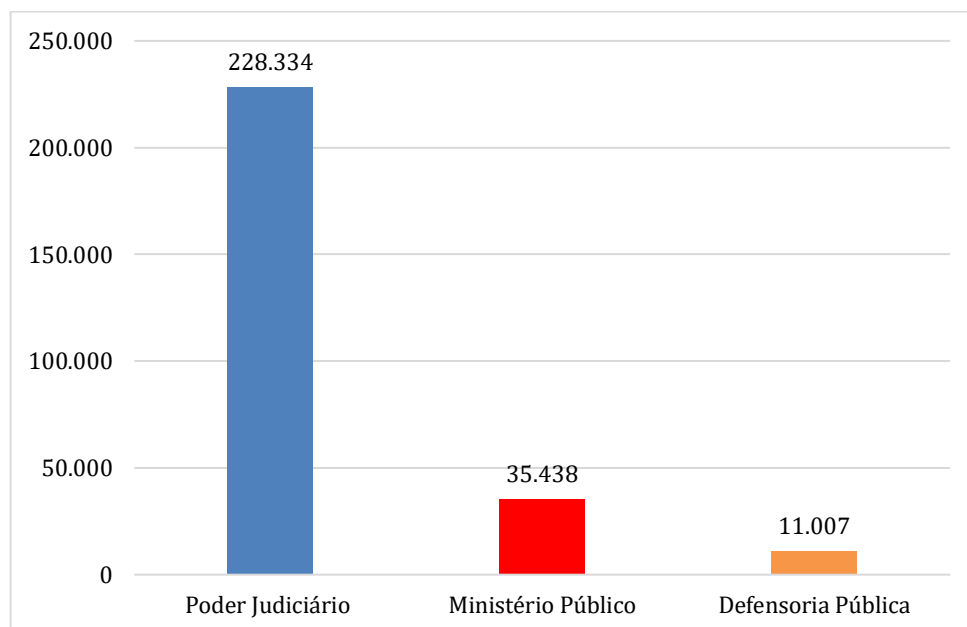


Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 55).

As informações apontam que a disparidade entre as instituições que compõem o sistema de justiça ainda persiste em todo o país, variando em diferentes graus de magnitude, a depender do Estado analisado.

A pesquisa nacional também revela que há disparidade entre servidores das 3 Instituições. Assimetria que na atuação cotidiana impacta em desfavor da Defensoria Pública (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Análise comparativa entre o número de servidores(as) da Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário

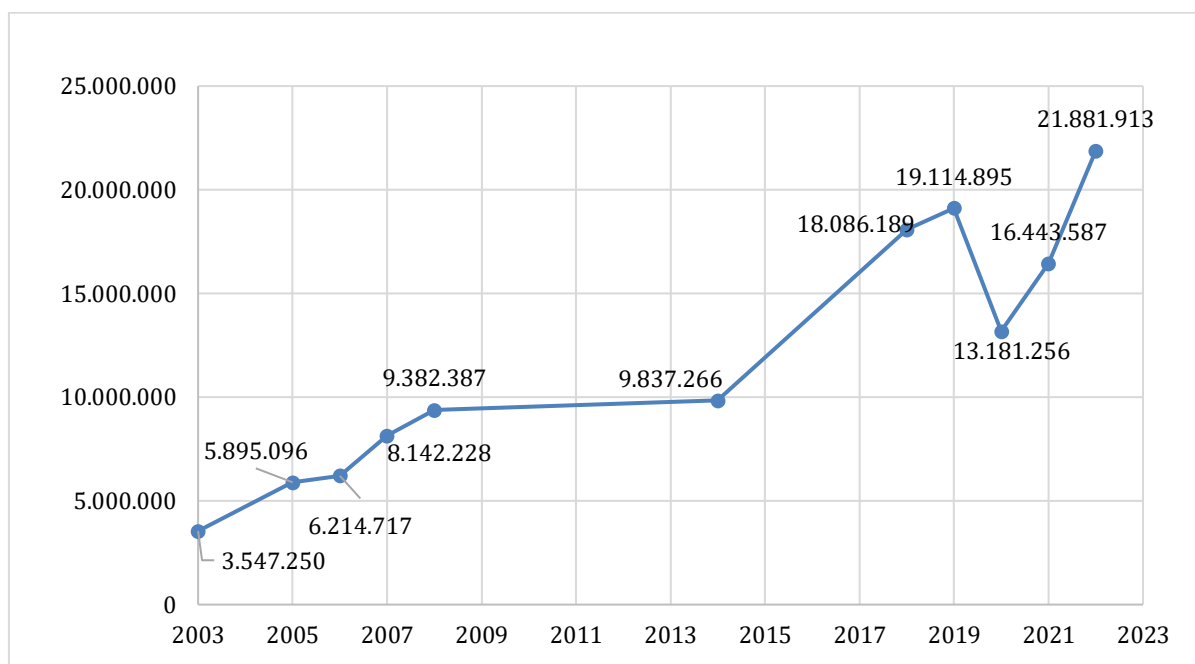


Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 70).

A pesquisa, segundo se observa, revela que para cada Juiz(a) / Desembargador(a) / Ministro(a) há 12,7 servidores(as), e para cada Promotor(a)/Procurador(a) de Justiça há 2,8 servidores(as). Enquanto isso, na Defensoria Pública, para cada Defensor(a) Público(a) há apenas 1,5 servidores(as). Os números revelam a falta de apoio administrativo na atuação do Defensor Público, o que mostra a falta de paridade nas instituições do sistema de justiça.

Entretanto, na série histórica revelada pela pesquisa, tem-se significativo aumento no número de atendimentos realizados - só comprometido no período da pandemia da *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) – por Defensores Públicos e suas equipes de apoio, chegando ao percentual de 516,9 % de aumento ao longo de 20 anos (Gráfico 4).

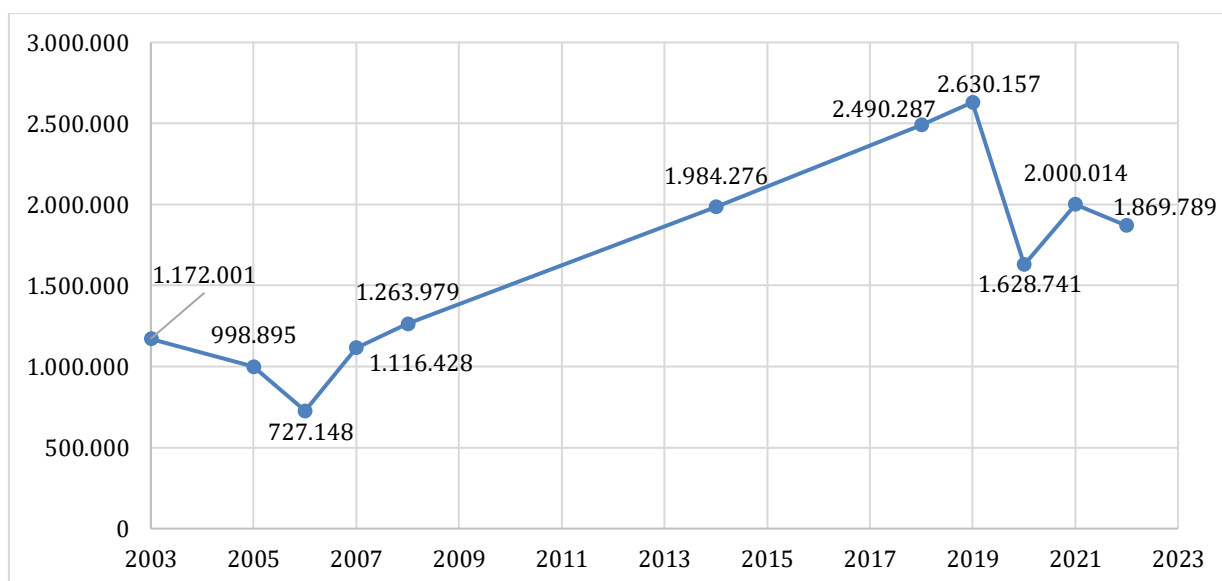
Gráfico 4 – Número de atendimentos realizados: série histórica 2003-2022



Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 85).

O número de processos, índice de acompanhamento da atuação da Instituição, considerou todas as ações judiciais distribuídas ou processos judiciais instaurados (incluindo petições iniciais e ações autônomas de impugnação, como e.g. *habeas corpus*, mandados de segurança etc.). O Gráfico 5 apresenta leve redução no número de processos gerados.

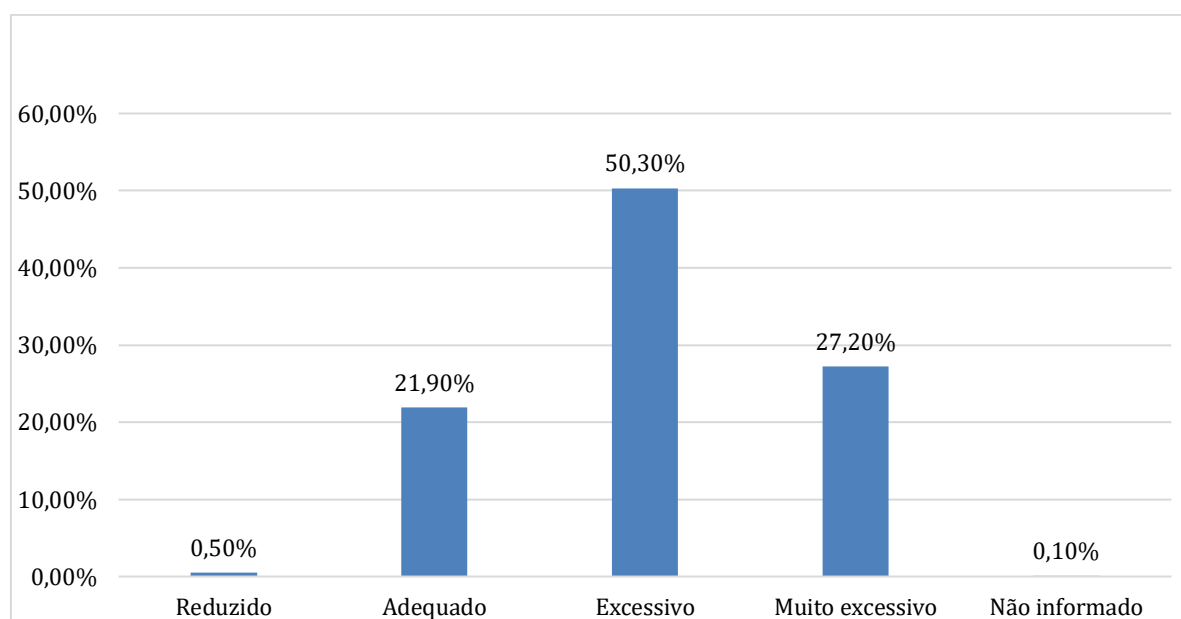
Gráfico 5 – Número de processos gerados: série histórica 2003-2022



Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 86).

Outro item destacado é a avaliação dos Defensores Públicos quanto à adequação do volume de trabalho, porque impacta diretamente na atuação e execução das atividades institucionais, onde 77,5% dos Defensores Públicos consideram o volume de trabalho sob sua responsabilidade excessivo ou muito excessivo (Gráfico 6).

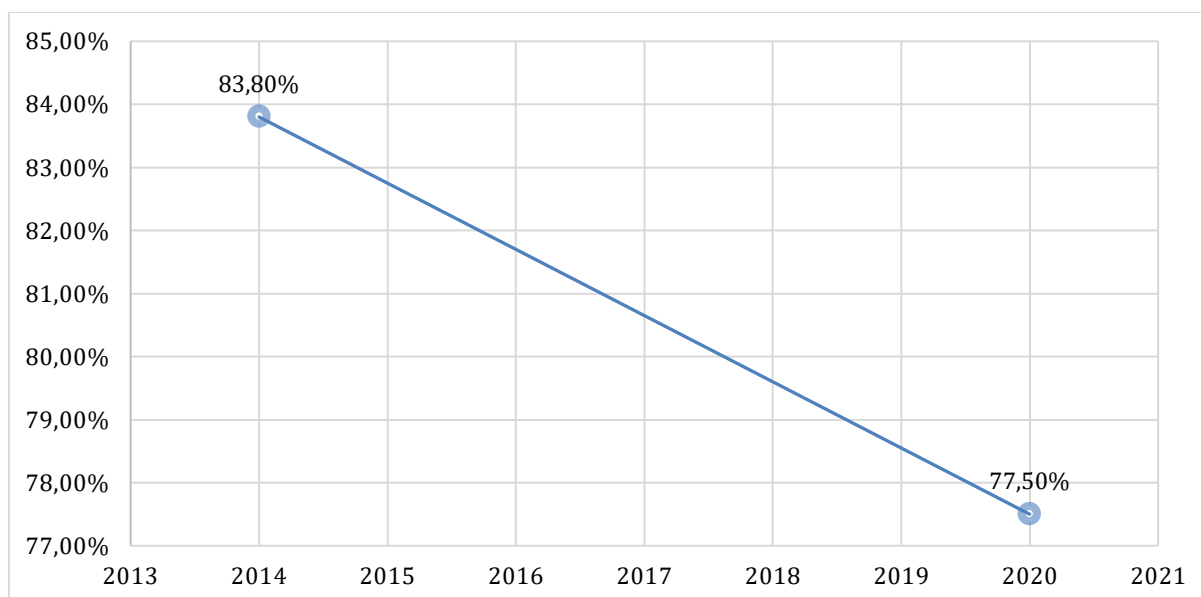
Gráfico 6 – Avaliação dos(as) Defensores(as) Públicos(as) quanto à adequação do volume de trabalho



Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 91).

Importante destacar que a avaliação de adequação do volume de trabalho, ainda que seja baixa, na análise da série histórica indica uma melhora na avaliação. Tendo esse item de avaliação peso considerável, haja vista a predisposição do Defensor Público em atuar em novas frentes, como o enfrentamento à corrupção (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Proporção de Defensores(as) Públicos(as) que consideram como excessivo ou muito excessivo o volume de trabalho sob sua responsabilidade: série histórica 2014-2020



Fonte: Esteves *et al.* (2023b, p. 91).

No que tange à atuação dos Defensores Públicos, agora nos abeberando das informações trazidas pelo *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*, as medidas que têm maior aceitação são (GONÇALVES *et al.*, 2015):

- a) Utilização de meios extrajudiciais de solução de conflitos, 97,9%;
- b) Atuação da Defensoria Pública na tutela dos direitos coletivos, 97,7%;
- c) Maior atuação nas áreas preventivas e educativas, 95,3%;
- d) Emenda Constitucional nº 80/2014 (Proposta de Emenda Constitucional (PEC) das Comarcas), 93,7%;
- e) Realização de audiências públicas com a participação da sociedade civil, 90,3%;
- f) Assistência jurídica a entidades e movimentos sociais hipossuficientes, 87,1%; e
- g) Realização de audiências públicas sobre a Defensoria Pública com a participação da sociedade civil, 86,5%.

Todas as medidas acima, por isso destacadas, apresentam alguma forma de impacto na atuação da Defensoria Pública no enfrentamento à corrupção. Observa-se, ainda, que as medidas com os índices mais altos de aprovação referem-se não somente ao âmbito de atuação da Defensoria Pública, mas também ao fortalecimento de sua identidade institucional.

Levando-se em conta que não se tem a intenção de esgotar as informações trazidas pelas pesquisas, mas traçar um panorama da abrangência da atuação da Defensoria Pública, tem-se o gráfico da percepção dos Defensores Públicos Estaduais, sobre as medidas de acesso à Justiça e do Sistema Jurídico (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Percepção dos Defensores Públicos Estaduais sobre medidas para melhoria do acesso à Justiça e do Sistema Jurídico



Fonte: Gonçalves, Brito e Filgueira (2015, p. 26).

Desse modo, com as informações trazidas pelos trabalhos citados alhures, tem-se dados sobre a cobertura geográfica da Defensoria Pública no Brasil, que se mostra insuficiente, não atingindo sequer a metade das comarcas em funcionamento. Também um

número reduzido de Defensores e servidores, se comparados com as demais instituições do sistema de justiça; o que impede o acesso à justiça como determinado na Constituição Federal.

Depreende-se traços importantes da percepção dos Defensores Públicos quanto ao volume de trabalho, ainda excessivo, entretanto, série histórica mostra a evolução do número de atendimentos e processos gerados, o que demonstra o aperfeiçoamento da atuação defensorial.

Assim sendo, a percepção dos Defensores Públicos para a melhoria do acesso à justiça e ao sistema de justiça é ampliação e fortalecimento da atuação da Defensoria Pública, com 98,1%.

Observa-se que hoje a estrutura e as funções institucionais permitem a atuação estratégica da Defensoria Pública. Nesse cenário, a reflexão que deve ser feita, ao lado da necessária ampliação da estrutura da Instituição, é discutir qual a legitimidade, os meios de atuação e quais as barreiras existentes para que uma atuação democrática e inovadora possa avançar no enfrentamento à corrupção.

2 DEFENSORIA PÚBLICA COMO EXPRESSÃO E INSTRUMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO

A compreensão da abrangência do papel constitucional atribuído à Defensoria Pública emerge da análise das diferentes perspectivas voltadas para seus beneficiários, protagonistas que são igualmente diversos e cuja identidade é complexa. É exatamente essa diversidade que possibilita a identificação dos múltiplos aspectos que caracterizam o modelo difuso e multidimensional de atuação da Defensoria Pública na sociedade contemporânea.

Papel constitucional que passou por recentes alterações – reformas e mutações constitucionais – evoluindo do padrão de prestadora de serviços de assistência judiciária, à garantidora do acesso à justiça e, hoje, como expressão e instrumento do regime democrático (ROCHA, 2016b).

Eu outras palavras, tem-se uma trajetória mais democrática e solidaria, apartando-se de sua característica individualista, especialmente após a Lei Complementar 132/09, que alterou consideravelmente suas atribuições, ampliando-as. Segundo González (2021, p. 139):

Essa mudança de perfil institucional restou positivada, ainda, na Constituição Federal, por meio da já apontada reprodução do texto do art. 1º, LC nº 80/94, com redação dada pela LC nº 132/09, no *caput* do art. 134, CF/88. O dispositivo constitucional, então, ao tratar da Defensoria Pública passou a fazer expressa referência à atuação na tutela coletiva, à função de promotor dos direitos humanos, além de – como destacado – definir a instituição como expressão e instrumento do regime democrático.

É expressão do regime democrático, nasce com a democracia e tem entre suas incumbências institucionais garantir à toda sociedade um dos mais vultosos direitos fundamentais: o acesso à Justiça. Acesso que abrange não apenas a esfera judicial, mas também tudo o que está relacionado à busca, garantia e realização dos direitos e garantias fundamentais.

Segundo González (2021, p. 161), [...] “ser instrumento do regime democrático é ser um meio para se defender e aprofundar a consolidação democrática.” [...]. Para tanto, deve-se concretizar os princípios democráticos, quais sejam: princípio da supremacia da vontade popular; princípio da preservação da liberdade; e princípio da igualdade de direitos.

Extraí-se, nas lições de González (2021), que a Defensoria Pública como instrumento do regime democrático, é consequência da realização desses princípios. Sendo assim, importa que se faça considerações sobre os mesmos, ainda que de forma breve.

O primeiro princípio, Princípio da Supremacia da Vontade Popular, no Estado Democrático de Direito é uns dos pilares fundamentais da democracia. Estabelece que a vontade do povo, expressa pelo voto popular e pela “participação política” é a fonte máxima do poder e da autoridade do Estado.

Nesse contexto, a Defensoria Pública atua como uma ponte entre os cidadãos e o Estado, assegurando que a vontade popular seja respeitada e que os direitos fundamentais sejam garantidos. Utilizando uma metáfora, pode-se dizer que atua como uma “ponte de mão dupla”, uma vez que leva as demandas e traz a tradução dos ritos, procedimentos e decisões, de quaisquer dos três Poderes.

Sendo essa a razão pela qual tantos doutrinadores designaram a instituição como “porta de entrada” para a inclusão (GONZÁLEZ, 2021). É a porta de acesso à justiça de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.

Referindo-se à Defensoria Pública, continua Gonzalez (2021, p. 165): “Promove, assim, a inclusão por meio dos direitos e colabora de forma inegável para a efetivação do princípio da supremacia da vontade popular”.

Dessa forma, entende-se que este princípio implica que as leis, políticas e decisões governamentais devem refletir a vontade da maioria, protegendo os direitos das minorias e garantindo que a autoridade do Estado derive legitimamente do consentimento dos governados.

O segundo princípio, ou Princípio da Preservação da Liberdade, nos faz pensar de imediato no Processo Penal, o que não está errado, mas o princípio não se refere só a pena e sua aplicação. A atuação defensorial não se dá apenas na liberdade de locomoção, mas em diversas outras. Óbvio que a defesa do acusado, de forma efetiva, bem como o acompanhamento da execução da pena tem grande proximidade entre a atuação da Defensoria Pública e a preservação da liberdade, quer no plano teórico ou prático.

O direito à liberdade assegurado pela Constituição Federal, especialmente no *caput* do art. 5º e seus incisos, além de outros artigos, dentre outras liberdades civis, garante a liberdade religiosa, liberdade de expressão, liberdade de pensamento, liberdade de associação, liberdade de reunião, liberdade à livre iniciativa, “liberdade de participar da vida

política” etc. (BRASIL, online “e”), todas defendidas pela atuação defensorial em várias de suas atuações.

Devendo-se destacar a lição de Pinheiro (2013, p. 14):

As liberdades individuais se interconectam e se complementam, de tal forma que a violação de uma liberdade básica acarreta a privação de toda uma cadeia de outras liberdades e direitos individuais. Por exemplo, a violação de uma liberdade econômica de uma pessoa – como a sua exposição ao desemprego prolongado – pode causar a violação de uma liberdade essencial – como, por exemplo, a perda da oportunidade de se alimentar adequadamente. De modo análogo, a promoção e proteção de certas liberdades fundamentais tendem a favorecer o florescimento de outras liberdades [...].

O conceito de liberdades individuais fundamenta e articula os direitos humanos, e segundo as lições de González (2021, p. 169), “a promoção e a defesa das liberdades consistem em verdadeiros deveres institucionais, haja vista a atribuição de ‘promoção dos direitos humanos’, empregada pelo art. 134, *caput*, da CF/88”.

O terceiro princípio, Princípio da Igualdade de Direitos, de acordo com a Constituição Federal está previsto no art. 5º, que prevê “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, online “e”). Entretanto, realizando-se uma interpretação sistemática da Carta Constitucional tem-se a consagração da igualdade substancial (Bastos, 2001).

Nas lições de Canotilho (1995, p. 306) tem-se que o alcance da igualdade implica que o papel do Estado vai além de ser apenas um assegurador da ordem baseada em direitos individuais e de propriedade, transformando-se em uma entidade provedora:

[...] a obtenção da igualdade substancial, pressupõe um amplo reordenamento das oportunidades: impõe políticas profundas; induz, mais, que o Estado não seja um simples garantidor da ordem assente nos direitos individuais e no título da propriedade, mas um ente de bens coletivos e fornecedor de prestações.

Desse modo, observa-se que o princípio da igualdade deve servir de base a toda a ordem jurídica, pois é princípio de justiça social. No entendimento de González (2021, p. 170), [...] “o atendimento ao princípio da igualdade de direitos talvez seja a grande meta ou razão de ser da Defensoria Pública, a ser atingida pela materialização dos direitos previstos no ordenamento jurídico em favor dos necessitados.”

No Brasil a concretização desse princípio está diretamente atrelada à Defensoria Pública, que tem a incumbência e prestar a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos.

Considerando o atual cenário, mostra-se imprescindível a atuação da Defensoria Pública para a solidificação do direito do acesso à justiça, o que será desenvolvido com mais detalhes no tópico seguinte.

2.1 Acesso à justiça

Desde tempos remotos já se esboçam alguns ensaios sobre o acesso à justiça e garantias de populações carentes, a exemplo de pontuais amostras no Código de Hamurabi, bem como as discussões filosóficas de Aristóteles, no que se refere ao conceito de direito, isonomia e acesso à justiça.

O advento do Estado Social, e sua preocupação com os direitos e garantias fundamentais, demandou à justiça a institucionalização de direitos que se incorporaram, a fim de materializar como instituto essencial a todos os necessitados, ou seja, para aqueles que não tivessem condições financeiras de arcar com os custos de advogado pudessem realizar seus direitos sociais.

O acesso à justiça, conforme prega a doutrina majoritária, se consolida como um dos mais ou o mais importante dos direitos humanos, já que serve de instrumento para a garantia dos demais direitos da coletividade. Logo, se não for assegurado tal direito, o exercício de todos os demais direitos restou comprometido.

Talvez por isso a problemática do acesso à justiça, expressão frequentemente apresentada como escudo da cidadania, tem sido objeto de estudo de notórios juristas, sociólogos e filósofos da atualidade, embora a questão não seja tão moderna como geralmente é apresentada, pois sobre o tema declinaram as suas opiniões importantes pensadores, a exemplo de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (OLIVEIRA, 2019).

Acontece que diversos são os elementos que podem ser responsáveis pelo efetivo acesso à justiça, principalmente em um país de grande desigualdade social como o Brasil, em que, não raras vezes, inúmeros direitos são negligenciados, e a alta burocratização, a desinformação, os custos elevados para a contratação de um advogado, dentre outros, podem obstar o exercício de direitos quando o jurisdicionado precisa se valer do Poder Judiciário diante de uma ameaça de lesão ou lesão a um direito.

Não obstante o modelo de Estado adotado seja o Democrático de Direito, fato é que, não raras vezes, direitos são negligenciados, e inexistindo a plenitude de acesso à justiça, os menos favorecidos podem ficar à mercê da própria sorte, por não disporem de recursos para buscar o Poder Judiciário e fazer valer os seus direitos.

Como instrumento de efetivação do direito fundamental de acesso à justiça é que ganha importância a Defensoria Pública, órgão institucional, independente dos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário -, mas que vem ganhando força e estrutura gradativamente, apesar de ainda carecer de um número suficiente de membros e servidores para atender suficientemente a demanda, como visto no capítulo anterior.

É considerando esse contexto que passamos a tratar sobre o papel da Defensoria Pública na efetivação do acesso à justiça. Assim, como objetivos específicos busca-se discorrer sobre o acesso à justiça, seu conceito, características, principais obstáculos, e, principalmente, sobre a Defensoria Pública na promoção do acesso a este importante direito humano.

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, responsável pela redemocratização do país, após anos de Ditadura Militar e, conseqüentemente, da mitigação de direitos e garantias fundamentais, buscou-se a consolidação dos princípios da cidadania e da democracia (FELISMINO, 2009).

Exatamente por isso o constituinte elencou, nos primeiros artigos do texto constitucional, um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, cujo princípio basilar é a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, a teor do que dispõe o inciso III, do art. 1º, da Constituição Federal. Sendo assim, não há como negar que o princípio da dignidade da pessoa humana tem por objetivo substancial assegurar aos indivíduos a garantia de seus direitos individuais e coletivos, bem como tratamento justo e igualitário, para que a premissa de uma existência digna se torne possível (BARCELLOS, 2000).

A abrangência instituída pelo Estado Democrático de Direito, inaugurado com a promulgação da vigente Constituição, significou a sujeição das ações realizadas pelo Estado à observação da norma jurídica do ordenamento vigente, resultante, portanto, da vontade do povo, pois, fundada sob a égide da soberania popular, que é manifesta através da representação e pela iniciativa direta, busca assegurar a manutenção do regime democrático.

Nesse cenário, a democracia ganha especial atenção, pois se apresenta, segundo leciona Bonavides (2020), como principal forma de exercício da função governativa, em que

a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber: o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo.

A respeito da democracia, destaca-se que, sem ela, seria impossível o Estado atingir a sua finalidade social de forma efetiva, “[...] posto que é exatamente o processo democrático que dá oportunidade de a Sociedade Civil manifestar suas necessidades e indicar os rumos da Sociedade Política” (BRANDÃO, 2016, p. 75).

Caberia, então ao Estado o poder/dever de tornar real os anseios sociais, porquanto investido nessa atribuição e por se tratar da sua razão de existência. Não obstante, preconiza-se que a instituição do Estado somente se justifica se este atuar para a efetivação do bem-estar coletivo. Por conseguinte, o Estado representa um compromisso com o bem-estar social, os interesses coletivos, a promoção da paz social, o que perpassa pela efetivação do direito à justiça.

Com efeito, o Estado detém relevante papel de pacificador social, condicionado à outorga concedida pelos indivíduos pertencentes a esta sociedade. Logo, todo e qualquer conflito fica obstado a ser dirimido por si através do exercício da jurisdição, vedado consequentemente o exercício da autotutela. É, pois, o escopo da jurisdição, como bem leciona Dinamarco (2023), para quem é necessário afastar-se da ideia abstrata, que não raras vezes norteia a justiça, para se implementar medidas que proporcionem a justiça social, a efetivação de direitos, por meio de resultados que satisfaçam os interesses da sociedade, da coletividade.

Na mesma senda enfatiza Brandão (2016), que ao tratar da relação que se estabelece entre os indivíduos e o Estado ressalta ser a função primordial deste assegurar a convivência harmônica entre os homens, o que clama a ideia de cooperação e mecanismos que a efetivem.

Esclareça-se, ainda, que essa postura providencialista pretende utopicamente construir uma sociedade livre, justa e solidária, promover o desenvolvimento nacional, combater as desigualdades sociais, garantir as condições mínimas de sobrevivência a todos, além de inadmitir qualquer forma de exclusão, a teor do que dispõe o art. 3º, da Constituição Federal de 1988, onde estão elencados os fundamentos da nossa República (BRASIL, online “f”).

Devido as dimensões assumidas, importante não ignorar as enormes dificuldades provenientes desta pretensão, que ficam destacadas pelas dificuldades enfrentadas pelo próprio Estado na efetivação do que se propõe a Carta Constitucional vigente, mais

especificamente na prossecução dos direitos fundamentais, evidenciando um grave problema na sociedade brasileira, o qual vem ganhando relevo nas últimas décadas, que se refere à ineficiência do Estado na promoção dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse cenário, como leciona Barroso (2023), a própria noção de democracia e, consequentemente, de Estado Democrático de Direito foi repensada, na medida em que os indivíduos tomaram ciência e se conscientizaram dos seus direitos fundamentais, passando a buscar, junto ao Poder Judiciário, a sua efetivação. Logo, a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que implementou direitos e garantias fundamentais, de forma explícita, também fomentou a maior busca pela satisfação desses direitos.

Tal possibilidade reflete-se na iniciativa de os indivíduos fazerem valer seus direitos violados e encontrarem respaldo legal para isso. Mais além, a referida Carta Constitucional prevê a criação de mecanismos adequados para que suas prerrogativas sejam oportunizadas; e, em ocorrendo inobservância de direitos pelo Estado ou violação por parte do particular, sua persecução se dará via judicial, operando através de institutos que permitam a reivindicação.

Trata-se do princípio da inafastabilidade da jurisdição que é uma das formas de exteriorização do princípio do acesso à justiça, consagrado como direito fundamental em nosso Estado.

A discussão acerca do acesso à justiça, contudo, não é recente. E como lembram Cappelletti e Garth (2002), precursores nas discussões acerca do direito ao acesso à justiça, ao longo dos tempos, e na medida em que a sociedade evoluiu, tem-se reconhecido gradativamente a importância de consagração de novos direitos.

O Estado, no entanto, nem sempre se preocupa com a instituição de mecanismos que permitam a efetiva reivindicação. Logo, apesar de o acesso à justiça ser um direito humano, também consagrado no âmbito interno, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, ainda não é efetivamente assegurado, inclusive como vimos no capítulo anterior, também, pela falta da capilaridade da Defensoria Pública.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da inafastabilidade da jurisdição está consagrado no inciso XXXV, do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Mas não é só. A Resolução nº 2.656, de 07 de julho de 2011, da Organização dos Estados Americanos (2011), afirma que o acesso à justiça, como direito humano fundamental, é, ao mesmo tempo, o meio

que possibilita que se restabeleça o exercício dos direitos que tenham sido ignorados ou violados⁵.

Cabe ao Estado, porém, implementar medidas para que o cidadão tenha efetivo acesso à justiça, pois não basta assegurar que se chegue aos tribunais, pois isso não representa a consagração e efetivação dos direitos individuais e coletivos.

Por conseguinte, embora se possa compreender que o acesso à justiça, numa visão simplória, seja a concessão da tutela jurisdicional aos indivíduos que precisam levar ao Judiciário lesão ou ameaça de lesão, há questões outras, que não podem ser ignoradas, como a falta de instrumentos para que se permita uma rápida e efetiva prestação jurisdicional.

Desta feita, e reconhecendo que o acesso à justiça é um direito amplo, que não se limita, apenas ao acesso ao Poder Judiciário, é que Dinamarco (2023) enfatiza ser também necessário um processo justo, a certeza de que será julgado por um juiz imparcial, a paridade de armas, a efetividade da tutela jurisdicional, dentre questões outras que, repita-se, clama a atuação estatal, ou seja, a implementação de políticas públicas.

Porém, para se compreender o acesso à justiça como um amplo direito, que vai muito além da provocação do Poder Judiciário, e alcança a efetivação dos direitos e garantias, deve-se considerar também princípios outros, como o da dignidade da pessoa humana, da igualdade e do devido processo legal, uma vez que, compreendido dentro de um cenário democrático, não basta a concessão do livre acesso à justiça sem a observância da efetividade dos instrumentos e mecanismos que permitirão um resultado útil.

Nesse contexto são os ensinamentos de Tucci (1997), que ainda na primeira década de vigência da Constituição Federal de 1988 elucidou a importância de se assegurar o efetivo acesso à justiça aos cidadãos, compreendendo tratar-se de princípio que decorre do devido processo legal, e que assegura uma prestação jurisdicional célere, pautada nos valores constitucionais. Logo, a inafastabilidade da jurisdição não basta para a adequada prestação

⁵ “AG/RES. 2656 (XLI-O/11)

[...] RESOLVE: 1. Afirmar que o acesso à justiça, como direito humano fundamental, é, ao mesmo tempo, o meio que possibilita que se restabeleça o exercício dos direitos que tenham sido ignorados ou violados. 2. Apoiar o trabalho que vêm desenvolvendo os defensores públicos oficiais dos Estados do Hemisfério, que constitui um aspecto essencial para o fortalecimento do acesso à justiça e à consolidação da democracia. 3. Afirmar a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita para a promoção e a proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação especial de vulnerabilidade. 4. Recomendar aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional. 5. Incentivar os Estados membros que ainda não disponham da instituição da defensoria pública que considerem a possibilidade de criá-la em seus ordenamentos jurídicos. [...]” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 2).

jurisdicional. Portanto, a crise do Judiciário, exteriorizada através da morosidade na prestação jurisdicional e no congestionamento que assola os tribunais (PONCIANO, 2015), compromete o efetivo acesso à justiça.

Nessa perspectiva, para moldar-se aos contornos exigíveis pelo Estado Democrático de Direito, os institutos que permitem o acesso à ordem jurídica devem acompanhar a dinamicidade das relações sociais no que diz respeito ao conceito referente a este princípio, o qual vem passando também por uma evolução, junto com o instituto.

Como bem elucida Watanabe (2008), considerando que a problemática do princípio do acesso à justiça, não se pode compreender tão importante postulado como mera viabilização de meios para que o indivíduo tenha acanhado acesso aos órgãos jurisdicionais existentes, ou seja, não se trata somente de proporcionar que o indivíduo dê entrada em um processo judicial. Clama, por conseguinte, instrumentos que viabilizem o acesso a uma ordem jurídica justa, que somente assim será se a prestação jurisdicional for efetiva, pautada na duração razoável do processo e na economia processual, sem prejuízo, claro, de outros princípios.

Considera-se, então, atendida tal prerrogativa quando, além de eliminar ou ao menos diminuir as barreiras existentes para a acessibilidade ao Poder Judiciário, o Estado também efetive meios para que o cidadão reclame direitos já violados e sane os eventuais litígios decorrentes da ameaça de sua violação. Caso contrário, o direito à justiça, enquanto direito fundamental, não será efetivado.

O Projeto de Florença de Acesso à Justiça (*Florence Access-to-Justice Project*), capitaneado pelos professores Cappelletti e Garth (2002), impulsionou a compreensão das diferentes dimensões do acesso à justiça. Suas investigações, que analisaram os obstáculos – econômicos, sociais e organizacionais – que dificultam ou obstam o efetivo acesso à Justiça, levaram à identificação das três primeiras ondas renovatórias.

A primeira onda (ou dimensão), delineada por Cappelletti e Garth (2002), destacou a importância de garantir a igualdade de acesso aos tribunais, independentemente das disparidades socioeconômicas, ou seja, principalmente aos pobres na busca pela efetivação de seus direitos sociais.

A segunda onda tratou o conceito de acesso à justiça em relação aos obstáculos organizacionais. Essa perspectiva expandiu o conceito de acesso à justiça para incorporar a representação dos direitos difusos e coletivos – metaindividuais. Passando de uma visão individualista para uma visão macro, coletiva, de resolução de demandas.

A terceira onda concentrou-se na ideia de acesso à justiça destacando técnicas processuais eficazes e alternativas para a resolução de conflitos. Propõe não apenas simplificar o acesso à jurisdição estatal, mas também promover a educação em direitos e a busca à autocomposição. Dentro dessa perspectiva, incluem-se práticas de conciliação, mediação e arbitragem.

Em 2019, Bryan Garth concebeu o Projeto Global de Acesso à Justiça (*Global Access to Justice Project*), uma continuação do trabalho anterior. Este projeto propôs quatro novas ondas renovatórias para o acesso à justiça, adaptadas aos paradigmas do século XXI. Esse esforço reflete a evolução contínua das abordagens para enfrentar os desafios emergentes na busca pelo acesso à justiça (GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT, 2020).

A quarta onda se concentra na dimensão ética das profissões jurídicas e no acesso equitativo dos advogados à justiça, considerando as responsabilidades éticas inerentes à prática legal e garantindo que os profissionais do direito tenham meios acessíveis para cumprir seu papel na busca pela justiça.

A quinta onda se concentra na internacionalização do acesso à justiça, considerando questões que atravessam fronteiras e envolvem múltiplas jurisdições, v. g. Direitos Humanos. À medida que o mundo se torna mais interconectado, buscam-se maneiras de garantir que os princípios de justiça transnacional sejam aplicados de maneira eficaz.

A sexta onda, por sua vez, explora o potencial das tecnologias digitais. Isso inclui o uso de plataformas online para facilitar o acesso a informações jurídicas e recursos de resolução de disputas, tornando a justiça mais acessível em um mundo cada vez mais interconectado.

A sétima onda renovatória, coloca em foco a desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça, abordando as discrepâncias sistêmicas que impactam de maneira desproporcional mulheres e grupos raciais minoritários.

Por conseguinte, o acesso à justiça, na concepção clássica de Cappelletti e Garth (2002), representa as duas finalidades básicas do sistema judiciário para tornar-se efetivo: primeiramente, deve ser acessível a todos; e, ainda, os resultados daí constituídos devem ser individual e socialmente justos. Significa dizer que para que seja possível alcançar a justiça social, que se paute nos ideais democráticos, com facilidades para o acesso também ao Poder Judiciário, o foco deve ser o acesso à justiça, o que clama uma série de medidas estatais, para a efetivação de direitos, indo muito além de, como visto, assegurar ao indivíduo o acesso ao Poder Judiciário.

Desse modo, muitos são os problemas para a efetivação do acesso à justiça, e quando se observa o contexto contemporâneo brasileiro, percebe-se uma enorme disparidade entre a realidade social e a efetiva e justa concretização de direitos fundamentais.

Segundo Caovilla (2003), a questão do evidente contraste entre classes sociais, em um país em que a população na sua maioria é composta por pobres, acarreta um grande distanciamento do poder judiciário das que se encontram nas camadas mais baixas, devido ao fato de estas ignorarem sua própria condição e, conseqüentemente, serem conduzidos a viver à margem da sociedade. Tal situação denuncia a deficiência do Estado em cumprir com as necessidades crescentes da sociedade, principalmente as mais básicas, o que só poderá redundar em seu descontrole, em detrimento à defesa do bem comum.

Portanto, se não há o cumprimento dessas prerrogativas que se referem à dignidade da existência do indivíduo, não há que se falar em exercício pleno de cidadania; e, mais ainda, custará a ser observado uma democratização no acesso ao poder judiciário. Isto porque ao passo que novos direitos são legalmente reconhecidos, passa-se ao largo de proporcioná-los de forma concreta e igualitária a todos os indivíduos.

Assente na delimitação deste cenário, Madeira *et al.* (2021) enfatizam que se observa, no Brasil, ainda que descontada essa debilidade, que são grandes as expectativas dos indivíduos em reclamarem seus direitos, uma vez que sua falta de efetividade é oriunda de uma atuação ineficiente do Estado, o que constitui motivo idôneo para pleiteá-los pelas vias legais.

Como consequência direta, verifica-se uma enorme tensão da dinamicidade nessa ordem com o aumento do contingente de ações cíveis que contribuem significativamente para o congestionamento do sistema que, segundo Lazari (2013), é talvez o principal problema enfrentado pelo Poder Judiciário.

Lazari (2013) observa, ainda, que o abarrotamento do Judiciário, nos últimos anos, manifestado principalmente pelo congestionamento, se dá tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Se de um lado há um grande número de processos, de outro há a baixa qualidade das decisões judiciais, de um sistema que nem sempre proporciona a efetivação de direitos, seja porque não observa a paridade de armas, no que tange o acesso ao Judiciário, seja porque não implementa medidas para diminuir o grande número de processos em tramitação.

Desta feita, o preconizado que é o acesso à justiça a todo e qualquer cidadão, e o vivenciado, que é o caos no sistema judiciário, os problemas sociais, os quais dependem

quase que exclusivamente de políticas públicas, ganham relevo. E o Estado deve voltar suas atenções para atingir os fatores que surgem ocasionados pelo emergente contencioso, mormente a “morosidade, o custo a complicação dos procedimentos, a falta de informação a respeito dos direitos e a burocratização da justiça, [que] impedem o cidadão de ter acesso a uma ordem jurídica justa” (CAOVILLA, 2003, p. 139). São, pois, entraves à efetivação do acesso à justiça.

Não bastasse isso, as barreiras corroboram para o descrédito do cidadão na Justiça, já que a alta burocracia, o custo elevado de se acionar o Poder Judiciário, somado à morosidade da prestação jurisdicional, contribuem para a discriminação e o sentimento de injustiça, principalmente para os menos favorecidos (LEONARDO; GARDINAL, 2020).

Percebe-se, portanto, a necessidade de uma revisão e aprimoramento do sistema jurídico, ocupando-se na eliminação de barreiras socioeconômicas que interferem no ingresso a esta seara, seguido dos óbices que dificultam a entrega da atividade satisfativa, relacionada à procedimentalização do processo empregado que, conjuntamente arrematam na efetividade necessária.

Sobre efetividade pretendida, e os reflexos no acesso à justiça, Cappelletti e Garth (2002) chamam a atenção exatamente para a paridade de armas, a igualdade entre os litigantes, elemento imprescindível a uma justa prestação jurisdicional. Quando as partes estão em situação de desigualdade, dificilmente a justiça se efetivará. Aqui está o cerne da fundamentação ao poder de requisição da Defensoria Pública que será analisado no próximo tópico do trabalho.

Nesse cenário, e reclamando a promoção de uma reforma na administração da justiça, que absorva essas prognoses, os autores supracitados enfatizam que é necessária uma verdadeira ruptura com o modelo tradicional, e a instituição de mecanismos que corroborem para o reconhecimento da igualdade, do tratamento imparcial, da efetivação de direitos. Deve-se afastar a ideia simbólica de que todos têm direito ao acesso à justiça, para de fato assegurar-lo (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

Também Theodoro Júnior (2016) ensina sobre a importância dos métodos alternativos à resolução de conflitos e o fomento da cultura de paz, através do diálogo e da pacificação dos conflitos. Para o autor não significa afastar do Estado a tutela jurisdicional, mas sim estabelecer alternativas para se enfrentar os conflitos e solucioná-los, através da autocomposição e da heterocomposição não restritas à esfera jurisdicional.

Percebe-se que, para o autor supracitado, não há que se falar em afastamento do poder estatal, na resolução de conflitos, mas sim na preocupação da adoção de métodos de composição de conflitos que tenham por escopo a mais rápida solução da lide e, consequentemente, a pacificação social (THEODORO JÚNIOR, 2016).

Cappelletti e Garth (2002) observam, ainda, que a simples aplicação do direito positivado não garante a justa resolução do conflito, uma vez que, para ele ser sanado de fato, necessitaria que fatores precedentes também fossem analisados, em especial aqueles concernentes ao contexto em que o indivíduo se encontra inserido.

A partir daí surge a preocupação com a denominada justiça social, centrada nas soluções a nível individual, que correspondem a proteção de direitos das pessoas comuns “[...] aqueles que se encontram tradicionalmente isolados e impotentes ao enfrentar organizações fortes e burocracias governamentais” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 91).

A concentração de esforços, nesse caso, estaria em criar sociedades mais justas e igualitárias. Pode-se mencionar, como exemplos que possibilitam a realização destes métodos alternativos, uma vez que o objetivo aqui não visa se aprofundar, como por exemplo, iniciativas tomadas por projetos comunitários, instituições de ensino, organizações não governamentais, e outros que, enfim, buscam o envolvimento dos próprios cidadãos na resolução de sua controvérsia. E também a postura do legislador no afã de fomentar a adoção de medidas alternativas à resolução de conflitos, com a conciliação e a mediação.

Segundo Abreu (2004), diversas são as causas para o obstáculo de acesso à justiça, mas que em geral podem ser classificados em três tipos: econômicos, sociais e culturais. No que tange ao aspecto econômico, cumpre ressaltar que o Poder Judiciário comporta altos custos processuais, vindo a prejudicar aquela parte que possui menos condições para arcar com isso.

Dessa forma, observa-se que as camadas sociais com menos recursos financeiros, são aquelas mais afetadas, até mesmo porque a distribuição de renda no Brasil é um grave problema, que traz consequências em todos os aspectos da vida do cidadão, inclusive no que toca ao acesso à justiça.

Logo, a questão do acesso à justiça, além de ser uma questão que engloba o formalismo jurídico, congloba também a questão econômica dos jurisdicionados. Há a necessidade latente de que a justiça se torne um instrumento onde todos possam ter acesso, independentemente de sua posição social.

Assim, resta evidente, que o alto custo do processo atinge diretamente a parte com menos recursos econômicos dificultando um acesso à justiça igualitário. Com a notória desigualdade material presente nos indivíduos da sociedade, a condição socioeconômica inviabiliza o acesso ao Judiciário.

Por sua vez, os fatores socioculturais estão presentes no cotidiano de qualquer indivíduo. Como, por exemplo, na distância encontrada pelo indivíduo, mais carente financeiramente, do conhecimento dos seus direitos. Isto ocorre, em sua grande maioria, devido a deficiência no acesso à educação que os mesmos suportam, como defende Abreu (2004, p. 61):

[...] quanto menor é a condição econômica do cidadão menos provável que conheça advogado ou amigos que o conheçam, saiba onde e como contatá-lo e maior é a distância geográfica do lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se situa o escritório do profissional e os órgãos do Poder Judiciário.

Em meio a esse cenário, o Poder Judiciário é colocado como sendo de difícil acesso, numa maneira mais branda acontece o mesmo, em relação aos advogados. Desta feita, é inegável reconhecer a dificuldade trazida por esses obstáculos que obstruem a via de acesso ao ordenamento e impossibilitam que o Poder estatal possa solucionar as lides.

Por último, mas não menos importante, tem-se os fatores jurídicos-técnicos: formalidade, burocratização e morosidade. Os magistrados balizam os fatores jurídico-técnicos como aqueles presentes no excesso do formalismo processual, os problemas com as infraestruturas, tanto processual, quanto no exercício da advocacia (GIRALDEZ, 2023). Nesse cenário de violações de acesso à justiça, eis que se afigura uma instituição chamada Defensoria Pública.

2.2 Defensoria Pública e a garantia do acesso à justiça

A primeira questão a ressaltar, nesse ponto, é que para o Direito o pressuposto da ideia de justiça é a existência de um consenso social acerca das ideias fundamentais da justiça, sendo seus postulados: o respeito e a proteção da vida humana e da dignidade do homem; proibição da degradação do homem em objeto; o direito ao livre desenvolvimento da personalidade; a exigência da igualdade de tratamento e a proibição do arbítrio (TARTUCE, 2016).

O acesso à Justiça a partir das referidas premissas tem uma concepção mais ampla ao ser comparado com o acesso ao Judiciário. Exatamente por isso os obstáculos precisam ser superados para possibilitar que todos tenham acesso à ordem jurídica justa. Por isso Maia (2015) lembra que Cappelletti e Garth (2002) já observavam, ao preconizar na primeira e segunda onda renovatória, a importância de maior representatividade e a facilitação de acesso principalmente àqueles desprovidos de recursos financeiros.

É antiga a preocupação em proporcionar igualdade no acesso à justiça, frente aos menos favorecidos, por não possuírem condições econômicas no sentido de contratar profissionais para defesa de seus interesses, pois a expressão acesso à justiça tem como escopo principal o alcance da justiça social.

O que se busca, atualmente, é o tratamento igual e justo para todas as pessoas. Mas, para que tal objetivo não seja apenas uma utopia, há necessidade de criação de mecanismos para que tais direitos sejam exercidos em sua plenitude.

A Constituição da República de 1988 introduziu no Brasil novo modelo de Estado, onde se buscou a efetivação de direitos individuais e/ou coletivos, bem como dos direitos sociais, imprescindíveis à função jurisdicional do Estado, sendo-lhe inerente a orientação jurídica, integral e gratuita, a postulação judicial e extrajudicial de direitos coletivos e individuais das pessoas menos favorecidas (GIRALDEZ, 2023).

Não bastasse isso, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, estabelece, dentre os objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, online “e”).

Ainda, no art. 1º, III, a Constituição Brasileira indica ser um de seus fundamentos: “a dignidade da pessoa humana” (Ibidem). Os comandos mencionados servem de norte interpretativo para aplicação de toda legislação e vinculam o Poder Executivo e Legislativo ao cumprimento integral desses mandamentos (RAGAZZI; SILVA, 2014).

Portanto, a Constituição de 1988, que se intitula “cidadã”, deve assegurar o acesso à Justiça como um direito fundamental e garantir a efetividade deste acesso através da Defensoria Pública. Nesse sentido, expõem Ragazzi e Silva (2014, p. 201).

Se, portanto, a Constituição de um país se intitula ‘cidadã’ e se ela tem como um de seus fundamentos estruturantes a dignidade da pessoa humana, é fácil concluir que esta Constituição deve assegurar o acesso à Justiça como um direito fundamental e como mecanismo de concretude e

efetividade desse direito afigura-se a Defensoria Pública como instrumento imprescindível do Estado Democrático de Direito.

Desta forma, pode-se afirmar, conforme leciona Maia (2015, p. 363), que a “[...] a defensoria nasceu e vem sendo reforçada para garantir acesso à Justiça aos necessitados de justiça”.

Observe-se, ainda, que na redação originária do art. 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública era tida como instituição essencial à função jurisdicional do Estado cuja responsabilidade era a de prestar orientação jurídica e defesa, em todos os graus de jurisdição, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV (BRASIL, online “e”).

Importante evidenciar que a previsão supra decorre do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e como salienta González (2019), uma interpretação sistemática conduz ao reconhecimento de que tais direitos buscam erradicar a pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Lenza (2023) chama a atenção para o fato de que o direito à assistência judiciária foi garantido constitucionalmente no ano de 1934, reaparecendo posteriormente nas Constituições de 1946 e 1967, além de estar previsto na Lei nº 1.060/1950, embora o legislador não tenha se preocupado com uma instituição específica para concretizar o exercício desses direitos

Porém, como visto, com a Emenda Constitucional nº 80, de 2014, houve grande transformação no perfil institucional da Defensoria Pública que passou a ser instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, conforme disposto no art. 134, da Constituição Federal de 1988. Para Esteves e Silva (2014), o constituinte reformador, ao organizar os Poderes Estatais, não se limitou a Constituição às descentralizações tradicionais decorrentes da tripartição dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), instituindo um quarto complexo orgânico, não podendo ser definido como um quarto Poder. Este complexo orgânico exerce uma quarta função política, qual seja, a função de provedoria da justiça.

Faz-se mister frisar que tais direitos vieram atender a denominada “primeira onda renovatória”, defendida por Cappelletti e Garth (2002), a qual teve início em 1965, restringindo-se a assistência judiciária (justiça aos pobres); a segunda referia-se à coletivização do processo, proporcionando a defesa dos interesses difusos, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e a terceira onda renovatória, chamada também de “enfoque de acesso à justiça”, buscando efetividade no acesso, de modo mais articulado e compreensivo (Lenza, 2023).

De acordo com Lenza (2023, p. 625), “o estudo da defensoria pública e da garantia constitucional da assistência jurídica integral e gratuita encontra fundamento na perspectiva da primeira onda renovatória de Cappelletti e Garth”, a qual nada mais é do que a evolução do conceito de acesso à justiça e foi a primeira preocupação dos estudiosos, que era garantir assistência aos mais necessitados.

Madeira *et al.* (2021), por sua vez, tem uma visão um pouco diferente de Lenza (2023), e reconhece a presença da Defensoria Pública nas três fases denominadas por Cappelletti e Garth (2002) de “ondas renovatórias”, afirmando que elas não são excludentes; caminham juntas.

A questão ganha relevo se considerado o fato de que a Defensoria Pública não se encontra vinculada a nenhum dos Poderes Estatais, caracterizando-se como uma instituição extrapoder, que não depende de nenhum dos Poderes do Estado e como nenhum de seus membros pode receber instruções vinculantes de qualquer autoridade pública, desta forma lhe foi outorgada a necessária autonomia para que possa atuar de maneira ativa na defesa da ordem jurídica democrática do país (ESTEVES; SILVA, 2014).

Devido ao fato de ser reconhecida constitucionalmente como instituição autônoma, essencial à função jurisdicional do Estado, a Defensoria Pública tem revelado, pela Constituição Federal, o seu importante papel na concretude da garantia do acesso à justiça.

Vale destacar que, em escala global, verifica-se um grande movimento de busca pela concretização do acesso à Justiça, das experiências quanto ao referido movimento se extrai o sucesso da experiência latino-americana de defensoria Pública e o modelo constitucional adotado no Brasil de constituição de uma instituição de Estado autônoma e vocacionada ao acesso à Justiça.

Nesse sentido, Kirchner (2015) ensina que o direito à assistência jurídica, como uma consequência natural da asseguaração do acesso à justiça, deriva de uma série de direitos constitucionais (por exemplo, a dignidade da pessoa humana e a igualdade) e também dos princípios fundamentais do país, nos termos dos arts. 1º e 3º da Constituição Federal de 1988.

De fato, com a promulgação da Constituição de 1988, a maioria doutrinária à época se posicionava no sentido de que o acesso à Justiça através da Defensoria Pública seria limitado à assistência jurídica aos necessitados, limitada à primeira onda renovatória proposta por Cappelletti (MAIA, 2015). Entretanto, descobre-se a cada dia que essa não é a realidade atual.

Nesse sentido, quando a Constituição apresentou a Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático, também afirmou de certo modo que o Estado Defensor é mecanismo de pluralismo democrático, o qual busca alcançar em tempo razoável uma decisão de mérito justa e efetiva, e policentrismo processual, que afasta qualquer tipo de protagonismo do juiz ou das partes.

A Defensoria Pública, portanto, tem como finalidade primordial garantir o acesso à ordem jurídica justa, que é entendida como: um direito de acesso a uma ordem jurídica justa, que permita uma tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva, considerando as particularidades das situações de direito substancial, e as diferentes posições sociais, que possibilite também a participação das partes na formação da decisão, bem como garanta o acesso à informação e à orientação jurídica.

Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 132/09 promoveu uma verdadeira reestruturação não apenas na organização interna da Defensoria Pública, como também na estrutura do Estado Brasileiro. Através do disposto na referida norma, Kirchner (2015) defende ser ampla a atuação da instituição, inclusive no que tange a promoção dos direitos humanos, mormente o acesso à justiça.

Dessa inserção surge um novo ideal, ainda que utópico, para o Estado Democrático de Direito: a construção de um Estado que não se limite a acusar e julgar os seus cidadãos, mas que os enxergue, acolha, entenda, proteja e defenda, isto é, um Estado que promova os direitos humanos. A consecução desta tarefa depende de uma visão de alteridade, o que é ponto primordial para a consolidação de qualquer medida de resolução consensual de conflitos (KIRCHNER, 2015).

Ademais, para a consolidação de uma democracia legítima deve-se reconhecer a necessidade de uma Defensoria Pública consolidada, forte e atuante. Por isso a Lei Complementar da instituição traz, dentre os objetivos, e como lembram Leonardo e Gardinal (2020), objetivos como a promoção da dignidade humana e redução das desigualdades, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência dos direitos humanos, dentre outros.

Neste sentido, destaca-se que a dignidade de pessoa humana é cláusula pétrea e base para os demais direitos constitucionais consagrados, presente no artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988. Por conseguinte, a atuação da Defensoria Pública, seja na promoção extrajudicial de resolução de conflitos, seja na prestação de orientação jurídica

dos necessitados, dentre outras funções elencadas em lei, atua na promoção do acesso à Justiça.

Vale lembrar que a utilização dos procedimentos de resolução de conflitos, não é somente para proporcionar o acesso à Justiça às pessoas desprovidas de recursos, mas também disponibiliza a essa população carente o alcance à verdadeira justiça (GONZÁLEZ, 2019).

A Defensoria Pública se encontra em posição privilegiada quanto a solução extrajudicial de conflitos devido a sua proximidade com a sociedade e com os conflitos sociais, razão pela qual é, entre as instituições que compõem o sistema de justiça, a que melhor entende os anseios dos necessitados e da sociedade, em especial a parcela da população que se encontra em situação vulnerável, por exemplo (KIRCHNER, 2015).

Da perquirição acima, tem-se a evolução da atividade defensorial, inicialmente concebida para a prestação judiciária individual ao cidadão fragilizado, tendo percorrido longo caminho até “a tutela integral dos direitos das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade” (GONZÁLEZ, 2021, p. 148).

Evidencia-se que essa medida transcende a mera busca pela viabilização do acesso à justiça, assumindo um caráter mais abrangente ao incumbir a Defensoria Pública com a responsabilidade de orientar os estratos mais vulneráveis da sociedade em relação aos seus direitos, seja mediante ações judiciais ou extrajudiciais. A atuação da Defensoria Pública foi concebida com uma abordagem que não se restringe meramente à representação diante do Poder Judiciário. Em vez disso, abrange uma ampla gama de serviços que envolvem uma dimensão preventiva, consultiva e educativa no que se refere ao exercício dos direitos individuais e coletivos (BRASIL, online “r”).

O acesso à justiça é, portanto, um direito fundamental que transcorre da dignidade da pessoa humana e sua concretização realiza a ordem constitucional promocional dos direitos humanos (MAIA, 2021).

2.3 Autonomia da Defensoria Pública

A Defensoria Pública, ao ser criada, já detinha juridicamente alguma autonomia, ainda que de forma parcial, uma vez que não estava vinculada a nenhum dos poderes constituídos (ROCHA, 2016b). A Constituição Federal de 1988, no que toca à organização dos poderes, tratou sobre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, ao passo também

que tratou sobre as Funções Essenciais à Justiça de forma apartada, em seção diversa, o que demonstra a referida prerrogativa ao não vincular expressamente a Instituição a nenhum dos demais Poderes.

Não obstante, diante da ausência de previsão, precisou-se de diversas reformas legislativas, sobretudo através de emendas constitucionais, para que a Defensoria Pública fosse fortalecida tanto de modo funcional, administrativa e financeiramente, haja vista que parte da doutrina e entes públicos acreditavam que a Instituição estava vinculada ao Poder Executivo. Ou seja, deveria haver reforço textual a fim de atingir a missão dada à Defensoria Pública e suprir a insuficiência normativa.

Em decorrência dessa ausência textual que trouxe fragilidade à atuação da Defensoria Pública, passou-se a reivindicar pela concessão de maior autonomia, até mesmo para evitar influências políticas durante as atividades e proceder maior efetividade na assistência gratuita e integral.

A inexistência de autonomia administrativa, orçamentário-financeira e, em certa medida, funcional, impediu a Defensoria Pública de ocupar, dignamente, seu espaço no cenário do acesso à justiça, prestando ao jurisdicionado carente um serviço aquém do prometido em sede constitucional. Enquanto outras carreiras despontavam com conquistas importantes, a Defensoria Pública minguava, perdendo credibilidade, confiança e, o que era ainda mais comum, Defensores Públicos; estes para as demais ocupações profissionais no competitivo mercado de trabalho (BARBOSA; MAGNANI, 2015, p. 678).

Entende-se, assim, como autonomia funcional “o exercício de suas funções livre de ingerência” (SILVA, 2009, p. 612), isto é, cabe à própria Instituição organizar sua administração, unidades, estabelecer os atos de gestão, decidir, ainda, sobre o quadro pessoal de servidores, prover cargos, observando-se, claro, a legislação vigente, e firmar o plano de carreira, assim como é garantido ao Ministério Público, segundo o autor. A autonomia administrativa, sendo assim, consiste

[...] na outorga, às procuraturas constitucionais, da gestão daqueles meios administrativos necessários para garantir-se-lhes a independência para atuar, mesmo contra os interesses de qualquer dos Poderes, notadamente do Poder Executivo [...]. Trata-se, portanto, de uma condição constitucional para que prevaleçam, na prática, todos os demais princípios (MOREIRA NETO, 1992, p. 94).

Isso posto, a Defensoria Pública, com a devida autonomia concedida pelo legislador, passa a ser órgão independente do Estado, que são aqueles

Originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, sociais e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais (MEIRELLES, 1993, p. 66).

Pontua-se que a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 conferiu parcialmente autonomia funcional, administrativa e financeira à Defensoria Pública, de modo que não foram contempladas com a referida prerrogativa as Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal e dos Territórios, o que gerou diversos debates jurídicos, fato este que levou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.282, do Distrito Federal, ante omissão vista na Carta Magna. O Supremo Tribunal Federal (STF), contudo, firmou entendimento no sentido de que a autonomia ora conferida não poderia ser dilatada para as demais (BRASIL, online “z”).

Mesmo com o pertinente avanço, ainda havia dificuldades em relação à concretização da autonomia das Defensorias Públicas Estaduais. Um dos fatos mais observados com o advento da emenda constitucional foi a obrigatoriedade de repasse financeiro às Defensorias Públicas Estaduais, nos termos do art. 168 da Carta Magna (BRASIL, online “s”). Constatou-se, contudo, à época, que 9 (nove) entes federados repassavam os recursos de forma parcial, enquanto os demais Estados da Federação se recusavam a reconhecer a autonomia do respectivo órgão. O único Estado que observava os limites financeiros na sua integralidade era o Estado do Roraima.

Além disso, o número de cargos para defensor público, em todo território nacional, aumentou 23,8% (vinte e três inteiros e oito centésimos por cento), totalizando, à época do diagnóstico, 6.575 (seis mil quinhentos e setenta e cinco) cargos. Na proporção, aumentou 19,9% (dezenove inteiros e nove centésimos por cento) de comarcas atendidas pela Instituição, mas insuficiente, uma vez que o número de comarcas foi expandido em 27,2% (vinte e sete inteiros e dois centésimos por cento) (Ibidem).

Após a publicação do *III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*, foi, então, possível depreender que apenas 3 (três) Estados, quais sejam, Goiás, Amapá, e Paraná não havia ainda organizado a efetivação da assistência jurídica e integral, nos termos da Constituição Federal, bem como Santa Catarina não oferecia nenhum serviço. Convém registrar ainda que somente duas Defensorias Públicas (Paraná e Distrito Federal) ainda estavam vinculadas ao respectivo Poder Executivo. Nesse sentido, até o ano de 2009, 23 (vinte e três) Defensorias Públicas haviam conquistado relativo grau de autonomia (BRASIL, online “t”).

A Emenda Constitucional nº 69/2012 proporcionou alterações voltadas à Defensoria Pública do Distrito Federal, cuja atribuições de organizar e manter não pertencia mais à União e sim ao próprio Distrito Federal:

Art. 21. Compete à União: [...] XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; [...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; [...] Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] X - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal (BRASIL, online “e”).

Os grandes avanços para a Defensoria Pública ocorreram mesmo através da Emenda Constitucional nº 74/2013, com o devido reconhecimento da sua autonomia integral, em observância ao princípio institucional da unidade.

Art. 134. 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. [...] § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são 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. **§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal** (Ibidem, grifo nosso).

Tal emenda tornou-se norma impugnada em sede de controle de constitucionalidade concentrado, através da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5296 – Distrito Federal, proposta pela antiga Presidente da República, Dilma Roussef, com fundamento ao artigo 102, I, alínea a, da Carta Maior do Brasil. A referida ação teve justificativa baseada em vício formal de constitucionalidade, uma vez que caberia ao Presidente da República iniciar o respectivo processo legislativo, bem como tal medida afrontaria ao princípio da separação dos Poderes (BRASIL, online “aa”).

Ressalta-se, por oportuno, que a questão fomentada na Emenda Constitucional nº 74/2013 não se discute sobre os membros da Defensoria Pública, conforme alegado pela antiga Presidente da República, mas sim o seu fortalecimento como instituição, visando equilibrar a disparidade provocada pela Emenda Constitucional nº 45/2004. O reconhecimento de autonomia integral motivou determinada resistência do Chefe do Executivo, sendo intolerável fundamentar tal resistência no princípio da separação dos Poderes, até porque a Defensoria tem demonstrado ser instituição extrapoder.

A Organização dos Estados Americanos repudiou o objeto da Ação Direita de Inconstitucionalidade mencionada, através da Resolução nº 2887/2016:

[...] Fomentar que as Defensorias Públicas desenvolvam, no âmbito da sua autonomia, instrumentos destinados à sistematização e ao registro de casos de denúncia de tortura e de outros tratamentos desumanos, cruéis e degradantes, que possam funcionar como ferramentas para estratégias e políticas de prevenção, tendo, como objetivo fundamental, evitar violações dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, reconhecendo que os defensores públicos são atores cruciais na prevenção, na denúncia e no acompanhamento das vítimas (Organização dos Estados Americanos, 2016, p. 7).

A relativização de proteção aos necessitados não pode ser proposta pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, face ao anseio da sociedade brasileira em ver efetivar a assistência jurídica gratuita e integral. Tem-se nesse contexto o trecho do voto da relatora do julgamento da ação, Ministra Rosa Weber:

[...] a assistência jurídica aos hipossuficientes foi alçada, pelo art. 5º, LXXIV, da Carta Política, à condição de direito fundamental prestacional, na linha do amplo acesso à justiça também nela consagrado. No desempenho de seu mister, as Defensorias Públicas concretizam esse direito fundamental que, além de se tratar de um direito de inclusão em si mesmo, traduz mecanismo pelo qual é garantido o exercício, por toda uma

massa de cidadãos até então sem voz, dos demais direitos assegurados pela Constituição do Brasil e pela ordem jurídica (BRASIL, online “aa”, p. 68).

A autonomia da Defensoria se concretiza “[...] como meio de consolidação da democracia, da voz popular, o povo podendo lutar e usufruir seus direitos” (AMORIM, 2017, p. 143), ampliando-se cada vez mais o direito de acesso à justiça e assistência jurídica gratuita e integral. Após as delongas judiciais, é que se consolidou a autonomia da Defensoria Pública nas suas três esferas: administrativa, financeira e orçamentária.

Ao desfrutar de autonomia administrativa, a Defensoria Pública pode estruturar sua organização interna, gerenciar seu orçamento, estabelecer critérios de alocação de recursos, contratar profissionais – Defensores e servidores – e estabelecer políticas que atendam de forma adequada às demandas advindas da sua atuação. Daí advém a exigência que a Instituição seja chefiada por defensor de carreira (SILVA, 2015).

Assim, dimana da autonomia administrativa a possibilidade de plena gestão dos recursos humanos e matérias afetos à Instituição. A concessão de autonomia financeira à Defensoria Pública visa assegurar-lhe a prerrogativa de elaborar seu próprio orçamento, determinar a alocação de recursos para atividades diversas, como instrução de defensores públicos, capacitação de pessoal e implementação de tecnologias, visando a eficácia na prestação de assistência jurídica integral e gratuita.

A autonomia orçamentária encarna prerrogativa institucional de crucial importância para o pleno exercício de suas funções constitucionais no âmbito do sistema jurídico. Ela se refere à capacidade intrínseca da instituição de elaborar, coordenar e executar seu próprio orçamento, sem interferências externas que possam comprometer a eficácia de sua atuação.

No entanto, é essencial equilibrar essa autonomia com o controle de prestação de contas e transparência, de modo a garantir a responsabilidade institucional perante a sociedade e a manutenção da confiança pública (SILVA, 2015).

A autonomia conferida, nas suas três esferas, está objetivamente relacionada à efetividade dos direitos e garantias fundamentais, atuando em prol dos indivíduos e grupos sociais mais vulneráveis e necessitados (FENSTERSEIFER, 2017).

Como cediço, a maior parte dos direitos contrapõem-se aos “interesses” do Poder Público, como, por exemplo, direito à saúde, à educação e à administração pública proba. É por conta dessas justificativas que a autonomia das Defensorias Públicas deve ser mantida, até mesmo reforçada, para que haja o efetivo cumprimento da missão dada pela Constituição

Cidadã. Desse modo, a autonomia é imprescindível ao enfrentamento a atos lesivos ao interesse de seus assistidos.

2.4 Poder de requisição da Defensoria Pública

O poder de requisição da Defensoria Pública desempenha papel crucial na execução de suas atribuições. Trata-se da possibilidade da obtenção de elementos necessários para embasar suas argumentações em processos judiciais e extrajudiciais, assim como o seu poder de investigação.

Referido poder permite à instituição atuar de forma fiscalizadora na defesa dos direitos humanos, na defesa do meio ambiente e no combate à violação de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer interesse difuso e coletivo, por infração à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra ou dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos e ao patrimônio público e social (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS, 2021).

Essa prerrogativa foi outorgada para assegurar que a Defensoria Pública e seus membros, agentes políticos, possam exercer, de maneira independente e livre de obstáculos, sua função essencial à Justiça e à democracia.

A prerrogativa encontra previsão na Lei Complementar 80/94, especificamente em seus art. 44, X, 89, X e 128, X, que asseguram aos membros da Defensoria Pública requisitar de autoridade pública e de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessários ao exercício de suas atribuições (BRASIL, online “j”).

Destaca-se que a prerrogativa no contexto acima não é um privilégio, mas garantias aos assistidos⁶ da Defensoria Pública que permite o pleno exercício da atividade defensorial, possibilitando maior independência e autonomia do desempenho das suas atribuições.

São elementos da requisição, como ato administrativo, a natureza imperativa, a autoexecutoriedade e a presunção de legitimidade (MARINELA, 2012). Sendo assim, a requisição prescinde da intervenção judicial prévia. Possibilitando-se uma atuação célere e independente à garantia da proteção dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito.

⁶ O beneficiário da assistência jurídica individual da Defensoria Pública é definido legalmente como “Assistido da Defensoria Pública” ou apenas “Assistido”, consoante artigo 4º-A da LC n. 80/94 (BRASIL, online “j”).

A importância da requisição está na possibilidade de realizar as atribuições e funções essenciais da Instituição, que têm status constitucional: primazia da dignidade da pessoa humana, redução das desigualdades sociais, da afirmação do Estado Democrático de Direito, da prevalência e efetividade dos direitos humanos e da garantia dos princípios da ampla defesa e do contraditório (Art. 3º -A, LC 80/94) (BRASIL, online “j”).

Assim, porque o assistido pela Defensoria Pública, que é vulnerável – não só pelo viés econômico –, a interpretação tem sido no sentido de que pessoa em condições de vulnerabilidade (ROCHA, 2013) não tem paridade de armas na luta pelo seu direito. Não há como, considerando sua condição de vulnerabilidade, buscar as informações necessárias para a garantia de seus direitos. Entretanto, essa prerrogativa foi combatida, foram propostas 22 ações pelo Procurador-Geral de Justiça, buscando limitar o poder de requisição previsto na LC 80/94 e em 22 leis estaduais e distrital.

Segundo o Procurador-Geral de Justiça, essa prerrogativa de requisitar perícias, certidões, documentos ou providências necessárias ao exercício da atuação do Defensor Público, dentre outros, violaria os princípios da isonomia, da inafastabilidade da jurisdição, do contraditório e do devido processo legal, já que os advogados não possuem a mesma prerrogativa (Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6852 / DF), aqui igualando a atuação defensorial com a atuação advocatícia.

Em importante decisão (ADI 6852 / DF)⁷, corroboradas por várias outras (ADI 6860/MT, ADI 6861/PI e ADI 6863/PE) o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF)

⁷ Despacho: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra os arts. 8º, XVI, 44, X, 56, XVI, 89, X e 128, X, da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Requereram ingresso no feito como amici curiae o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS) (eDOC 36) e a Defensoria Pública da União - DPU (eDOC 38). O amicus curiae revela-se como importante instrumento de abertura do STF à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição, o que é especialmente marcante nos processos de feição objetiva. Como é sabido, a interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito. O vigente Código de Processo Civil inovou ao incorporar ao ordenamento jurídico nacional regramento geral para o instituto no âmbito da jurisdição civil. É extremamente salutar que a Corte reflita com vagar sobre as vascularidades existentes entre o regramento das ações de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e o Processo Civil em geral, especialmente no que diz respeito à legitimidade recursal, etc. De qualquer sorte, consoante disposto no art. 7º, § 2º da Lei 9.868/1999, nesse ponto em recomendável leitura integrativa com o art. 138, caput, do CPC, duas balizas se fazem necessárias para a sua admissão. De um lado, tem-se a necessidade de relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia. De outro, a representatividade adequada do amicus curiae. Conforme pronunciei-me em anterior despacho, a matéria aqui discutida é relevante e, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, ostenta especial significado para a

manteve a prerrogativa da Defensoria Pública de requisitar de autoridades e agentes públicos certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias à sua atuação.

Na fundamentação da decisão na Ação de Inconstitucionalidade (ADI 6852 / DF) destacam-se três pontos relevantes: a distinção entre Defensoria Pública e Advocacia; que a concessão da prerrogativa de requisição é corolário dos princípios da isonomia e instrumento do acesso à justiça, viabilizando a prestação de assistência judicial integral e efetiva; e por fim, na pena do Min. Alexandre de Moraes, que o Poder de Requisição da Defensoria Pública não diverge daquele atribuído ao Ministério Público, havendo paralelismo deontológico e axiológico entre elas.

Após citar o art. 134 da CRFB/88, com redação dada pela EC 80/2014, destacou o Min. Relator Edson Fachin, ser a Defensoria Pública órgão autônomo da administração da justiça e, por conta disso, ter independência e autonomia administrativa, “conferidas pelas EC 45/2004, 73/2013 e 80/2014 e assentadas também no art. 134 da Constituição Federal” (BRASIL, online “ab”, p. 2).

Prossegue o Min. Edson Fachin:

[...] “reconhecer a atuação da Defensoria Pública como um direito que corrobora para o exercício de direitos é reconhecer sua importância para um sistema constitucional democrático em que todas as pessoas, principalmente aquelas que se encontram à margem da sociedade, possam usufruir do catálogo de direitos e liberdades previsto na Constituição Federal [...] (Ibidem).

Sobre a questão, destaca o Min. Edson Fachin, que a EC 80/2014 evidenciou a distinção entre Defensoria Pública e Advocacia ao as fixar em seções constitucionais diversas, uma para cada qual das funções essenciais à justiça. E continua: [...] “entendo que a missão institucional da Defensoria Pública na promoção do amplo acesso à justiça e na

ordem social. O GAETS e a DPU apresentam evidente representatividade em relação à matéria em questão, possuindo, portanto, a possibilidade de contribuírem de forma relevante, direta e imediata no tema em pauta. Diante do o exposto, admito o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS e a Defensoria Pública da União - DPU como amici curiae, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, facultando-lhes a apresentação de informações e memoriais escritos nos autos, bem como a sustentação oral por ocasião do julgamento definitivo do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade. À Secretaria para as anotações necessárias. Publique-se. Intime-se. Brasília, 17 de setembro de 2021. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente (Ibidem).

redução das desigualdades, impede a aproximação pretendida pelo requerente com a Advocacia” (BRASIL, online “ab”, p. 4).

Nesse sentido, evidenciou-se a não equiparação à Advocacia – quer pública ou privada – estando a Defensoria Pública mais próxima das características institucionais do Ministério Público.

Já nas palavras do Min. Alexandre de Moraes ficou assim evidenciado o paralelismo entre Defensoria Pública e Ministério Público no Poder de Requisição:

Cabe ter presente, ainda, em contraponto ao argumento de desequilíbrio processual entre as partes, a circunstância de que o poder de requisição conferido à Defensoria Pública não diverge daquele atribuído ao Ministério Público pelo artigo 26 de sua respectiva Lei Orgânica Nacional (Lei 8.625 /1993).

O paralelismo deontológico e axiológico entre a Defensoria Pública e o Ministério Público foi muito bem ressaltado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na ADI 5296, no voto condutor da eminente relatora, a ministra ROSA WEBER, tendo-se em perspectiva a legitimidade ativa comum a ambas as instituições na proteção de grupos vulneráveis, por meio da ação civil pública; a autonomia que lhes é constitucionalmente assegurada, com competência para auto-organização, independência funcional e, inclusive, propositura de seu próprio orçamento; funções interligadas em prol dos interesses sociais e coletivos, bem como pelos direitos sociais e direitos humanos; além de semelhantes prerrogativas e garantias processuais, como prazo em dobro, intimação pessoal, entre outras (Idem, p. 2).

O voto da Min. Rosa Weber (ADI 5296 MC), esclarece que o art. 134 ratifica os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Voto o qual foi evidenciado pelo Min. Alexandre de Moraes, estando assim consignado:

[...] Observo, ainda, que o artigo 127, §2º, da Constituição Federal assegura ao Ministério Público autonomia funcional e administrativa, e no §1º, aponta como princípios institucionais da instituição a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, que a Emenda Constitucional no 80, de 04.6.2014, ao incluir o §4º no artigo 134, também veio a consagrar como princípios institucionais da Defensoria Pública — a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Densificado, assim, deontológica e axiologicamente, pelo Poder Constituinte Derivado o paralelismo entre as instituições essenciais à função jurisdicional do Estado que atuam na defesa da sociedade, sem desbordar do espírito do Constituinte de 1988 (Idem, p. 5).

No que tange ao poder de requisição, após aprofundada fundamentação, o insigne relator considera que a prerrogativa foi pensada pelo legislador como condição para o

exercício a contento da atividade defensorial e que a sua supressão [...] “implicaria na prática a criação de obstáculo à atuação da Defensoria Pública, a comprometer sua função primordial, bem como da autonomia que lhe foi garantida” (BRASIL, online “ab”, p. 10).

Em suas considerações finais, o relator Ministro Edson Fachin destaca a função crucial da atuação na Justiça e na democracia, especialmente em suas atividades de supervisão e atuação coletiva:

O poder de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, foi atribuído aos membros da Defensoria Pública porque eles exercem, e para que continuem a exercer de forma desembaraçada, uma função essencial à Justiça e à democracia, especialmente, no tocante, a sua atuação coletiva e **fiscalizadora** (Idem, p. 10, grifo nosso).

Desse modo, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, manteve a prerrogativa de requisição com fundamento no necessário exercício das atribuições defensoriais, como função essencial à justiça e à democracia, em particular, em sua atuação coletiva e fiscalizadora.

3 ATUAÇÃO DA DEFENSORIA NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

A corrupção, em todas as suas formas, representa um fardo insustentável para qualquer sociedade, sobretudo para aquelas que são marcadas por significativas desigualdades sociais, o que ocorre no Brasil. Tem o potencial de atrasar a ruptura de ciclos de pobreza, bem como prejudicar o progresso democrático, ou até mesmo comprometer a manutenção democrática.

Fenômeno complexo, que ocorre em todo o mundo e nenhum tipo de sociedade está imune. A análise do tema, em escala global, tem permitido a compreensão desse fenômeno sob uma perspectiva ampla, que engloba as esferas pública e privada, muitas vezes evidenciando uma interação clara entre ambas.

O questionamento sobre a definição do termo corrupção não traz respostas fáceis e nem muito claras. Essa dificuldade decorre em razão de ser um fenômeno sistêmico e intercultural; em outras palavras, a corrupção pode existir sobre qualquer forma de governo, em qualquer Estado e em qualquer momento.

Perpassa pela doutrina uma dificuldade contínua na definição e conceituação do termo. Ou seja, não há o que se falar em um consenso doutrinário sobre a temática, inclusive se observada numa abordagem histórica, uma vez que a conceituação sempre sofreu variações ao longo do tempo.

São inúmeras as definições do termo corrupção. Contudo, a mais aplicada é o abuso de poder confiado para ganhos privados, abrangendo tanto ganhos financeiros como não financeiros recebidos como resultado de atos de corrupção. Porém, a ampla definição do termo traz diferentes níveis e categorias de manifestação (BUENO, 2009).

Apesar de quase intuitiva, a compreensão de que a corrupção afeta setores fundamentais do Estado e da sociedade, a conexão entre esse fenômeno, desigualdade social e a legitimidade coletiva da Defensoria Pública ainda é pouco explorada pela doutrina especializada no tema, e também se mostra incipiente, apesar de relevante.

É indispensável, diante das interações sociais cada vez mais intensas e sistemas políticos cada vez mais complexos, que as legislações e práticas de direitos humanos atribuam uma noção de participação fortalecendo as iniciativas de enfrentamento à corrupção, visando capacitar cidadãos.

Vista a tendência de sistemas corruptos para reproduzir os privilégios abusivos de elites, o empoderamento dos grupos vulneráveis deve ser um componente-chave das estratégias de enfrentamento à corrupção, destacando-se os mecanismos de proteção aos Direitos Humanos.

Ademais, as consequências da corrupção vão além do efeito concreto e imediato do ato praticado. Países que apresentam altos índices de percepção de corrupção, em geral, sofrem com baixos indicadores sociais expressos em condições inadequadas e até degradantes de vida, trabalho, saúde, educação, segurança, cultura, refletidos por altos níveis de pobreza e desigualdade social.

Partindo da concepção mais ampla, ligada ao patrimônio público e ao Estado, define o Banco Mundial que a corrupção é “o abuso do cargo público para ganhos privados”. Isto não significa que o setor privado esteja imune à corrupção, mas apenas que ela se encontra em geral conectada com as atividades do Estado (BUENO, 2009).

Verifica-se que a corrupção não se limita somente ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno e nem está apenas relacionada ao aspecto gerencial do Estado, ela representa um problema de legitimação da ordem democrática como um todo. Ora, se a base de uma república democrática é o tratamento isonômico de seus cidadãos pelo ente estatal, com respeito às leis e à Constituição, o ambiente de privilégios fragiliza essa legitimidade, colocando em xeque a própria noção de democracia (AVRITZER, 2000).

Na mesma linha, constata Lopes (2020, p. 31):

Todos os indicadores mundiais conhecidos evidenciam que há uma relação econométrica, num sentido lato, entre uma maior ou menor taxa de corrupção de um País e o seu desenvolvimento económico, mas também uma idêntica relação entre a taxa de corrupção e o seu desenvolvimento democrático. Altos níveis de corrupção estão associados a fracos níveis de desenvolvimento económico, político e social.

Nesse sentido, nota-se a existência de pontos de convergência entre as mazelas elencadas por cada um desses autores: práticas corruptas pioram a economia e afetam a vida dos trabalhadores, penalizam os honestos e provocam desequilíbrios. Percebe-se a preocupação generalizada quanto aos impactos negativos que a corrupção sistêmica tem sobre a manutenção de um regime político democrático, uma vez que há a ameaça à preservação da igualdade entre os cidadãos. Assim:

Os regimes ditatoriais tendem a suprimir a participação do povo e governam sob o amparo da inexistência de mecanismos de controle que sejam capazes de assegurar a legalidade dos atos públicos, de modo que se perfaz um ambiente propício a supremacia do interesse de grupos privados e, em razão disso, a propagação de atos de corrupção. Já em regimes democráticos, apesar de subsistir a participação popular onde há mais transparência acerca dos atos do governo, também é possível observar violação aos preceitos de integridade e a propagação de corrupção (PROENÇA, 2020, p. 60).

Diante de todas essas considerações, resta cristalina a correlação entre democracia e corrupção. Janini e Abreu (2021, p. 251) abordam a temática sob o prisma da concretização dos direitos fundamentais. Concluem os autores que “a corrupção é um mal que afeta a identidade de um país, enfraquecendo a democracia. Não é possível falar em um Estado Democrático com níveis avassaladores de corrupção.”

A concepção preconiza que a gestão íntegra, justa e imparcial dos assuntos de interesse público, ancorada em critérios de juridicidade e moralidade, configura-se como uma premissa para a validade das ações em um Estado Democrático de Direito. Alicerçada por teóricos do calibre de Ferrajoli (2004, 2011) e Habermas (2011), a reflexão inicial evidencia que a gestão transparente e ética dos interesses coletivos é elemento central para a funcionalidade legítima das instituições estatais.

Essa perspectiva, coadunando-se com a natureza democrática do Estado, onde os direitos individuais são garantidos e a participação cidadã é valorizada, reforça a concepção de que a probidade não é um mero requisito acessório, mas uma condição *sine qua non* para a efetivação das prerrogativas do Estado de Direito.

Dessa forma, é perceptível que a garantia de uma administração íntegra transcende a esfera meramente normativa, adquirindo uma intimidade profunda na salvaguarda dos fundamentos democráticos e dos direitos humanos.

3.1 A legitimidade coletiva da defensoria pública para o enfrentamento à corrupção

A tutela coletiva tornou-se necessária diante da constatação de que as normas processuais tradicionalmente aplicadas para proteção de direitos individuais revelaram-se insuficientes para resguardar interesses emergentes advindos da transformação social.

A doutrina, no caso específico, enfatiza dois fundamentos principais que respaldam o desenvolvimento de normas distintas para a resolução de demandas coletivas: o aspecto sociológico e o aspecto político.

No que se refere ao aspecto político, a tutela coletiva tem relação direta com a economia processual, uma vez que os vários contornos da vida em sociedade e o surgimento de novos direitos, tornou necessário buscar soluções, sem que fosse afastado o controle social formal, para o expressivo aumento de processos para tutela de determinados interesses.

Entretanto, o acesso à justiça figura como principal razão para o surgimento do processo coletivo, aqui o aspecto social, pois as regras de processo individual não foram e não são adequadas para solucionar litígios que envolvam direitos de coletividade indeterminada. Também, porque seria impossível garantir o princípio da inafastabilidade da jurisdição – direito fundamental – com as regras processuais individuais.

A evolução das atribuições institucionais da Defensoria Pública, como visto nos capítulos anteriores, ratifica a percepção de que toca à Instituição não apenas a representação individual do indivíduo hipossuficiente, mas também a defesa de valores, tendo em vista a sua natureza enquanto instrumento constitucional voltado para a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Sendo função essencial à Justiça, conforme texto constitucional (art. 134, CRFB/88) (BRASIL, online “e”), encarregar-se da assistência jurídica integral dos necessitados e da defesa dos direitos humanos, imprescindível para tanto a legitimidade coletiva.

Contudo, essa legitimação sempre foi questionada, a Associação dos Membros do Ministério Público (CONAMP) propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 3943⁸, cujo fundamento seria que a legitimidade coletiva da Defensoria Pública usurparia da atribuição ministerial, tendo o STF julgado pela improcedência (BRASIL, online “y”). Tendo o julgamento acima referido ressoado no entendimento da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que julgou que a atuação coletiva da Defensoria Pública está

⁸ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE (BRASIL, online “y”, p. 1).

pautada, em sentido amplo, no conceito de necessitados (Agravo Regimental no Recurso Especial (EResp) 1192577/RS) (BRASIL, online “w”).

No plano infraconstitucional, com as alterações da Lei complementar 132/2009, tem-se novo perfil, similar ao constitucional, dado à Instituição pela Reforma do Judiciário (EC 45/2004), ficando estabelecido que são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras, 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, inc. X, da Lei Complementar 80, com redação dada pela Lei Complementar 132/2009) (BRASIL, online “i”).

Tem-se, em síntese, o ponto de virada: a partir daí a Defensoria Pública foi inserida no contexto do microsistema de tutela coletiva. Destacando-se a sua legitimidade como sujeito processual autônomo, podendo atuar em nome próprio em defesa de interesses de terceiros, sejam interesses individuais de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade ou os interesses dessas pessoas enquanto classe, de forma compatível com suas finalidades institucionais (GIUDICELLI, 2018).

O Código de Processo Civil de 2015 em seu art. 185⁹, e a EC 80/2014, alterando o art. 134¹⁰ da CRFB/88, evidenciam a legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos direitos metaindividuais, ou coletivos em sentido lato, pondo termo final à questão.

Da conjugação das expressões “necessitados” e “direitos humanos” extrai-se a legitimidade institucional da Defensoria Pública para o enfrentamento à corrupção (MAIA, 2021, p. 344). Nas lições do autor, deve-se compreender o significado do conceito de “coletividade necessitada” e enfatiza que o Supremo Tribunal Federal “conduziu ao esclarecimento das balizas da legitimação coletivo-defensorial” na ADI 3943, destacando: “[...] A legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública não está condicionada à comprovação prévia da hipossuficiência dos possíveis beneficiados pela prestação jurisdicional. [...]” (BRASIL, online “ad”, p. 3).

⁹ “Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e **coletivos** dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015” (BRASIL, online “n”, grifo nosso).

¹⁰ “Art. 134. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)” (BRASIL, online “e”, grifo nosso).

Destacou também o autor, no âmbito do STF o Recurso Extraordinário (REExt) nº 733.433¹¹, quando é possível constatar a existência de necessitados difusos.

Nesse sentido, porque o Min. Relator ao negar provimento ao recurso, manteve o acórdão questionado, reconhecendo a legitimidade ativa da Defensoria Pública para patrocinar ação civil pública, ainda quando exceder direitos ou interesses pela Instituição tutelados. Ressalvando o Relator que referida legitimidade está mantida ainda quando haja beneficiários não necessitados.

Sendo assim, a **coletividade necessitada**, legitimadora da atuação defensorial, deve ser “interpretada em sentido amplo quando houver discussão sobre **direitos humanos e necessidades sociais** que vulnerabilizem os sujeitos em sociedade”

E conclui Maia (2021, p. 347), “é exatamente de tal ponto que se deve esclarecer a legitimidade institucional-coletiva da Defensoria Pública para a atuação em favor das pessoas afetadas pela corrupção e improbidade”.

Considerando os textos legais e constitucionais, sendo a Instituição instrumento e expressão do regime democrático, estando legitimada à atuação coletiva, exsurge a legitimidade para atuar no enfrentamento à corrupção, cujo fundamento decorre da sua própria função constitucional.

No plano internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão principal e autônomo da organização dos Estados Americanos (OEA), em 1988 decidiu publicar resolução que considerou a corrupção como um fenômeno complexo que afeta os direitos humanos em sua integralidade – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais –, assim como o direito ao desenvolvimento; **que enfraquece a governabilidade e as instituições democráticas, fomenta a impunidade, mina o Estado de Direito e exacerba a desigualdade** (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2018)¹².

¹¹ EMENTA “Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. **Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos.** Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral *reconhecida*. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. Assentada a tese de que a **Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.**” (BRASIL, online “af”, grifo nosso).

¹² “Considerando que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el

Destacando também que grupos vulneráveis são afetados pela corrupção, enfatizando que a corrupção tem um impacto grave e diferenciado no gozo e exercício dos direitos humanos de grupos historicamente discriminados, como pessoas em situação de pobreza, mulheres, indígenas, afrodescendentes, migrantes e pessoas privadas de liberdade, pois afeta de modo especial e profundamente aqueles que são traficados e pessoas traficadas como migrantes, meninas, meninos e mulheres (Ibidem)¹³.

A própria resolução de enfrentamento à corrupção, em uma das suas recomendações, referencia à atuação da Defensoria Pública, ao estabelecer que os estados devem promover canais efetivos de cooperação entre promotores, juízes, defensores públicos e policiais, bem como outras instituições que possam ter em seu poder informações relevantes para casos relacionados a atos de corrupção (Ibidem)¹⁴.

Ao tratar dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais a resolução evidencia as consequências da corrupção ao dificultar o cumprimento de políticas públicas, em especial, as direcionadas aos mais vulneráveis. Nesse mesmo item da resolução (Item 3), ressalva o caráter indivisível dos direitos humanos (Ibidem)¹⁵.

Assim sendo, a corrupção com recursos públicos atinge a coletividade difusamente, sendo esta coletividade digna da proteção do Estado. Daí, conforme os ditames do art. 4º, XI, da LC 80/1994¹⁶ e do entendimento advindo do STF (ADI 3943 e RE-Rg 733.433) e do

Estado de Derecho y exacerba la desigualdad” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2018, p. 1).

¹³ *Destacando que la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres* (Idem).

¹⁴ *“IV. Promover canales de cooperación efectiva entre fiscales, jueces, defensores públicos y la policía, así como otras instituciones que puedan tener en su poder información relevante para los casos relacionados con actos de corrupción”* (Idem, p. 4).

¹⁵ *“En su Resolución 1/17 relativa al tema corrupción, la CIDH “reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos.” En dicha resolución, referida principalmente a Guatemala, la CIDH estableció: “En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva 6 del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país”* (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2018, p. 5).

¹⁶ LC 80/1994. “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

STJ (EREsp 1192577), anteriormente analisados, surge o interesse da atuação defensorial no enfrentamento à corrupção.

3.2 A função *Ombudsman* da Defensoria Pública

O termo *ombudsman* significa “representante da pessoa”, tem origem no idioma sueco, remonta aos idos de 1713, e a sua atividade era o controle do soberano sobre seus súditos. Entretanto, foi a Constituição sueca de 1809, que o fez surgir juridicamente (BEZERRA, 2010). Daí espalhou-se pelo mundo, com o formato, guardadas suas especificidades, de bem zelar pelo bom desempenho da atuação pública. Temos assim: Finlândia em 1919, Noruega em 1952, Dinamarca em 1953, Alemanha em 1956, Nova Zelândia em 1962, Inglaterra em 1967 e Estados Unidos em 1977.

Na América Latina, o modelo denominou os eleitos para a função como os *Defensores Del Pueblo*. Tendo a *Federación Iberoamericana del Ombudsman*, assim o conceituado:

Los ombudsman, conocidos en América del Sur como ‘defensorías del pueblo’, tienen la misión de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población (FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSPERSON, 2018).

Tendo o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) definido suas atribuições como a instituição que protege as pessoas contra abusos e atos arbitrários da administração pública, que possam afetar seus direitos e garantias fundamentais: “*El Ombudsman es una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales*” (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2006, p. 11).

Já no Brasil passou-se a entender o *Ombudsman* como “Ouvidor” e aplicá-lo de forma diferente dos países de língua hispânica em nosso continente. Entretanto, não se

XI – 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” (BRASIL, online “j”).

confundem (GUIMARÃES, 2008), uma vez que o *ombudsman* tem origem histórica e conceitos teóricos bem definidos, que devem ser mantidos e preservados,

[...] com vista ao alcance daquele que tem por missão zelar pelo bom desempenho da atuação pública, seja na prestação dos serviços públicos ou em todo o atuar dirigido à órbita pública, funcionando, como bem ressaltado pelo indigitado Cônsul Sueco – juízes proeminentes, apoiados por um staff de alta qualificação legal.

Nesse desiderato, o *ombudsman* tem um espectro de atuação bastante amplo, destinado a se prestar ao papel de Advogado da Sociedade, representando, efetivamente, os anseios sociais, indo ao encontro da gestão participativa, sendo notória tal realidade mundial [...] (Ibidem, p. 228).

A admissão do *ombudsman* em um universo de diversificados sistemas jurídicos demonstra a necessidade de controle da administração pública. O instituto, em sua essência, é destinado a esse controle, atuando de forma autônoma e independente, voltado à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, em especial dos mais vulneráveis. Possui duas características principais: a facilidade de acesso aos seus órgãos de atuação e o uso de formas não convencionais de atuação.

As Defensorias Públicas têm canal aberto com a sociedade através dos seus membros, em atuação ordinária, ou através das suas ouvidorias, que permitem a participação da sociedade na construção, análise e avaliação dos serviços prestados.

A conformação do *ombudsman* deve estar associada a uma instituição autônoma, podendo atuar extra processualmente, cujo propósito é a salvaguarda do cidadão, especialmente aos grupos marginalizados, em face de abusos e atos arbitrários do Estado, na prevenção e correção de práticas que violam os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

A função de *ombudsman*, no contexto contemporâneo, encontra-se inserido nas atividades da Defensoria Pública, incorporando-se em uma perspectiva social e democrática. Esse enlace não é resultado do acaso, mas sim da consideração do modelo público de assistência jurídica integral e gratuita adotado pela Constituição Federal. Esse modelo outorga à Defensoria Pública a prerrogativa de exercer sua obrigação constitucional.

Em parecer da pena de Sarmento (2023)¹⁷, em consulta realizada pela ANADEP, especialmente após a promulgação das Emendas Constitucionais nº 74/13 e 80/14, delimita o enquadramento da Defensoria Pública nas características do *ombudsman*.

Nesses termos, não resta dúvida de que a Defensoria Pública da União exerce função de *ombudsman*. Como visto, trata-se de entidade autônoma, dotada de estatura constitucional, cujas funções institucionais abrangem ‘**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. 134, caput, CF) (SARMENTO, 2015, p. 18).

Sarmento (2015) conclui que a função de *ombudsman* pela Defensoria Pública está delimitada pelo escopo das suas finalidades institucionais nos termos do art. 134 da CRFB/88, e se vincula notadamente à defesa de indivíduos e grupos hipossuficientes e vulneráveis, desempenhando papel principal na garantia dos Direitos Humanos e dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a Defensoria Pública possui a obrigação constitucional de atuar na função de *ombudsman*, com o objetivo de tutelar direitos fundamentais dos seus assistidos, “recebendo e investigando denúncias, e utilizando-se de todas as espécies de medidas capazes de garantir seus direitos” (GOMES, 2017).

Gomes (2017) nos traz um exemplo da atuação da Defensoria Pública na função de *ombudsman*. Trata-se do caso da Cracolândia em São Paulo, onde se observaram inúmeras violações aos direitos humanos, especialmente de uma população desprovida dos direitos mais básicos e, no caso, idosos, gestantes e crianças haviam sido expulsos de suas casas com a roupa do corpo, os seus imóveis lacrados, confiscados ou demolidos.

A atuação da Defensoria Pública de São Paulo, conforme relatado por Gomes (2017), se deu no intuito de proteger a população marginalizada da área, sendo feitos contatos com autoridades municipais e estaduais no intuito de mitigar prejuízos sofridos pela população atingida, tendo sido estendidos os contatos à Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

A Instituição – Defensoria Pública de São Paulo – emitiu parecer contrário à busca e apreensão de pessoas em situação de drogadição para internações compulsórias, destacando a falta de defesa e contraditório.

¹⁷ Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1991), mestre (1999) e doutor (2003) em Direito Público pela mesma instituição, com pós-doutorado na Universidade de Yale – EUA (2006) (Sarmento, 2023).

Além da atuação extrajudicial, a Defensoria Pública ajuizou ação cautelar, por meio da qual logrou êxito em obter liminar proibindo a continuidade das remoções compulsórias de pessoas e da interdição e demolição de edificações com habitantes.

No episódio ficou clara a atuação estratégica, multidisciplinar, a fiscalização, proteção e defesa dos direitos daquela população pela Defensoria Pública.

O acontecimento demonstra a atuação na função de *ombudsman* da Defensoria Pública, assumido a Instituição importante papel na promoção dos direitos humanos. A vigilância sobre a atuação estatal, aliada à defesa dos direitos, ressalta a importância do *ombudsman* para a sociedade, essencial para concretizar objetivos institucionais assegurando, consequentemente, uma sociedade livre, solidária e menos desigual.

3.3 Defensoria Pública e a atuação extrajudicial

Como visto, a Defensoria Pública, sem perder suas características inaugurais, de atuação individual na defesa do hipossuficiente, tem agregado ao seu portfólio de atuação várias outras atuações, que têm por objetivo adequar a Instituição ao novo cenário jurídico.

Nas lições de Fensterseifer (2017, p. 30), duas dessas novas atribuições seriam o fortalecimento da atuação extrajudicial, principalmente, na busca de soluções alternativas “e o reconhecimento da legitimidade para manejar os instrumentos processuais (extrajudiciais e judiciais) para a tutela e promoção de direitos coletivos (em sentido amplo) dos indivíduos e grupos sociais necessitados”.

Como lembram Nascimento e Gomes (2021), a atuação extrajudicial da Defensoria Pública surge junto à noção de desjudicialização e busca, sobretudo, maior efetividade e agilidade na defesa dos direitos fundamentais. Por conseguinte, a Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009 deu nova redação a artigos da Lei Complementar nº 80/1994, já citada alhures, com vistas a efetivar a atuação da instituição em comento, não apenas no âmbito judicial, mas também na seara extrajudicial. E, ao presente estudo interessam três institutos, a saber: o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta e as recomendações, como se passa a expor.

3.3.1 Termos de Ajustamento de Conduta

O TAC é um instrumento extrajudicial de resolução de conflitos envolvendo, principalmente, os direitos difusos e coletivos, em que se celebram obrigações de fazer e não

fazer e/ou gera indenizações por danos de algo que não pode mais voltar ao seu estado natural e multas diárias em caso de não cumprimento da celebração.

Apesar de ser um instrumento expressamente extrajudicial, quando celebrado em ação já proposta, este imprescinde da homologação judicial. Em sede de ações coletivas, o acordo judicial formulado é o TAC.

Segundo Silva (2016), o termo de ajustamento de conduta nada mais é que um compromisso e representa um instrumento disponível aos órgãos públicos com legitimidade para propor ações civis públicas. Através desse mecanismo é possível firmar um acordo com o responsável por causar danos aos interesses protegidos pela referida ação, a exemplo do patrimônio público, dos direitos dos consumidores, dentre outros.

Complementa Silva (2016) que o objetivo do Termo de Ajustamento de Conduta é restabelecer plenamente a situação anterior ao dano ou prevenir a ocorrência de tal dano, o que é alcançado por meio da imposição de obrigações de realizar determinadas ações, evitar certos comportamentos ou oferecer bens específicos.

O compromisso em comento, de fato é firmado com a aplicação de cláusulas que estabelecem consequências punitivas em caso de não cumprimento. Logo, as sanções previstas no documento têm o propósito de assegurar a eficácia dos meios extrajudiciais de resolução de litígios que envolvem direitos e interesses de natureza metaindividual, ou seja, que ultrapassam a esfera individual e afetam um grupo maior de pessoas.

Torres (2021) ainda lembra que como um poderoso instrumento para solucionar conflitos relacionados aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos protegidos pela Lei da Ação Civil Pública, o TAC possui força de título executivo extrajudicial, motivo pelo qual o compromisso contém obrigações claras e definidas, e se houver um descumprimento não justificado por parte daquele que assumiu o compromisso, não é necessário recorrer a um processo judicial, permitindo a execução direta das penalidades acordadas. A agilidade é um dos principais benefícios desse método, pois segue as regras do processo de execução estabelecidas no Código de Processo Civil vigente.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento de grande relevância social e jurídica para promover a autocomposição de litígios que versam, em sentido amplo, sobre direitos da coletividade, na medida em que permite que aos órgãos públicos, autorizados a agir em nome do interesse público, alcancem soluções que visem a reparação integral dos danos causados ou a prevenção de danos futuros, contribuindo para a defesa dos direitos coletivos e metaindividuais.

Complementa Musarra (2019) que o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser definido como um ato jurídico por meio do qual o indivíduo ou entidade que cometeu uma infração reconhece que sua conduta prejudicou um interesse difuso ou coletivo. Nesse processo, o agente causador do dano se compromete a corrigir a transgressão, adaptando sua conduta de acordo com as determinações legais, a fim de eliminar a ofensa causada.

O instituto em análise é, portanto, um instrumento público que segue diretrizes estabelecidas por lei. Conforme apontado por Silva (2016), se baseia em princípios que servem como bases fundamentais para suas práticas e interpretações. Durante sua celebração, é essencial observar e respeitar esses princípios.

Musarra (2019) destaca, ainda, que o Termo de Ajustamento de Conduta é um ato administrativo e, como tal, deve aderir aos princípios gerais que orientam os atos dessa natureza. Significa dizer que o processo de celebração de um TAC deve estar em conformidade com os princípios administrativos que regem a atuação do poder público, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A celebração de um compromisso de ajustamento de conduta não é apenas um procedimento burocrático, mas também um processo guiado por princípios que visam garantir a legitimidade, a justiça e a eficácia dessa ferramenta na busca pela correção de condutas prejudiciais aos interesses coletivos e difusos.

Na mesma senda leciona Silva (2017, p. 5), para quem o instrumento em análise pode ser assim definido:

São originalmente considerados como documentos assinados por partes que se comprometem, adiante os procuradores da República, a cumprirem determinadas condicionantes, de forma a solucionar o problema que causa danos e prejuízos já gerado. Os TACs anteveem a solução das falhas de uma forma muito mais rápida e eficaz do que se o caso fosse a juízo.

Desta feita, o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento de destaque na tutela dos direitos coletivos, ao proporcionar uma atuação eficaz e ágil para resolver litígios que envolvem interesses difusos ou coletivos, pois permite que os responsáveis por condutas prejudiciais assumam a obrigação de corrigir seus atos e adequá-los às exigências legais, contribuindo para a reparação dos danos causados e a prevenção de futuras transgressões. Tais questões, somada à redução da carga do Poder Judiciário, revelam também a importância da legitimidade da Defensoria Pública para firmar o compromisso em comento.

Portanto, e como observa Torres (2021), as alterações imprimidas na disciplina da Defensoria Pública, a exemplo das mudanças na Lei de Ação Civil Pública, implementadas pela Lei nº 11.448/2007, levam a reconhecer que a instituição é legítima para propor e oferecer o ajuste de conduta quando se trata de interesses sob sua tutela. Decorre da remodelação da Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro.

De fato, a Lei nº 7.347/1985 prevê expressamente no art. 5º, § 6º, que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, online “p”). E por expor, de forma expressa, no inciso II do mesmo artigo, que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, imperioso reconhecer que também pode “ao menos”, ou seja, propor o Termo de Ajustamento de Conduta.

Como observa Farias (2023), dentro da lista de entidades autorizadas a proporem Ação Civil Pública somente as associações civis legalmente constituídas para a proteção de interesses transindividuais e as fundações privadas não possuem permissão para celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta, já que não são classificadas como órgãos públicos.

Portanto, têm legitimidade para celebrar o compromisso em comento o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da Administração Pública sem personalidade jurídica, desde que direcionados especificamente para a defesa dos interesses e direitos mencionados, de acordo com as disposições da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor (FARIAS, 2023).

A jurisprudência pátria se mostra pacífica quanto à legitimidade da Defensoria Pública para firmar Termo de Ajustamento de Conduta. Um exemplo é a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais nos autos da apelação cível nº 5002124-54.2020.8.13.0090¹⁸.

¹⁸ “EMENTA: DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL FUNDADA EM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO PELA PARTE RÉ COM A DEFENSORIA PÚBLICA, NA DEFESA DE DIREITOS METAINDIVIDUAIS – LIQUIDEZ E EXIGIBILIDADE – NÃO CARACTERIZAÇÃO, NO TOCANTE A PLEITO DE REPARAÇÃO POR DANOS CUJA VERIFICAÇÃO DEPENDE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA – EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO – POSSIBILIDADE – RECURSO NÃO PROVIDO. - O termo de ajustamento de conduta firmado pela parte ré com a Defensoria Pública – esta atuando em defesa de direitos metaindividuais - não representa título passível de lastrear ação de execução no tocante à reparação individual por danos cuja verificação dependa de dilação probatória” (MINAS GERAIS, online “b”).

A questão chegou ao referido órgão julgador para analisar a possibilidade de ação individual para reparação de danos pautada em Termo de Ajustamento de Conduta firmada entre a Defensoria Pública e a Vale S. A. em virtude dos danos ambientais decorrentes do rompimento da barragem “Córrego do Feijão”, na cidade de Brumadinho, que culminou em um grande número de mortos e atingiu vinte e seis municípios do Estado de Minas Gerais, sendo um dos maiores desastres ambientais da história do país (MINAS GERAIS, online “a”).

O órgão julgador ressaltou que não se discute a natureza de título executivo extrajudicial do Termo de Ajustamento de Conduta. Contudo, no caso *sub judice*, não foi possível identificar a liquidez e a exigibilidade, até mesmo porque o dano individual pleiteado clamava dilação probatória. Por conseguinte, sem ignorar a relevância do TAC, no âmbito coletivo, conclui a Corte que as indenizações individuais devem necessariamente pautar-se nas especificidades do caso concreto (Ibidem)¹⁹. Por conseguinte, não houve, repita-se, qualquer questionamento quanto à legitimidade da Defensoria Pública no referido Termo de Ajustamento de Conduta.

Desta feita, a atuação da Defensoria Pública nos Termos de Ajustamento de Conduta desempenha um papel, em nosso entender, relevante no ordenamento jurídico brasileiro, ao garantir a proteção dos direitos individuais e coletivos das populações mais vulneráveis. E a previsão legal, que autoriza a Defensoria Pública a participar na celebração e acompanhamento dos Termos de Ajustamento de Conduta oferece segurança jurídica, seja porque a presença da Defensoria Pública assegura que as partes envolvidas estejam devidamente representadas, especialmente quando os interesses em questão afetam grupos menos favorecidos, seja porque obsta discussões quanto à legitimidade.

Portanto, a participação da Defensoria Pública na esfera extrajudicial fortalece a tutela dos direitos da coletividade, obstando desigualdades e promovendo o acesso à justiça,

¹⁹ No mesmo sentido: “APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. TAC. TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO FEITO. INCONFORMISMO DA AUTORA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA REFERENDADO PELA DEFENSORIA PÚBLICA. ILEGITIMIDADE DE TITULAR INDIVIDUAL PARA EXECUÇÃO DO TÍTULO FORMADO POR ACORDO COLETIVO ENTRE A VALE S.A. E A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOR AÇÃO CIVIL PÚBLICA E FIRMAR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ROL TAXATIVO DO ART. 5º, INCISOS I A V, C/C § 6º, DA LEI 7347/85. RESTRIÇÃO AOS LEGITIMADOS ORIGINÁRIOS DA REFERIDA LEI. NÃO APLICAÇÃO DO ART. 97, DO CDC. AUTORA QUE DEVE PERSEGUIR SEU DIREITO POR VIA JUDICIAL DE FEITO DE CONHECIMENTO, A FIM DE COMPROVAR QUE FAZ JUS A INDENIZAÇÃO PELO DANO AMBIENTAL, POR AÇÃO INDIVIDUAL. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO RECURSO” (RIO DE JANEIRO, online).

o que deve nortear outros institutos, a exemplo do inquérito civil, já que demonstra uma evolução na maneira como os conflitos são tratados, promovendo uma abordagem mais eficiente e ágil na resolução de conflitos que envolvem direitos coletivos e individuais.

3.3.2 Inquérito Civil

O inquérito civil é um procedimento investigatório que tem por propósito investigar danos a interesses coletivos, ao patrimônio público e social, bem como a outros interesses, ou seja, tutela direitos que se encontram relacionados aos fins institucionais da instituição que o instaurou.

Conforme dispõe o § 1º, do art. 8º da Lei nº 7.347/1985, o Ministério Público tem a prerrogativa de dar início ao inquérito civil, sob sua liderança, podendo solicitar a órgãos públicos ou entidades privadas a emissão de certidões, o fornecimento de informações, a realização de exames ou perícias (BRASIL, online “p”).

Não se pode ignorar, também, que o inciso II, do art. 129 da Constituição Federal de 1988, ao tratar das funções essenciais à Justiça elenca, ao lado da Ação Civil Pública, a promoção do inquérito civil público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos como uma função institucional do Ministério Público (Idem, “e”).

Em apertada síntese, tem-se que o inquérito civil se divide em três fases distintas. Na primeira fase, chamada de instauração, a instituição inicia formalmente o inquérito civil, detalha os fatos que serão investigados, as pessoas que estão sob investigação, os fundamentos que embasam a abertura do inquérito civil e as primeiras provas a serem coletadas, como documentos a serem requisitados e testemunhas a serem ouvidas, por exemplo (MAZZILLI, 2023).

A segunda fase é conhecida como instrução, na qual o responsável pela condução da investigação, de forma inquisitiva, exerce sua autoridade para coletar provas, ouvir depoimentos, solicitar documentos, realizar perícias e adotar outras ações necessárias para esclarecer os fatos (Ibidem).

Segundo Costa e Alves (2021), os poderes instrutórios se assemelham aos das autoridades administrativas, permitindo uma ampla coleta de elementos probatórios para embasar decisões futuras.

Dando seguimento, tem-se a terceira fase, denominada de encerramento, na qual o inquérito civil é finalizado, seja por decisão de arquivamento, seja pelo encaminhamento/propositura de uma Ação Civil Pública (MAZZILLI, 2023).

Destaque-se que o arquivamento acontece quando não há provas suficientes para justificar a continuação das investigações, seja por falta de evidências, seja pela ausência de ilegalidade, seja pela inexistência de danos aos interesses protegidos. No entanto, se estiverem reunidos indícios sólidos de irregularidades, pode-se propor uma Ação Civil Pública com base nas informações coletadas durante o inquérito civil (BARBOSA, 2022).

Contudo, o instituto não possui caráter jurisdicional, pois configura, como já dito, uma etapa investigativa, que pode ou não levar à adoção de medidas extrajudiciais ou a propositura da Ação Civil Pública.

Cumprir registrar que o inquérito policial é também fundamental para a elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta, não sendo medida exclusiva (e imprescindível) para a propositura de uma Ação Civil Pública.

Percebe-se que não há menção na legislação pátria acerca da possibilidade de a Defensoria Pública instaurar inquérito civil público, pois a Lei da Ação Civil Pública, bem como a Constituição Federal, faz menção expressa à titularidade do Ministério Público.

Convém lembrar que a Defensoria Pública é parte legítima para propor a Ação Civil Pública. E esta, não raras vezes, clama uma fase anterior, prévia, de investigação, surgindo a discussão acerca da legitimidade da instituição para os atos preparatórios à ação coletiva.

Segundo Schwartz (2015), em que pese a relevância do inquérito civil no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto instrumento extrajudicial, a doutrina majoritária entende que a instauração da investigação prévia é de titularidade exclusiva do Ministério Público.

Autores como Azambuja (2012) defendem que o inquérito civil público é prerrogativa exclusiva do Ministério Público, caracterizando-se por sua natureza inquisitiva e informal, permitindo uma investigação preliminar dos eventos denunciados com o propósito de reduzir a propositura de ações civis públicas sem fundamentação, refletindo, por conseguinte, na sobrecarga do Judiciário.

Sales Júnior (2015) observa que mesmo após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943/DF, o posicionamento contrário à legitimidade ativa da Defensoria Pública nos inquéritos civis é predominante, sendo o

argumento central a taxatividade do rol estabelecido em lei, que se limita a apontar, como parte autora, o Ministério Público.

Contudo, Sales Júnior (2015) aponta que a interpretação que restringe a instauração do inquérito civil pela Defensoria Pública não é o mais adequado e não se coaduna com o microssistema de tutela dos direitos coletivos no Brasil.

Sendo assim, a Lei nº 7.347/1985 deve necessariamente ser interpretada à luz da Constituição Federal de 1988, de modo a ampliar a legitimidade das entidades que buscam tutelar os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, seja no âmbito judicial, seja no extrajudicial.

Sales Júnior (2015) complementa que é altamente improvável que a Lei da Ação Civil Pública, quando foi editada em 1985, tivesse pensado na ampliação da competência da Defensoria Pública e sua relevância na atualidade. E acrescenta que na década de 1980 sequer havia a exigência de um modelo remunerado para profissionais que prestavam assistência jurídica gratuita, sendo que poucos Estados-membros possuíam tal instituição.

Lembra ainda que mesmo se tal modelo existisse, não haveria um consenso unânime sobre se a Defensoria Pública deveria ser responsável por resolver disputas de natureza coletiva, o que restou sedimentado após a Constituição Federal de 1988 e os vários diplomas legais que buscaram tutelar os direitos coletivos, e só culminou na alteração da Lei da Ação Civil Pública em 2007, quando a legitimidade ativa da Defensoria Pública ficou consolidada e consagrada expressamente na legislação (SALES JÚNIOR, 2015).

Portanto, não é possível afirmar que a intenção da lei fosse conferir exclusividade ao Ministério Público no que diz respeito à instauração do inquérito civil se levar em consideração o contexto histórico e jurídico, até mesmo porque, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 80/2014, restaram afastadas quaisquer dúvidas acerca do papel da Defensoria Pública na atuação coletiva.

A Defensoria Pública também desempenha um papel significativo no uso responsável das Ações Cíveis Públicas, pois sendo essencial à justiça, possui total legitimidade social para conduzir não apenas a Ação Civil Pública, mas também o inquérito civil. Logo, normativas que buscam restringir direitos não podem ter interpretações extensivas e não se sustentam nesse contexto. Por conseguinte, a possibilidade de a Defensoria Pública iniciar um inquérito civil não limitaria direitos, mas, pelo contrário, seria do interesse de todos assegurar que ações cíveis públicas não sejam apressadas e imprudentes (SCHWARTZ, 2015).

Ainda segundo Schwartz (2015), o inquérito civil desempenha um papel fundamental na prevenção de ações precipitadas, ou seja, aquelas que são propostas sem respaldo e acabam por contribuir para os problemas do Judiciário, a exemplo da morosidade. Logo, o princípio do devido processo legal exige o respeito à ampla defesa e ao contraditório, garantindo esses direitos tanto para litigantes em processos judiciais quanto administrativos, bem como para acusados em geral, conforme expresso no texto constitucional, que devem também nortear o inquérito civil e, conseqüentemente, auxiliam na elucidação dos fatos.

Schwartz (2015), ainda na defesa da legitimidade da Defensoria Pública para instaurar o inquérito civil pontua que a instituição, assim como o Ministério Público detém status constitucional, motivo pelo qual deve-se aplicar a Teoria dos Poderes Implícitos, comumente invocada para justificar o poder de investigação conferido ao *Parquet*.

De acordo com essa teoria, a Constituição Federal de 1988, ao atribuir uma função específica a um órgão ou instituição, também implicitamente lhe fornece os meios necessários para cumprir essa atividade, entendimento que segundo Schwartz (2015) encontra amparo no Superior Tribunal de Justiça em relação à atuação do Ministério Público em inquéritos policiais. É importante considerar que onde há uma mesma razão, deve haver uma mesma disposição, o que implica dizer que se a Defensoria Pública não pode iniciar um inquérito civil, o Ministério Público também não poderia realizar investigações.

Complementa Sales Júnior (2015) que a teoria em comento desempenhou um papel significativo ao embasar a legitimidade do Ministério Público para conduzir investigações criminais, e não se pode cancelar a sua utilização de modo a restringir a atuação da Defensoria Pública.

Para Sales Júnior (2015), a interpretação seletiva da teoria não é admissível por parte do Ministério Público. Se a instituição invoca essa teoria para justificar suas ações, mormente o poder investigativo, é imperativo aplicá-la de maneira consistente, independentemente do contexto, para alcançar a Defensoria Pública e sua legitimidade na instauração do inquérito civil. De fato, é preciso coerência na aplicação das teorias e dos princípios jurídicos, de modo a resgatar a integridade das instituições.

Dessa forma, é essencial que o Ministério Público, ao se embasar na teoria dos poderes implícitos para justificar suas atribuições, o faça de maneira equitativa e consistente, evitando interpretações convenientes, pois se a Teoria dos Poderes Implícitos legitima o poder investigatório do *Parquet*, também deve fazê-lo em relação à Defensoria Pública.

Não há como negar que a crítica tecida pelo autor retromencionado é relevante, pois não se pode subestimar o aspecto político-institucional que os intérpretes da lei devem levar em consideração. Portanto, a interpretação constitucional deve focar na eficácia social incorporada na norma, na medida em que a Constituição Federal serve como meio e fim, simultaneamente, tanto para o Estado quanto para a cidadania.

Sales Júnior (2015) conclui que quatro são as premissas que legitimam a Defensoria Pública na instauração do inquérito civil. A primeira é quanto à expressa legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública, dada a alteração legislativa implementada em 2007. A segunda é que a Defensoria Pública, enquanto legitimada para tutelar os direitos dos necessitados, dos vulneráveis, atua em um rol maior de casos que o Ministério Público, apesar da relevância constitucional do *Parquet*. A terceira, é que se a Defensoria Pública é legitimada para propor uma medida judicial, de natureza mais complexa, que é a Ação Civil Pública, consequentemente deve ter poderes para instaurar o inquérito civil, que, não raras vezes, subsidia aquela. A quarta e última premissa é de que o inquérito civil é uma medida meramente administrativa, o que justifica a ampliação do rol de legitimados.

Tem-se notícia da instauração de inquérito civil pela Defensoria Pública, em um episódio ocorrido em Itabira/MG. No caso em comento, uma mulher acompanhada de duas crianças foi derrubada, imobilizada, algemada e presa em uma ação policial (ANDRADE, 2021).

A Defensoria Pública de Minas Gerais instaurou inquérito civil, encaminhando ofício ao comandante da Polícia Militar solicitando esclarecimentos em relação à abordagem policial ocorrida.

Em que pese a relevância do tema, e a importância de se reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública para a instauração do inquérito civil, a doutrina é escassa. E, na jurisprudência, apesar do entendimento pacificado quanto à legitimidade da Defensoria Pública na propositura de Ação Civil Pública, não há semelhante debate acerca do instituto em análise.

3.3.3 Recomendações

Como observa Matias (2019), nos últimos anos tem-se visto um crescente aumento no uso de recomendações por parte da Defensoria Pública quando identificadas violações a direitos dos mais vulneráveis. Logo, a instituição se vale das suas prerrogativas

constitucionais, ou seja, suas funções institucionais elencadas no já mencionado art. 134 da Constituição Federal de 1988.

Não bastasse isso, tem-se também o disposto no inciso II e X do art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994, que ao dispor sobre a atuação da instituição em comento, destaca a promoção prioritária de soluções extrajudiciais, o que busca sobretudo salvaguardar os direitos dos mais necessitados, dos vulneráveis.

Portanto, a utilização de recomendações pela Defensoria Pública se mostra uma medida de relevância jurídica e social no que tange a proteção de direitos, contribuindo para evitar a instauração de ações judiciais e promovendo uma resolução mais ágil e menos adversarial de conflitos, como preconizam as normas retromencionadas.

Tem-se que a recomendação “é medida que tem seu valor em termos práticos e, até mesmo, pode ser adotada como última tentativa de resolver a questão no plano extrajudicial, antes da propositura da ação judicial” (FENSTERSEIFER, 2015, p. 169).

De fato, através da atuação extrajudicial a Defensoria Pública pode intervir de forma proativa, direcionando-se à autoridade competente ou ao órgão responsável pela violação de direitos a apresentação de orientações, sugestões e solicitações para corrigir a situação irregular ou prejudicial, tenha o dano se instaurado ou esteja na iminência de se concretizar.

A medida em comento, não apenas resguarda os direitos dos cidadãos, mas também evita a congestionamento do sistema judiciário e os custos associados às ações judiciais, na medida em que enfatiza a cooperação a prevenção em detrimento da litigância.

Acrescenta Matias (2019) que a utilização de recomendações, quando viável, implica no reconhecimento de que nem sempre ingressar em juízo com uma ação individual ou coletiva resolve a situação de violação identificada, ou seja, será eficiente.

Tal questão, somada ao amplo rol de medidas de que pode se valer a Defensoria Pública, em virtude do seu status constitucional, evidencia a relevância de se buscar medidas alternativas ao Judiciário, exploração de novos métodos para garantir rapidez, efetividade e eficiência. Por conseguinte, a Defensoria Pública assume um papel de destaque no âmbito extrajudicial e resolução de conflitos, principalmente após a Emenda Constitucional nº 80/2014 e a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943/DF, que pode ser concebida como um divisor de águas na atuação da instituição, conforme já referida.

Contudo, para a efetividade das recomendações é preciso, no entender de Matias (2019), observar dois pontos importantes. O primeiro deles é a expedição sempre que

possível, adotando uma atuação proativa para superar ou prevenir danos. O segundo deles é a utilização de medidas judiciais, caso as recomendações não surtam o efeito esperado.

De fato, a utilização de recomendações, pela Defensoria Pública, não obsta a utilização de outras medidas extrajudiciais ou judiciais, até mesmo porque o instituto não detém poder de coerção, uma vez que não obriga a parte que a recebe de cumprir as orientações.

Apenas para exemplificar tem-se, no sítio institucional da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, uma situação em que a instituição emitiu recomendações à Superintendência Regional de Ensino da cidade de Barbacena, com vistas a assegurar a integridade e a saúde dos alunos durante a pandemia da Covid-19 (MINAS GERAIS, online “a”).

As recomendações foram encaminhadas após reclamações de pais de alunos que informaram a necessidade de aquisição do material escolar a ser utilizado pelo discente em papelarias da cidade, em detrimento da distribuição gratuita pelo Município aos alunos que não possuíam acesso ao material virtual (Ibidem). Vale lembrar que no curso da pandemia as aulas presenciais deram lugar às aulas virtuais, como medida para conter a disseminação do coronavírus.

Portanto, as recomendações em comento incluíram não apenas a distribuição de material escolar, mas também a adoção de protocolos para o retorno às atividades presenciais, a exemplo de transporte escolar e fornecimento de merenda, sem prejuízo da distribuição de cestas básicas às famílias dos alunos em situação de vulnerabilidade, a serem distribuídas pelo Município, em veículos escolares (Ibidem).

Um outro exemplo de utilização de recomendações pela Defensoria Pública é trazido por Sá, Pimenta e Alves (2016), quando abordam o papel da instituição enquanto legitimada extraordinária na efetivação dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, com ênfase no direito à saúde, citam a emissão de recomendação pela Defensoria Pública do Município de Petrópolis, datada de setembro de 2014, na qual a instituição buscou esclarecimentos sobre a denominada “lista de espera” para leitos e sugeriu medidas para assegurar o acesso de idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade ao atendimento médico-hospitalar.

Nesse cenário é que Leite e Oliveira (2022) destacam a amplitude das recomendações no âmbito de atuação da Defensoria Pública, já que podem ser emitidas em quaisquer situações que envolvam direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos que repercutam

nos interesses dos necessitados, alcançando a saúde, os direitos dos consumidores, da população carcerária, de grupos étnicos, à administração pública proba, dentre outros.

Moreira (2020) acrescenta que as recomendações também vêm sendo amplamente utilizadas na proteção dos direitos humanos, a exemplo do direito à moradia, da proteção a grupos e identidade de gênero e cidadania, na concretização de políticas etnorraciais, no atendimento aos idosos, na proteção da pessoa com deficiência, dentre outros, demonstrando o alcance da Defensoria Pública e sua missão que vai além da atuação no âmbito do Poder Judiciário.

Importa registrar, nesse ponto, que não foram encontradas manifestações do instituto das recomendações na jurisprudência, o que se deve ao fato, repita-se, de ser a medida de natureza extrajudicial, que pode ser adotada isolada ou em conjunto com outras medidas, mas que não é imprescindível à propositura das ações judiciais, pois a depender da situação, pode ser afastada a adoção de medidas administrativas.

Contudo, conclui-se que a utilização de recomendações representa uma expressão clara do novo papel institucional da Defensoria Pública, caracterizado por uma abordagem preventiva e proativa na proteção dos direitos e interesses das populações mais vulneráveis. Nesse contexto, a Defensoria Pública assume um papel de protagonismo ao antecipar situações de risco e intervir antes que as violações ocorram ou se agravem, o que reflete um compromisso com a promoção da justiça e a resolução alternativa de conflitos.

3.4 Defensoria Pública e a atuação judicial

No contexto das inovações em suas atribuições, a inclusão da Defensoria Pública como legitimada para a propositura da ação civil pública, por meio da Lei 11.448/07 (BRASIL, online “l”)²⁰, representou um marco histórico para a instituição como sujeito processual autônomo. A inclusão da Instituição como legitimada para a propositura da ação civil pública ampliou sua capacidade de atuação, permitindo que ela atuasse na defesa de interesses coletivos e difusos da sociedade.

²⁰ Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. “Art. 2º O art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

[...]” (BRASIL, online “l”).

A partir desse ponto de virada, a Defensoria Pública conquistou um campo quase inesgotável de atuação institucional. A instituição passou a ser capaz de abordar questões sistêmicas, e uma vasta gama de temas, como direitos humanos, meio ambiente, saúde pública, educação e probidade administrativa, ficaram sob a alçada da atuação institucional.

Para tanto, são necessárias, além da atuação extrajudicial a atuação judicial, destacando-se, por interesse ao presente trabalho, três ações: Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo e Ação de Improbidade Administrativa, as quais serão tratadas a seguir.

3.4.1 Ação Civil Pública

A regulamentação da Ação Civil Pública, por força da Lei nº 7.347/1985, diploma que trouxe à lume instituto processual dos mais importantes na tutela dos direitos metaindividuais, consagrada no âmbito Constitucional, pois se encontra prevista no rol dos direitos fundamentais, é instituto voltado à proteção aos interesses homogêneos, difusos e coletivos e, por conseguinte, responsável pela maior amplitude das ações coletivas no direito brasileiro. Em outras palavras, trata-se de instrumento processual utilizado para responsabilizar os causadores de danos – morais e materiais – perpetrados em desfavor a bens e direitos coletivos.

Zaneti Júnior e Garcia (2015) defendem que a Lei da Ação Cível pública foi o “pontapé” inicial das ações coletivas no Brasil, reconhecendo a importância da tutela dos direitos coletivos e incorporando no ordenamento jurídico brasileiro institutos processuais coletivos, com a extensão da legitimidade ativa a vários órgãos, pessoas, entidades e associações, nos termos do art. 5º.

A Ação Civil Pública é, no ordenamento jurídico pátrio, uma das mais importantes ferramentas processuais na tutela dos direitos metaindividuais que, coroada com o advento da Constituição da República de 1988, consagrou como direito fundamental a tutela dos direitos coletivos, deu mais ampla proteção aos interesses homogêneos, difusos e coletivos e, por conseguinte, ampliou o alcance e importância das ações coletivas.

Ao tratar da legitimidade da Defensoria Pública na tutela dos direitos dos vulneráveis economicamente, Braz *et al.* (2021) chamam a atenção exatamente para a possibilidade de a instituição atuar não apenas na demanda de direitos individuais, a exemplo de ações de

alimentos ou na defesa criminal, mas também para propor ações coletivas, dentre elas a Ação Civil Pública.

Vale lembrar que em seu texto original a Lei de Ação Civil Pública restringia, em seu art. 1º, a utilização da medida processual à defesa do meio ambiente (inciso I), do consumidor (inciso II), dos bens e direitos de valor histórico, estético, artístico, turístico e paisagístico (inciso III). A tutela dos ‘interesses difusos’ (inciso IV), presente no projeto de lei aprovado no Congresso Nacional foi vetada pelo Presidente da República (BRASIL, online “p”).

Posteriormente, o referido dispositivo sofre alteração em sua redação, a exemplo da inserção do inciso VII pela Lei nº 12.996/2014, que trata da honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, bem como o inciso VIII, introduzido também em 2014 por força da Lei nº 13.004, para assegurar a ação em comento para tutela do patrimônio público e social.

No contexto atual, a Ação Civil Pública pode também ser utilizada para tutelar o meio ambiente; os direitos do consumidor; os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; por qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração à ordem econômica e à ordem urbanística; e, ainda, ao patrimônio público e social (Ibidem).

Ressalte-se que a legitimidade para propositura da ação popular também foi alterada desde a promulgação da Lei nº 7.347/1985, por normas como a Lei nº 11.448/2007, cujo texto original previa, de maneira difusa, a legitimidade de entidades cuja finalidade institucional a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a quem estivesse instituído há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, agora a legitimidade é tratada de forma específica e bastante clara.

Como bem lembra Fensterseifer (2015), a legitimidade *ad causam* se justifica, na medida em que a instituição, enquanto essencial à justiça, tem como dever tutelar os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos sempre que o objeto da lide guardar pertinência com as atribuições institucionais ou quando a titularidade do direito for de pessoas ou grupos vulneráveis.

Assim, a fundamentação legal se encontra no art. 5º, da Lei nº 7.347/1985, alterada pela Lei nº 11.448/2007, já que em seu art. 5º, ao tratar dos legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, expressamente elenca a Defensoria Pública em seu inciso II, ao lado do Ministério Público, dos entes federados, das autarquias, empresas públicas, fundações ou

sociedade de economia mista e, também, das associações, desde que preenchidos os requisitos legais a que se referem as alíneas do inciso V (Braz *et al.*, 2021).

Segundo Lages e Alves (2014), a atuação da Defensoria Pública como legitimada extraordinária na Ação Civil Pública é resultado de uma previsão legal explícita, estabelecida no inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, conforme modificado pela Lei nº 11.488/2007. Logo, a atuação ocorre como uma substituição à coletividade específica ou não específica dos titulares do direito coletivo que foi lesado ou está sob ameaça.

Braz *et al.* (2021) ressaltam que a inserção da Defensoria Pública no rol dos legitimados para propor a Ação Civil Pública não consiste apenas ao reconhecimento do papel institucional da instituição enquanto agente de transformação social e facilitador da cidadania, mas por sua importância na consolidação do acesso à justiça, direito fundamental expressamente consagrado no texto constitucional.

O Superior Tribunal de Justiça conferiu ao termo “necessitados” uma interpretação ampla no campo da Ação Civil Pública, além do necessitado econômico, o necessitado “organizacional”, ou seja, que o indivíduo ou grupo em situação especial de vulnerabilidade existencial²¹.

Lembram Braz *et al.* (2021), que a questão gerou debates na jurisprudência, tanto que a constitucionalidade da Lei nº 11.448/2007 foi contestada no Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 3.943/DF. Para eles, foi crucial o julgamento da mais alta Corte, que ao declarar a constitucionalidade da norma, e consequentemente a legitimidade da

²¹ “RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DEFENSORIA PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. MUTUÁRIOS. SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL. PERTINÊNCIA SUBJETIVA. NECESSITADOS. SENTIDO AMPLO. PERSPECTIVA ECONÔMICA E ORGANIZACIONAL. 1. Cinge-se a controvérsia a saber se a Defensoria Pública da União detém legitimidade para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, a exemplo dos mutuários do SFH. 2. A Defensoria Pública é um órgão voltado não somente à orientação jurídica dos necessitados, mas também à proteção do regime democrático e à promoção dos direitos humanos e dos direitos individuais e coletivos. 3. A pertinência subjetiva da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais está atrelada à interpretação do que consiste a expressão ‘necessitados’ (art. 134 da CF) por ‘insuficiência de recursos’ (art. 5º, LXXXIV, da CF). 4. Deve ser conferido ao termo ‘necessitados’ uma interpretação ampla no campo da ação civil pública para fins de atuação inicial da Defensoria Pública, de modo a incluir, para além do necessitado econômico (em sentido estrito), o necessitado organizacional, ou seja, o indivíduo ou grupo em situação especial de vulnerabilidade existencial. 5. O juízo prévio acerca da coletividade de pessoas necessitadas deve ser feito de forma abstrata, em tese, bastando que possa haver, para a extensão subjetiva da legitimidade, o favorecimento de grupo de indivíduos pertencentes à classe dos hipossuficientes, mesmo que, de forma indireta e eventual, venha a alcançar outros economicamente mais favorecidos. 6. A liquidação e a execução da sentença proferida nas ações civis públicas movidas pela Defensoria Pública somente poderá ser feita aos que comprovarem insuficiência de recursos, pois, nessa fase, a tutela de cada membro da coletividade ocorre de maneira individualizada. 7. Recurso especial provido” (BRASIL, online “x”, p. 1).

Defensoria Pública nas ações civis públicas, destacou o problema da falta de um acesso efetivo à justiça como obstáculo para a promoção da democracia e da cidadania.

De fato, ao julgar a ADI 3.943/DF, o Supremo Tribunal Federal chamou a atenção para a relevante função institucional da Defensoria Pública nas ações civis públicas em defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, conforme previsto no art. 5º da Constituição Federal, e estabeleceu que não era juridicamente viável condicionar a atuação do órgão à comprovação prévia de pobreza, na medida em que poderia impor uma restrição incompatível com o ordenamento jurídico Brasileiro e descaracterizar a função institucional da Defensoria Pública enquanto órgão essencial à Justiça (BRASIL, online “y”).

No julgamento, é possível perceber a atenção dispensada pelo Supremo Tribunal Federal na análise da legitimidade da Defensoria Pública, considerando ser desnecessária a comprovação de vulnerabilidade da coletividade representada pela instituição nas ações civis públicas, ou seja, mitigou o requisito da “vulnerabilidade” das pessoas ou grupos beneficiários como condição para a legitimidade ativa, o que demonstra a preocupação da mais alta Corte em ampliar o alcance da legitimidade processual do órgão, não limitando-a à insuficiência econômica dos assistidos.

Não se pode ignorar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o conceito de “necessitado”, ressaltou a importância de se alinhar aos princípios de interpretação constitucional que visam garantir a eficácia das normas constitucionais e o pleno acesso à justiça, com o equilíbrio das condições entre as partes envolvidas (Idem), o que revela a preocupação com a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental de acesso à justiça.

Segundo Maia Júnior e Nunes (2019), o Supremo Tribunal Federal estabelece como irrelevante que a Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública impacte os indivíduos mais abastados. Isso se deve porque o critério orientador da atuação da referida instituição é a inclusão de pessoas economicamente desfavorecidas entre os detentores do direito coletivo, em sentido amplo. Portanto, o que de fato importa é a presença de pessoas hipossuficientes como beneficiárias desse direito que é compartilhado pela coletividade como um todo.

Desse modo, a legitimidade ativa da Defensoria Pública para propor uma Ação Civil Pública é condicionada inteiramente à autorização legal prévia e à conformidade com suas funções institucionais. E, ainda, tem-se como requisito o contexto de cada ação específica movida.

Por conseguinte, e segundo Lages e Alves (2014), o exercício desse direito ocorre de maneira independente em relação à vontade do(s) titular(es) do direito substantivo afetado, na medida em que são excluídos do procedimento e substituídos pelo legitimado extraordinário, no caso a Defensoria Pública. Logo, conclui-se que a Defensoria Pública é legitimada ativa para as ações coletivas, e, dentre elas a Ação Civil Pública, na forma de substituto processual.

A Defensoria Pública detém, portanto, legitimidade ativa na busca pela tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos através da Ação Civil Pública, sendo sua capacidade de representar os interesses de grupos amplos e vulneráveis reconhecida em lei, de forma expressa, e na jurisprudência, inclusive da mais alta Corte.

3.4.2 Mandado de Segurança Coletivo

O mandado de segurança destina-se à proteção de direito público subjetivo, devendo esse direito ser líquido e certo. É utilizado para invalidar atos ou omissões praticados por autoridades do Estado ou delegadas, podendo ser manejado para a proteção de direitos individuais e coletivos (CARVALHO, 2013). Por ser uma ação de caráter especial, os processos de mandado de segurança devem ter prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*, que se distingue das demais ações por apresentar procedimento próprio, disciplinado pela Lei nº 12.016/2009.

O mandado de segurança é conceituado por Paulo e Alexandrino (2017) como instrumento destinado à proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, desde que o responsável pela ilegalidade ou pelo ato abusivo de poder seja autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Encontra-se consagrado no inciso LXIX, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, também dentre os direitos e garantias fundamentais.

Contudo, conceituar “direito líquido e certo” não é uma questão simples. Entende-se tratar-se daquele que pode ser comprovado, de plano, mediante prova documental inequívoca, ou seja, prova pré-constituída, até mesmo porque o mandado de segurança, assim como o *habeas corpus*, não comporta dilação probatória.

Atente-se ainda, que o mandado de segurança possui natureza jurídica constitucional, de cunho mandamental, podendo ser preventivo, quando há ameaça de direito ou repressivo quando a ilegalidade, ou o abuso de poder já aconteceu (TAVARES, 2017).

Em relação à natureza jurídica, Paulo e Alexandrino (2017) afirmam tratar-se de ação civil de rito sumário especial, destinada a garantir direito individual ou coletivo, privado ou público, através de ordem corretiva ou impeditiva da ilegalidade, ordem esta a ser cumprida especificamente pela autoridade coatora, em atendimento à notificação judicial.

Ainda, o mandado de segurança possui como característica a possibilidade de ser de natureza coletiva, a teor do que dispõe o inciso LXX, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988. Nesse caso objetiva a defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos, contra ato, omissão ou abuso de poder da autoridade coatora (PAULO; ALEXANDRINO, 2017).

Em se tratando do mandado de segurança individual, qualquer cidadão que acredite que um direito seu foi violado ou que tenha motivos razoáveis para crer que seus direitos estão em vias de serem violados pode impetrar um mandado de segurança, instrumento que serve, como já mencionado, para proteger os direitos individuais e coletivos contra atos ilegais ou abusivos por parte de autoridades públicas ou de pessoas jurídicas no exercício de função pública.

Nesse cenário é que se constata que os requisitos legais do mandado de segurança coletivo e sua estrutura procedimental estão fundamentados no mandado de segurança individual, o qual se apresenta como um remédio constitucional de natureza civil que tem como objetivo proteger um direito líquido e certo coletivo que não seja abrangido pelos meios de *habeas corpus* ou *habeas data*. A principal diferença que se pode identificar reside na natureza do direito protegido, que no caso do mandado de segurança coletivo é de natureza transindividual.

Desse modo, o mandado de segurança coletivo tem por objeto a defesa dos mesmos direitos que podem ser objeto do mandado de segurança individual, porém direcionado à defesa dos interesses coletivos em sentido amplo, englobando os direitos coletivos em sentido estrito, os interesses individuais homogêneos e os interesses difusos, contra ato ou omissão ilegais ou com abuso de poder de autoridade, desde que presentes os atributos da liquidez e certeza.

Collyer (2016) enfatiza que embora previsto expressamente na Constituição de 1988, o mandado de segurança coletivo já encontrava amparo na revogada Lei nº 1.533/1951, ainda que esse diploma apenas tutelasse os interesses individuais. Logo, mesmo não sendo um instituto novo no direito pátrio, teve o seu alcance ampliado com o advento da Constituição Federal de 1988.

Também Greco Filho (2010) observa que, apesar de sua não regulamentação por mais de duas décadas, o mandado de segurança coletivo não deixou de ser utilizado, pois tanto a doutrina quanto a jurisprudência trataram de dar à norma constitucional plena eficácia, seja para assegurar a efetividade das normas constitucionais, seja para obstar a repetição de medidas judiciais com o mesmo objeto.

Nesses casos, pode impetrar o mandado de segurança coletivo partido político com representação no Congresso Nacional, desde que tenha por objetivo a defesa de seus interesses legítimos, relativos a seus integrantes ou mesmo à finalidade partidária, a teor do que dispõe o art. 21 da Lei do Mandado de Segurança (BRASIL, online “m”).

Também poderá ser impetrado por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída. Nesse caso, deverá estar em funcionamento há pelo menos um ano e o objeto do mandado de segurança coletivo deve ser a defesa de direitos líquidos e certos, na totalidade ou em parte, dos membros ou associados, observados os termos do Estatuto da entidade. E, ainda, esses direitos devem estar relacionados diretamente à finalidade da instituição, sob pena de não ser conhecido.

Fensterseifer (2015) ensina que a legitimidade das entidades de classe, sindicatos e associações tem origem na proteção dos direitos subjetivos individuais de seus membros, sendo que o mandado de segurança coletivo é reconhecido como um meio eficaz para salvaguardar os interesses dos integrantes das partes legitimadas institucionalmente.

Ao impetrar o mandado de segurança coletivo é preciso considerar o interesse dos membros das entidades mencionadas, em conjunto com os interesses defendidos pelas classes representadas, tanto que o instrumento processual em comento pode ser rejeitado caso trate de questões diversas daquelas relacionadas à categoria.

Paulo e Alexandrino (2017) destacam que são direitos coletivos aqueles de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si; e, são direitos homogêneos, aqueles que decorrem de origem comum ou da atividade ou situação da totalidade ou parte dos associados ou membros da instituição impetrante.

Ainda, e segundo a Súmula 629 do Supremo Tribunal Federal, a impetração do mandado de segurança coletivo não depende da autorização dos membros da entidade autora. Significa dizer, por exemplo, que determinada Confederação pode impetrar mandado de segurança coletivo para defender interesses dos seus afiliados (BRASIL, online “ag”).

Ocorre que a Lei do Mandado de Segurança, tal como acontece com a Lei de Improbidade Administrativa, não faz menção à Defensoria Pública como legitimado ativo para a propositura do remédio constitucional em análise.

Contudo, como defendem Correia Júnior e Negre (2017), a Lei de Mandado de Segurança tratou dos legitimados de forma meramente exemplificativa e, por isso, não se limita aos partidos políticos e entidades de classe. Por conseguinte, os autores retromencionados apontam que a doutrina majoritária se posiciona quanto à natureza não exaustiva dos legitimados ativos em ações coletivas que, embora não possa ser limitada pelo julgador, pode ser por ele expandida, na proteção de direitos fundamentais.

Goés, Silva e Jesus (2020) destacam, ainda, a necessidade de não se prender ao formalismo ao discutir mandados de segurança, seja individual, seja coletivo, sendo imperioso que o julgador busque meios de superar as eventuais irregularidades para salvaguardar direito líquido e certo.

Complementam Correia Júnior e Negre (2018) que o mandado de segurança coletivo é apenas uma manifestação procedimental, pois é notório que a proteção dos interesses coletivos já foi assegurada tanto pela Constituição Federal de 1988 como por legislações infraconstitucionais, a exemplo da Lei de Ação Civil Pública. Desta feita, é através dessa preservação que, por analogia, se estende a legitimidade ativa para propositura do mandado de segurança coletivo a outras entidades, a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Nesse cenário, o fundamento legal para que a Defensoria Pública possa impetrar o mandado de segurança coletivo são os arts. 134 e 135 da Constituição Federal, bem como os arts. 185 a 187 do Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105/2015. Nesse caso, a instituição atua também como substituto processual, tal como ocorre nas ações civis públicas e nas ações de improbidade administrativa.

Ferreira e Castro (2018) vão além, e chamam a atenção para a norma jurídica editada em 2016, que tratou do mandado de injunção individual e coletivo. Para os autores, ao regulamentar o instituto e prever que a Defensoria Pública é legitimada ativa para promover o mandado de injunção coletivo, nos termos do art. 12, inciso IV, da Lei nº 13.300/2016, o legislador reconheceu, implicitamente, que a instituição referida é também parte legítima para impetrar mandado de segurança coletivo.

Em que pesem tais considerações, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o recurso ordinário em mandado de segurança nº 51.949/ES,²² firmou entendimento no sentido de que a Defensoria Pública não detém legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, pois não se encontra elencado no rol taxativo dos arts. 5º, inciso LXX da Constituição Federal e do art. 21 da Lei do Mandado de Segurança (BRASIL, online “u”).

Ressaltou o Superior Tribunal de Justiça, ainda, que nenhuma norma jurídica inserta no ordenamento jurídico brasileiro prevê a Defensoria Pública como parte legítima para impetrar mandado de segurança coletivo, a justificar a extinção do feito sem resolução do mérito (Ibidem).

Ainda segundo o Superior Tribunal de Justiça, quando se busca imputar à Defensoria Pública a legitimidade, em detrimento do que diz a legislação pátria, pretende-se ignorar a forma que a lei estipulou, já que não há disposição que autorize legalmente que a referida instituição figure no polo ativo do mandado de segurança coletivo, ao contrário do que ocorre com outras ações coletivas, a exemplo da Ação Civil Pública (Ibidem).

Destacou, também, que defender a legitimidade ao argumento de que o art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994, que ao dispor das atribuições institucionais da Defensoria Pública ressalta seu papel na tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos para justificar a legitimidade ativa da instituição, é desvirtuar a finalidade das normas legais, na medida em que o legislador não demonstrou, em nenhum momento, interesse em atribuir à instituição a legitimidade no mandado de segurança coletivo, como o fez em relação aos partidos políticos e às organizações sindicais, entidades de classe e associações legalmente constituídas e em funcionamento pelo menos há um ano, desde que a defesa diga respeito a interesses de seus membros e associados (Ibidem).

No mesmo sentido, já havia se posicionado a Corte:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FALTA DE LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. IMPETRAÇÃO GENÉRICA. DECLARAÇÃO DE DIREITO EM TESE. SEGURANÇA NORMATIVA. NÃO CABIMENTO. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O rol dos legitimados a impetrar mandado de

²² “CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. 1. A Defensoria Pública não detém legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, não se enquadrando no rol taxativo dos artigos 5º, LXX, da CF e 21 da Lei 12.016/2009. Precedente: RMS 49.257/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 19/11/2015. 2. Recurso não provido” (BRASIL, online “U”).

segurança coletivo previsto no art. 5º, inciso LXX, da Constituição Federal, assim como no art. 21 da Lei nº 12.016/2009, não elenca a Defensoria Pública. 2. Considerando que a impetração se deu em nome próprio, como sustentado pela Defensoria Pública neste recurso, incabível o mandamus porquanto a pretensão consubstancia pedido de declaração, em tese, do direito, finalidade para a qual não se presta o writ. 3. Desse modo, é incabível o writ porque a Defensoria Pública não tem legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo e também porque não se admite mandado de segurança normativo. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento (BRASIL, online “v”).

Essa linha de raciocínio fere o texto constitucional, tendo em vista que não houve a delimitação dos contornos de atuação jurisdicional da Defensoria Pública. De fato, porque a constituição outorgou a legitimação quando da ocorrência de uma situação legitimante. Sem margem de dúvidas, o art. 134 e sua remissão ao inc. LXXIV do art. 5º, ambos da CRFB/88, asseguram o acesso à justiça por meio de representação de pertinência para a atuação da Defensoria Pública (BRASIL, online “e”).

Nesse sentido Marinoni (1993, p. 122):

[...] a extensão da legitimação para agir no âmbito da ação popular, da ação de inconstitucionalidade e das ações coletivas está inextrincavelmente ligada à intensidade da participação popular, através da jurisdição, no poder estatal. A relação se dá, portanto, entre legitimidade de agir e democracia participativa.

A exclusão da Instituição do rol dos legitimados para propositura do Mandado de Segurança Coletivo não é democrática e, conseqüentemente, da participação do povo por meio desse instrumento. Assim, não obstante o entendimento retromencionado do Tribunal Superior, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal²³ já reconheceu a legitimidade ativa da Defensoria Pública em Mandados de Segurança Coletivos, defendendo a existência de um verdadeiro microssistema coletivo.

Anote-se que em primeira instância o juízo extinguiu o processo sem resolução do mérito e fomentou a interposição de apelação, na qual a Defensoria Pública ressaltou

²³ MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. DEFENSORIA PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MICROSSISTEMA COLETIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. INEPICIA DA INICIAL. SENTENÇA MANTIDA. 1 A função da Defensoria Pública definida no artigo 134 da Constituição da República associada ao microssistema nas ações coletivas possibilita a interpretação no sentido de que ela tem legitimidade ativa para impetração de mandado de segurança coletivo. 2. Somente é possível o controle de constitucionalidade difuso em sede de ações coletivas quando a questão central da ação é o ataque ao ato concreto e não à norma que o regulamenta, sob pena de usurpação da competência do Tribunal competente. 3. Recurso conhecido e não provido (DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, online).

exatamente a importância de se analisar os diversos diplomas legais que versam sobre ação coletiva, no Brasil, de forma conjunta e harmoniosa, com ênfase na Lei da Ação Civil Pública, que reconhece expressamente a legitimidade da instituição (DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, online).

Assim como fizeram Ferreira e Castro (2018), a apelante argumentou que a Lei do Mandado de Injunção trata da legitimidade da Defensoria Pública, de forma expressa, devendo tal parâmetro nortear a legitimidade da instituição nos mandados de segurança coletivo, em virtude da interpretação do microsistema e da necessidade de que o Estado assegure o efetivo acesso à jurisdição (Ibidem).

Em meio a esse cenário, o órgão julgador destacou que embora a Defensoria Pública não esteja listada no rol dos legitimados para a propositura do mandado de segurança coletivo, sua função institucional, consagrada no art. 134 da Constituição Federal, aliada ao microsistema de ações coletivas, pode sim, figurar no polo ativo do mandado de segurança coletivo (Ibidem).

Acrescentou ainda que, de acordo com a disposição constitucional, a Defensoria Pública é uma instituição de caráter contínuo e fundamental para o funcionamento da função jurisdicional do Estado. Logo, tem como principal missão oferecer orientação jurídica, promover os direitos humanos e assegurar a defesa abrangente e gratuita dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial (Ibidem). Por conseguinte, o mandado de segurança coletivo é apenas uma manifestação desta atuação tão relevante à sociedade.

Considerando o fato que a instituição é legitimada para propor inúmeras ações coletivas, como o mandado de injunção coletivo, a Ação Civil Pública e o *habeas corpus* coletivo, é que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal reforçou a inexistência de óbice para que a Defensoria Pública figure no polo ativo do mandado de segurança coletivo. Contudo, negou provimento ao recurso por entender que o objeto do *mandamus* era a análise de constitucionalidade de norma, que deveria ser levada ao Tribunal em outra via processual (Ibidem).

Desse modo, porque embora não haja menção expressa à Defensoria Pública em lei específica, assim como ocorre na lei do *Habeas Corpus* Coletivo, o Supremo Tribunal Federal, no voto do Min. Ricardo Lewandowski reconheceu a legitimidade, nos seguintes termos:

Com efeito, apesar de ser digna de encômios a iniciativa do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos e dos impetrantes Eloísa Machado de Almeida, Bruna Soares Angotti, André Ferreira, Nathalie Fragoso e Hilem Oliveira, que trouxeram à apreciação desta Suprema Corte os fatos narrados na inicial, parece-me que a legitimidade ativa deve ser reservada aos atores listados no art. 12 da Lei 13.300/2016, por analogia ao que dispõe a legislação referente ao mandado de injunção coletivo.

No caso sob exame, portanto, incidiria o referido dispositivo legal, de maneira a reconhecer-se a legitimidade ativa a Defensoria Pública da União, por tratar-se de ação de abrangência nacional, admitindo-se os impetrantes como *amici curiae*. Dessa forma, e sem demérito nenhum aos demais impetrantes, os quais realizaram um proficiente trabalho, garante-se que os interesses da coletividade estejam devidamente representados (BRASIL, online “ae”).

Uma vez que a Defensoria Pública detém legitimidade ativa nos mandados de segurança coletivo, conforme as prerrogativas estabelecidas na legislação vigente, isso sob a ótica do microssistema processual de ações coletivas e a sua capacidade de assegurar amparo a grupos vulneráveis e de atuar em prol dos direitos coletivos, conclui-se que a instituição está a exercer sua legitimidade.

3.4.3 Ação de Improbidade Administrativa

A tutela da probidade administrativa, no ordenamento jurídico pátrio, encontra fundamento no texto constitucional. Isso se deve porque a Constituição Federal de 1988 reservou um capítulo dedicado à Administração Pública, em que os princípios administrativos atuam, de modo geral, como pressupostos fundamentais para a forma de como a Administração Pública irá agir, os quais devem ser levados em consideração no direcionamento de suas ações (MEIRELLES, 2016).

Para além dos referidos pressupostos, em seu artigo 37, *caput*, a Constituição deixou evidente e de forma expressa quais princípios devem ser observados em todos os atos da Administração Pública e por todos os indivíduos e instituições que dela fazem parte (DI PIETRO, 2019).

Além da previsão expressa no texto constitucional, a jurisprudência também foi se adequando aos valores morais, aos anseios de cada época. Um exemplo dessa mudança, pode ser encontrada na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal que condenou a prática de nepotismo contrária à moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa (DI PIETRO, 2019).

Desse modo, uma prática que durante muitos anos era reconhecida como sendo moral, e normal, passa a não ter a mesma aceitação. Logo, com a prática do nepotismo sendo considerada uma violação à moralidade administrativa, passou-se a proibir o uso de nomeação para cargos em comissão ou funções gratificadas de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou de afinidade até o terceiro grau, válido também para membros dos tribunais, juízes e servidores. Esse efeito foi estendido ainda ao nepotismo cruzado, ou seja, aquele que é caracterizado como uma contratação de favorecimento recíproco (CARVALHO FILHO, 2020).

É prudente que a moralidade administrativa seja compreendida como elemento ético, cuja finalidade visa estabelecer boas práticas como objetivo fim da Administração Pública, nas palavras de Meirelles (2016, p. 90):

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre legal e ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Completando o raciocínio apresentado acima, Mazza (2017, p. 128) demonstrando a relevância entre “moral comum” e “moral administrativa” ou jurídica, no presente entendimento:

É importante ressaltar que, quando a Constituição de 1988 definiu a moralidade como padrão de comportamento a ser observado pelos agentes públicos, não houve judicialização de todas as regras morais vigentes na sociedade. Fosse assim, bastaria a legalidade. Cumprindo a lei automaticamente, a moralidade seria atendida.

Assim, no âmbito infraconstitucional foi editada a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, que classifica os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos, as penalidades cabíveis, assim como o procedimento judicial para a sua apuração (BRASIL, online “q”).

De acordo com Di Pietro (2019, p. 906), os atos de improbidade administrativos definidos no diploma legal supracitado “[...] são de amplitude muito maior do que as hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores”, e disciplinadas nas Leis nº 3.164/1957 e 3.502/1958. Logo, o enriquecimento ilícito é apenas uma das

hipóteses de atos de improbidade administrativa, ao lado dos atos que causam prejuízo ao erário e dos atentatórios contra os princípios da Administração Pública.

Recentemente a Lei nº 8.429/1992 foi alterada pela Lei nº 14.320/2021, que agora dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa a que se refere o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Na ementa anterior, a lei remetia às sanções aplicáveis aos agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública (BRASIL, online “q”). Portanto, o legislador ampliou o alcance do diploma legal em comento, na medida em que afasta a aplicação apenas nos casos em que houver enriquecimento ilícito do agente.

O art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa também ganhou nova redação no que tange o seu caput, tendo o legislador deixado claro que o sistema de responsabilização dos agentes públicos pela prática de atos de improbidade tem por escopo tutelar a probidade no âmbito do Estado e no exercício de suas funções, com vistas a assegurar a integridade do patrimônio público e social (Idem “o”). Trata-se, portanto, da finalidade da lei.

O art. 17 da Lei nº 8.429/1992 também foi alterado e dispõe, de forma expressa, que a ação de que trata a lei, ou seja, para discutir responsabilização por atos de improbidade administrativa, será proposta pelo Ministério Público e seguirá o rito comum, regulamentado no Código de Processo Civil de 2021 (BRASIL, online “q”). Observa-se, portanto, que de forma expressa não há menção à Defensoria Pública como legitimada ativa nas ações de improbidade administrativa.

Entretanto o STF julgou inconstitucional²⁴ o trecho da Lei nº 14.230/21, que garantia a legitimidade exclusiva do Ministério Público para ajuizamento da ação de improbidade

²⁴ Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, § 1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, § 1º da Constituição Federal e, consequentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da

administrativa, tendo declarado a legitimidade das pessoas jurídicas de direito público afetadas por supostos atos de improbidade. Destacando-se: afetadas por supostos atos de improbidade.

Nesse cenário, Maia Júnior e Nunes (2019) defendem que o art. 4º, inciso VII da Lei Complementar nº 80/1994, que regula a organização da Defensoria Pública, introduziu o princípio da não taxatividade, no que se refere aos meios processuais, para garantir os direitos das pessoas carentes assistidas por essa instituição. Vide o texto legal:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:
[...]

VII – 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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009) (BRASIL, online “j”).

Significa, portanto, que o sistema jurídico não limita os instrumentos processuais disponíveis para a Defensoria Pública na busca pela efetivação dos direitos coletivos. Logo, a legislação Brasileira confere à instituição a prerrogativa de utilizar qualquer ação judicial para assegurar a efetividade dos direitos transindividuais.

Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021 (BRASIL, online “ac”).

Contudo, a questão fomenta discussões na doutrina. Lamy e Oliveira (2018), ao tratar da questão, observam que a Ação Civil Pública é o instrumento para tutelar inúmeros direitos, ou seja, alcança vários temas, dentre eles alguns que dizem respeito à responsabilização por atos de improbidade. Mas não ignoram que embora se encontre prevista a legitimidade da Defensoria Pública para propor a Ação Civil Pública, questão vista acima, ainda há resistência quando o manejo da medida processual se volta ao tema “improbidade administrativa”.

Nesse contexto, é importante reconhecer que a Lei nº 8.429/1992 não deve ser interpretada isoladamente, na medida em que integra um verdadeiro microsistema de proteção de direitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro. Por conseguinte, é preciso interpretar as disposições da Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas em 2021, de forma a reconhecer sua natureza de direito substantivo, e não processual, na medida em que traz definições e sanções para as condutas que configuram improbidade no âmbito da Administração Pública.

Em outras palavras, sendo a Lei de Improbidade Administrativa norma de cunho material (matéria substancial), as regras processuais que se aplicam à Ação Civil Pública, que são as normas procedimentais, devem se aplicar à Ação de Improbidade.

Ainda segundo Lamy e Oliveira (2018), tanto o constituinte quanto o legislador ordinário reconheceram que o Ministério Público não detém a exclusividade para propositura da Ação Civil Pública, o que é reforçado pelo disposto no art. 134 da Constituição Federal, que ao tratar do papel institucional da Defensoria Pública ressalta como fundamental a atribuição central de promover os direitos humanos através da proteção integral de direitos coletivos, seja por meio de defesa judicial ou extrajudicial.

Para os retromencionados autores, esse fundamento constitucional se alinha ao princípio da assistência judiciária integral previsto no art. 5º, LXXIV, e reforça a garantia da Defensoria Pública como órgão responsável não apenas pela proteção coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público, mas também pela defesa dos direitos daqueles que, em grande parte, são financeira e tecnicamente hipossuficientes.

Portanto, e considerando que os direitos fundamentais são caracterizados por sua não-exaustividade, complementaridade e universalidade, não há justificativa para restringir a legitimidade da Defensoria Pública em seu papel adicional de defender os bens coletivos e indisponíveis, que são de interesse público, a exemplo da responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa (LAMY; OLIVEIRA, 2018).

Semelhantes são os ensinamentos de Maia Júnior e Nunes (2019), que também defendem a fundamentação legal para a legitimidade ativa da Defensoria Pública nas ações de improbidade com base nas alterações inseridas na Lei nº 7.347/1985 no ano de 2007, e que prevê, de forma expressa no rol do art. 5º, a referida instituição como parte legítima.

Vale lembrar, nesse ponto, que Fensterseifer (2015) defende que o interesse coletivo nada mais é que o reflexo das necessidades da sociedade como um todo, justificando a atuação proativa ou repressiva da Defensoria Pública, o que impacta positivamente na proteção dos direitos fundamentais. Por conseguinte, é possível que a legitimidade da Defensoria Pública se estenda a contextos diversos, dentre eles a repressão dos atos administrativos ímprobos.

Desta feita, a possível intervenção da Defensoria Pública assume um papel na salvaguarda dos interesses da coletividade e na proteção integral dos direitos fundamentais. Em outras palavras, é preciso reconhecer que o interesse coletivo é intrinsecamente ligado ao bem-estar da sociedade, justificando a legitimidade da Defensoria Pública em ações de improbidade administrativa.

Em que pesem as considerações supra, tem-se na doutrina e jurisprudência entendimentos em sentido contrário, que buscam afastar a legitimidade da Defensoria Pública em ações de improbidade administrativa. Por exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Apelação Cível nº 1019366-22.2020.8.26.0482²⁵, ressaltou que a legitimidade para propositura da Ação Civil Pública por improbidade administrativa está descrita no art. 17 da Lei nº 8.429/1992, que não menciona a Defensoria Pública (SÃO PAULO, 2022).

Na doutrina tem-se, dentre os defensores da ilegitimidade, Meirelles, Mendes e Wald (2022). Os autores ponderam que Lei nº 7.347/1985 tem como objetivo proteger o meio ambiente, os consumidores, bens e direitos de valor histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico, além de direitos difusos, coletivos e da ordem pública, nos termos do art. 1º.

Dessa forma, não alcança especificamente a questão da improbidade administrativa, que é o foco central da Lei nº 8.429/1992. Portanto, de acordo com o princípio da especialidade, a Lei nº 7.347/1985 não deve ser aplicada aos casos que envolvam a

²⁵ “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PETIÇÃO INICIAL – Preliminar de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Reconhecimento – Inteligência do art. 17 da Lei nº 8.429/92 – Extinção da ação nos termos dos arts. 330, II, c.c. 485, VI, ambos do CPC – Sentença reformada. CONFERE-SE PROVIMENTO AO RECURSO OFICIAL PARA RECONHECER A ILEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. PREJUDICADO O APELO DA AUTORA” (SÃO PAULO, 2022).

responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa, que é regida pela Lei nº 8.429/1992, inclusive no que tange as sanções.

Todavia, a doutrina, baseada no microsistema de tutela coletiva, com fulcro no art. 5º, inciso II, da Lei da Ação Civil Pública, art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº 80/94 e no art. 134 da CF, sustenta a legitimidade coletiva da Defensoria Pública, como já visto.

Nesse sentido, tem-se não apenas o posicionamento de autores como Lamy e Oliveira (2018) e Maia Júnior e Nunes (2019). Há também decisões proferidas pelos Tribunais, tal como o da Paraíba, que ao julgar a Apelação Cível nº 0007725-03.2014.815.0181/PB²⁶ reconheceu a legitimidade ativa da Defensoria Pública.

Para o referido órgão julgador, desde a alteração do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública pela Lei nº 11.448/2007, é inquestionável a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura de tais ações, o que leva a reconhecer que alcança também as ações cujo objeto é a probidade administrativa. Por isso o Tribunal de Justiça da Paraíba deu provimento ao recurso e determinou o retorno dos autos ao Juízo de origem, figurando no polo ativo da ação a Defensoria Pública (PARAÍBA, 2016).

Não obstante as considerações supra, e o posicionamento do referido Tribunal de Justiça, o que prevalece ainda na jurisprudência é a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública em virtude do exposto no art. 17 da Lei nº 8.429/1992, que atribuiu, desde o ano de 2021, em virtude da alteração legislativa, legitimidade exclusiva ao Ministério Público, apesar de já julgado inconstitucional pelo Supremo tribunal Federal, como mencionamos.

Contudo, reconhecer a legitimidade ativa da Defensoria Pública na Ação de Improbidade Administrativa é necessário para a promoção da justiça, da transparência e da integridade no âmbito da Administração Pública, na medida em que a atuação da Defensoria Pública não apenas reforça a proteção dos “direitos coletivos e difusos”, texto expresso da

²⁶ APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C PEDIDO DE LIMINAR. RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. EXTINÇÃO DO FEITO, COM FULCRO NO ART. 267, VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL VIGENTE À ÉPOCA. SUBLEVAÇÃO DA PROMOVENTE. PRESSUPOSTOS RECURSAIS DE ADMISSIBILIDADE. EXAME À LUZ DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA. ALTERAÇÃO DO ART. 5º, DA LEI 7.347/85. PREVISÃO EXPRESSA ACERCA DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. ART. 2º, DA LEI 11.448/2007. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO DO APELO. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. - "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça", nos moldes do Enunciado Administrativo nº 02, do Superior Tribunal de Justiça. - A nova redação dada pela Lei nº 11.448/2007, ao art. 5º da Lei nº 7.347/85, prevê, expressamente, a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública. - Diante do reconhecimento da legitimidade ativa, devem os autos retornarem ao Juízo de origem para o prosseguimento da marcha processual. Vistos (Paraíba, 2016).

Lei de Improbidade Administrativa, mas também contribui para o fortalecimento das instituições democráticas ao assegurar que agentes públicos responsáveis por condutas ímprobadas sejam responsabilizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa visou avaliar a possibilidade de atuação da Defensoria Pública no enfrentamento à corrupção, seus legitimadores legais e constitucionais, poderes, prerrogativas e instrumentos.

Com o referencial teórico utilizado, a pesquisa documental e jurisprudencial, foi possível estudar a viabilidade de atuação da Instituição, seus requisitos, fundamentação, poderes, instrumentos processuais e extraprocessuais e posição jurisprudencial, à disposição dos defensores públicos, proporcionando uma reflexão a respeito da possível atuação no enfrentamento à corrupção, fruto da conjugação destes elementos.

Desse modo, estudou-se a Defensoria Pública como órgão de acesso à justiça, com foco na eliminação das barreiras que dificultam esse acesso. Acesso que engloba não apenas a esfera judicial, mas também tudo o que está relacionado à busca, garantia e realização dos direitos e garantias fundamentais. Essas barreiras surgem devido à interseção de fatores complexos, sendo que uma delas é a corrupção, resultando no agravamento de situações de vulnerabilidade.

Observou-se que a Constituição Federal se refere à Defensoria Pública como instrumento e expressão do regime democrático, atuante na promoção dos direitos humanos, em todos os graus, judicial e extrajudicial, na defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita àqueles que são necessitados.

Nesse sentido, como modelo público de atuação, onde seus servidores e membros são remunerados pelo Estado, permite à Instituição, uma atuação não só judicial, como também extrajudicial tendo legitimidade para atuar individualmente, mas também por meio da tutela coletiva.

Com base em sua principiologia decorrente dos direitos fundamentais, principalmente, das garantias fundamentais, e da promoção dos direitos humanos, tem-se a Instituição como metagarantia, ou seja, à sociedade, em especial ao seu público, deve garantir o direito a ter direitos, exigindo do Estado que atue de forma a assegurar e promover a redução das desigualdades sociais no que tange à liberdade, dignidade e oportunidades.

Outrossim, em seus princípios funcionais e institucionais, a Defensoria Pública encontra, nos primeiros, a guia para o atingimento de suas responsabilidades; nos seguintes, as regras de conduta desse caminhar. Desse modo, tem a Instituição um viés marcadamente

social e igualitário, permitindo uma atuação estratégica na proteção e promoção dos direitos humanos, pautada em um modelo público constitucional, sendo esse o ponto forte da Instituição: respaldo constitucional, além de assentada em base normativa sólida.

No atual cenário, observa-se que a Instituição vem experimentando significativas transformações. A série de estudos pesquisados (Diagnósticos, Mapas e Pesquisas) permite essa compreensão, principalmente após as emendas constitucionais conhecidas como “Defensoria Pública para Todos”, que trouxeram a autonomia, administrativa, financeira e orçamentária.

Entretanto, observou-se que desafios permanecem, como a disponibilização de recursos financeiros, que nem sempre é uma decisão por escolhas políticas, mas simplesmente por escassez de recursos, um dos principais a ser solucionado na busca do interesse público.

A pesquisa realizada nos permitiu ainda, com base empírica sólida, conhecer informações que nos autoriza aferir as nuances da atuação da Instituição no território nacional, como o número ideal de 1 (um) Defensor Público para cada 15.000 (quinze mil) pessoas com até 3 (três) salários-mínimos de renda familiar; que menos de 50% das comarcas contam com atuação da Defensoria Pública Estadual e apenas 26,4% das subseções da Justiça Federal estão assistidas.

Sendo assim, 24,8% no que se refere à Justiça Estadual e 40,9% em relação à Justiça Federal, são os percentuais da população brasileira que se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça e impedida de reivindicar seus próprios direitos por intermédio da Defensoria Pública. Entretanto, observa-se um gradativo aumento no número de Defensores Públicos que em termos percentuais, nos últimos 20 (vinte) anos, aproximou-se de 125,95%. Entretanto, ainda há disparidade em números de membros e servidores das instituições que compõem o sistema de justiça, no caso observado, Magistratura, Ministério Público e Defensoria Pública, tendo esta, o menor número de membros e servidores.

Também se observou a percepção dos defensores quanto ao volume de trabalho, onde 77,5% dos Defensores Públicos consideram o volume de trabalho sob sua responsabilidade excessivo ou muito excessivo. Embora esse percentual tenha reduzido, pois no passado (2014) já foi 83,80%. Por fim, apresenta-se a percepção dos Defensores Públicos sobre as medidas para melhorar o acesso à Justiça, destacando-se como fator de maior relevância a “ampliação e fortalecimento da atuação da Defensoria Pública”.

Desse modo, no que se refere à implantação de nova modalidade de atuação, não encontrará resistência na carreira de agentes políticos do Estado, focada no compromisso de manter e ampliar o acesso à Justiça. A escassez de recursos, a falta de estrutura de pessoal e o volume de trabalho sempre serão, e sempre foram, fatores utilizados a dificultar o explorar novas atuações, por exemplo, na atuação coletiva. Entretanto, com estratégias de atuação e vontade institucional, há como se possibilitar a inserção da Defensoria Pública no enfrentamento à corrupção.

Nos dizeres constitucionais, a Defensoria Pública é expressão do regime democrático porque nasce com a Democracia e tem a função de garantir à sociedade o acesso à Justiça, em especial aos vulneráveis. É instrumento do regime democrático porque concretiza os três princípios democráticos: supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos, caracterizando-se como uma instituição-garantia.

Cabe, então, à Defensoria Pública afirmar o acesso à Justiça, acesso esse que vai muito além da provocação ao Poder Judiciário, dentre outras, a implementação de políticas públicas. Ou seja, deve buscar instrumentos e formas de atuar que garantam o acesso a uma ordem jurídica justa, cujos interesses estejam amparados no plano substancial.

Observou-se, na remoção de obstáculos de acesso à Justiça, no enfoque de Cappelletti e Garth, em suas ondas renovatórias, claramente a Defensoria Pública também na terceira onda, deixando-se a ideia de exclusivamente direcionada à primeira onda. Assim, porque evoluiu constitucionalmente da “assistência judiciária” para a “assistência jurídica integral”. Entretanto, percebe-se na atuação institucional a integração das múltiplas ondas de acesso à Justiça. Cita-se o TAC, onde em uma atuação coletiva – 2ª onda – em favor de uma comunidade necessitada economicamente – 1ª onda –, tem-se uma solução através da desjudicialização – 3ª onda.

Assim, na busca pela ampliação do acesso à Justiça, tornou-se necessário garantir a autonomia da Defensoria Pública como meio de consolidação democrática, permitindo à Instituição a gestão dos seus recursos nas três esferas: administrativa, funcional e orçamentária. Podendo estruturar sua organização interna; determinar a alocação de recursos; e elaborar seu próprio orçamento. Desse modo, livre de ingerências externas, pode estabelecer políticas que atendam de forma adequada às demandas advindas da sua atuação no cumprimento do seu mister.

Nesse mesmo sentido, o poder de requisição da Defensoria Pública foi observado como a possibilidade de obtenção de elementos para embasar sua atuação sempre que

necessário, assim como seu poder de investigação. Em outras palavras, possibilita à instituição atuar de forma fiscalizadora na defesa dos direitos humanos, na defesa do meio ambiente e no combate à violação de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer interesse difuso e coletivo, por infração à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra ou dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos e ao patrimônio público e social.

Permite também requisitar, de autoridade pública e de seus agentes, exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições. Tendo como elementos a natureza imperativa, a autoexecutoriedade e a presunção de legitimidade.

Entretanto, observou-se que essa prerrogativa foi fortemente contestada, mas reconhecida no julgamento da Ação de Inconstitucionalidade (ADI 6852 / DF), tendo em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes fixado que o Poder de Requisição da Defensoria Pública não diverge daquele atribuído ao Ministério Público, havendo paralelismo deontológico e axiológico entre as prerrogativas.

É fato inegável que a corrupção é um mal que afeta o país, compromete fundamentos democráticos e dos direitos humanos, representa um fator de injustiça social a prejudicar os mais vulneráveis. Desse modo, atuar no enfrentamento à corrupção é atuar pela efetivação das prerrogativas do Estado de Direito. Por fim, constatou-se que da reunião dos termos “necessitados” e “direitos humanos” extrai-se a legitimidade institucional da Defensoria Pública no enfrentamento à corrupção.

Percebeu-se que a evolução das atribuições da Defensoria Pública corrobora a percepção de que alcança a Instituição a defesa de valores, em razão da sua natureza constitucional voltada para a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da nossa República. Do confronto de sua função como essencial à Justiça e para alcançar seu mister constitucional, percebe-se ser imprescindível a sua legitimidade coletiva.

Perante essas circunstâncias, a inserção da Defensoria Pública no contexto do microsistema de tutela coletiva, garantida sua legitimidade como sujeito processual autônomo, podendo atuar em nome próprio em defesa de interesses de terceiros, sejam interesses individuais de grupos ou de pessoas enquanto classe de pessoas em situação de vulnerabilidade, ocorreu com a Lei Complementar nº 132/2009. O Código de Processo Civil de 2015 (art. 185) e sua conjugação com a EC 80/2014, que alterou o art. 134 da CRFB,

salientam a sua legitimidade para a tutela dos direitos metaindividuais, ou coletivos em sentido lato.

Desse modo, na atuação coletiva - a *coletividade social*, quem legitima o atuar defensorial -, deve ser interpretada em sentido amplo quando houver discussão sobre *direitos humanos* e *necessidades sociais* que vulnerabilizem os sujeitos em sociedade. Sendo esse o ponto da legitimidade coletiva da Defensoria Pública para atuar em favor dos afetados pela corrupção e improbidade.

A corrupção, como se sabe, atinge a coletividade difusamente e sendo essa digna da proteção do Estado, surge o interesse da atuação defensorial no enfrentamento à corrupção, conforme os ditames do art. 4, XI, da LC 80/1994 e do entendimento advindo do Supremo Tribunal Federal (ADI 3943 e RE-Rg 733.433) e do Superior Tribunal de Justiça (EREsp 1192577).

Nesse contexto de atuação, a Instituição pode receber e investigar denúncias e se utiliza de diversas espécies de medidas para tutela dos direitos constitucionais da população hipossuficiente e vulnerável. Sendo assim, no escopo de suas finalidades institucionais (art. 134, da CRFB/88), exerce a Defensoria Pública a função de *ombudsman*.

A função de *ombudsman* está inserida nas atividades defensoriais em perspectivas sociais e democráticas. Não se trata de interesse corporativo, mas da consideração do modelo público de assistência jurídica integral e gratuita. Assim, porque dotada de estatura constitucional e autonomia tem entre suas funções a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Perante essas circunstâncias, e na seara de atuação de enfrentamento à corrupção, são necessários instrumentos e ações que permitam à Defensoria Pública alternativas de soluções. Para maior efetividade e agilidade na atuação extrajudicial. Foram destacados três instrumentos: o termo de ajustamento de conduta, o inquérito civil e as recomendações.

O Termo de Ajustamento de Conduta é instrumento extrajudicial de resolução de conflitos que envolvam principalmente direitos difusos e coletivos. Está à disposição dos legitimados a propor a Ação Civil Pública, dentre estes a Defensoria Pública. O objetivo do TAC é restabelecer a situação anterior ao dano ou prevenir a ocorrência de tal dano, o que é alcançado por meio da imposição de obrigações de realizar determinadas ações ou evitar certos comportamentos.

Ao Termo de Ajustamento de Conduta é possível a aplicação de cláusulas punitivas, que lhe assegurem a eficácia, possuindo força de título executivo extrajudicial. Sendo assim, gera significativa eficiência, permite a racionalização de esforços na apuração e prevenção de danos e infrações, por meio do qual o indivíduo ou entidade que as comete reconhece o desajuste em sua conduta, nociva a um interesse difuso ou coletivo.

O segundo instrumento, o Inquérito Civil, caracteriza-se por sua natureza inquisitiva e informal, permitindo uma investigação preliminar dos fatos denunciados com o propósito de reduzir a propositura de Ações Civis Públicas sem fundamentação, podendo solicitar a órgãos públicos ou entidades privadas a emissão de certidões, o fornecimento de informações e a realização de exames ou perícias.

Embora pareça evidente que quem propõe a Ação Civil Pública, possui a prerrogativa de dar início ao Inquérito Civil, porque antecede àquela e lhe serve de fundamento, há cizânia doutrinária, sendo o argumento central, pela impossibilidade de sua utilização pela Defensoria Pública, a taxatividade do rol estabelecido em lei, que não fez constar a Instituição.

Posição com a qual não se concorda, porque *a maiori, ad minus*. Assim, filia-se aos ensinamentos que se deve aplicar a Teoria dos Poderes Implícitos, uma vez que a Constituição Federal ao atribuir uma função específica a um órgão ou instituição, também implicitamente lhe fornece os meios necessários para cumprir essa atividade.

Quanto à Recomendação, observou-se ser medida que tem seu valor em termos práticos, caracterizada por uma abordagem preventiva e proativa na proteção dos direitos. Destacando-se sua amplitude, já que podem ser emitidas em quaisquer situações que envolvam direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos que repercutam nos interesses dos necessitados, alcançando a saúde, os direitos dos consumidores, da população carcerária, de grupos étnicos e à administração pública proba.

Ademais, é instrumento fartamente utilizado pela Defensoria Pública, em razão de sua simplicidade, sua relevância jurídica e social, promovendo solução extrajudicial, ao permitir uma atuação proativa direcionando-se à autoridade competente ou ao órgão responsável pela eminente violação ou violação de direitos, a apresentação de orientações, sugestões e solicitações para corrigir a situação irregular ou prejudicial, tenha o dano se instaurado ou esteja na iminência de se concretizar.

Como visto, a inclusão da Instituição no microssistema de tutela dos direitos coletivos ampliou sua capacidade de atuação. A instituição passou a ser capaz de abordar

questões sistêmicas como direitos humanos, meio ambiente, saúde pública, educação e probidade administrativa.

Para esse propósito, além da atuação extrajudicial ou em conjunto com, tem-se por necessária a atuação judicial. Para fins do atuar no enfrentamento à corrupção, destacou-se três ações: Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, e Ação de Improbidade Administrativa.

Atentou-se que só após longo embate foi reconhecida a legitimidade ativa da Defensoria Pública na busca pela tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos através da Ação Civil Pública, reconhecida posteriormente em lei, de forma expressa, e na jurisprudência, inclusive da mais alta Corte.

Importante observação foi o fato do Supremo Tribunal Federal ao analisar a legitimidade da Defensoria Pública, ter mitigado o requisito da “vulnerabilidade” das pessoas ou grupos beneficiários como condição para a legitimidade ativa, percebendo-se a preocupação em ampliar o alcance da legitimidade processual da Defensoria Pública, não importando que atinja pessoas mais abastadas, desde que haja a inclusão de pessoas economicamente desfavorecidas entre os detentores do direito coletivo.

A atuação da Instituição ocorre de maneira independente em relação à vontade do titular do direito substantivo afetado, na medida em que são excluídos do procedimento e substituídos pelo legitimado extraordinário, no caso a Defensoria Pública, como substituta processual.

Concluindo-se que a Ação Civil Pública pode ser usada para tutelar o meio ambiente; os direitos do consumidor; os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; por qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração à ordem econômica e à ordem urbanística; à honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e, ainda, ao patrimônio público e social.

O segundo instrumento a ser analisado foi o Mandado de Segurança, que é destinado à proteção de direito público subjetivo, devendo ser esse direito líquido e certo. Sendo assim, pode ser utilizado para invalidar atos ilegais ou omissões, praticados por autoridades do Estado ou delegadas, podendo ser manejado para a proteção de direitos individuais e coletivos. Em razão do caráter especial, os processos de mandado de segurança devem ter prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*, dando-lhe especial relevância no enfrentamento à corrupção.

Embora haja decisão em sentido contrário no Superior Tribunal de Justiça, a legitimidade da Defensoria Pública está na leitura sistêmica da Constituição Federal e dos diplomas legais que formam o microssistema processual coletivo. Desse modo, apesar de não existir menção expressa à Defensoria Pública em lei específica, caso do Mandado de Segurança Coletivo e do *Habeas Corpus* Coletivo, como exemplifica o HCC 143.641, que teve curso no Supremo Tribunal Federal, há legitimidade para atuação defensorial.

Assim porque da conjugação do microssistema processual coletivo com os arts. 134 e 5ª, LXXIV, da CRFB e da LC 80/1994, tem-se a legitimidade da Defensoria Pública em ajuizar qualquer ação para a defesa de interesse difuso, coletivos e individuais homogêneos de pessoas ou grupos vulneráveis, inclusive Mandado de Segurança Coletivo.

Por fim, foi observada a atuação da Defensoria Pública na Ação de Improbidade Administrativa, sendo a forma de atuação que encontra tanto na jurisprudência quanto na doutrina a maior resistência no que se refere à legitimidade. Agora, como já aconteceu na Ação Civil Pública, o questionamento acontece em razão da Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei nº 14.230/21, não contemplar a Instituição, fazendo menção única e exclusivamente ao Ministério Público.

Entretanto, Supremo Tribunal Federal, em decisão de agosto de 2022, julgou inconstitucional o dispositivo que garantia a legitimidade exclusiva ao Ministério Público. Tendo ficado consignado que a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas de direito público afetadas e interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.

Aqui como alhures, baseada no microssistema de tutela coletiva, com fulcro no art. 5º, inciso II, da Lei da Ação Civil Pública, art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº 80/94 e no art. 134 da CF, sustentou-se a legitimidade coletiva da Defensoria Pública. Sendo necessária a atuação da Instituição para que a questão chegue ao Supremo Tribunal Federal, onde a legitimidade institucional vem sendo amplamente acolhida.

Por fim, com a problemática abordada, conclui-se que a Defensoria Pública, com o respaldo constitucional, legal e sua base principiológica, possui os instrumentos necessários, seja de forma preventiva, seja de forma repressiva, para o enfrentamento à corrupção. Tem à disposição, além de sua autonomia e legitimidade para atuação coletiva, o poder de requisição, podendo atuar como *ombudsman* da sociedade, colhendo informações e tomando

as medidas judiciais e extrajudiciais pertinentes. Estando à sua disposição as ações coletivas e seus procedimentos administrativos próprios, além dos instrumentos extraprocessuais.

À vista disso, e porque a Defensoria Pública tem suas finalidades institucionais contidas nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, restando-lhe o dever de promover a dignidade da pessoa humana, a defesa do estado democrático de direito e a redução das desigualdades sociais, a execução de políticas públicas e a garantia de uma administração íntegra que garantam direitos fundamentais básicos, transcende a esfera meramente normativa, adquirindo uma intimidade profunda na salvaguarda dos fundamentos democráticos e dos direitos humanos.

Considerando que a atuação no enfrentamento à corrupção não é uma opção, mas um mandamento constitucional, conclui-se que para o atingimento desse objetivo, a especialização nessa atuação se faz necessária como prioridade institucional.

REFERÊNCIAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ALVES, Cleber Francisco. **A estruturação dos serviços de assistência nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no acesso à Justiça**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp067747.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. GONZÁLEZ, Pedro. **Defensoria Pública no século XXI**: novos horizontes e desafios. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à justiça em preto e branco**: retratos institucionais da defensoria pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

AMORIM, Ana Mônica Anselmo de. **Acesso à justiça como direito fundamental & Defensoria Pública**. Curitiba: Juruá, 2017.

ANDRADE, Jordânia. Mulher é imobilizada por PM com criança no colo em Itabira; VÍDEO. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 6 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/11/06/mulher-e-imobilizada-por-pm-com-crianca-no-colo-em-itabira-video.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **O Poder de requisição da Defensoria Pública**. Brasília, DF: ANADEP, 2021. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/grm/envio/2968/PODER_DE_REQUISICAO_.pdf. Acesso em: 6 ago. 2023.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição à aplicação princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Sistema político, atores sociais e governabilidade. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton (org.). **Teoria política e sociedade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 105-127.

AZAMBUJA, Flavia Balieiro de. Inquérito civil: investigação prévia. **DireitoNet**, [S. l.], 28 out. 2012. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7585/Inquerito-civil-investigacao-previa>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BARBOSA, Cláudio Siqueira. A importância da instauração, pelo ministério público, do inquérito civil para o desenvolvimento da Ação Civil Pública: inquérito civil e a Ação Civil Pública. **Revista de Direito e Atualidades**, Brasília, DF, v. 2, n. 5, p. 197-220, 2022.

BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro; MAGNANI, Daniella de Albuquerque. O NCPC, a Defensoria Pública no Processo Individual e a Superação da Súmula 421 – STJ. In: SOUSA, José Augusto Garcia de Sousa (coord.). **Defensoria Pública**. Coordenador geral Fredie Didier Júnior. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Repercussões do Novo CPC, 5).

BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 221, p. 159-188, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Tradução Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Título original: *Aqui, ali e em toda parte: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional*.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, 2010. Disponível em <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/3bezerra36.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros; Salvador: JusPodivm, 2020.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: “novos” direitos e o acesso à justiça**. 2. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2016.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 4 ago. 2023. (a)

_____. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 4 ago. 2023. (b)

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 4 ago. 2023. (c)

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 4 ago. 2023. (d)

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 ago. 2023. (e)

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014**. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 10 ago. 2023. (f)

_____. **Decreto nº 2.457, de 14 de janeiro de 1998**. Dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2457.htm. Acesso em: 3 ago. 2023. (g)

_____. **Lei nº 7.510, de 4 de julho de 1986**. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, com as alterações posteriores, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17510.htm#:~:text=LEI%20N%207.510%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%201986.&text=Dá%20nova%20redação%20a%20dispositivos,de%20assistência%20judiciária%20aos%20necessitados. Acesso em: 23 ago. 2023. (h)

_____. **Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm. Acesso em: 23 ago. 2023. (i)

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 3 ago. 2023. (j)

_____. **Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.** Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 1950.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm. Acesso em: 3 ago. 2023. (k)

_____. **Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111448.htm. Acesso em: 5 ago. 2023. (l)

_____. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 23 ago. 2023. (m)

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 ago. 2023. (n)

_____. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da

República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 23 ago. 2023. (o)

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 22 ago. 2023. (p)

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 23 ago. 2023. (q)

_____. Ministério da Justiça. **Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil.**

Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2004. Disponível em:

https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf. Acesso em: 30 jul.

2023. (r)

_____. Ministério da Justiça. **II diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.** Brasília,

DF: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em:

https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf. Acesso em: 30 jul.

2023. (s)

_____. Ministério da Justiça. **III diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.**

Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009c. Disponível em:

https://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag_DefensoriaP.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023. (t)

_____. Superior Tribunal de Justiça. (1. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 51.949/ES.** Constitucional, administrativo e processual civil. Recurso ordinário em mandado de segurança. Ilegitimidade ativa da defensoria pública para a Propositura de mandado de segurança coletivo. Recorrente: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Recorrido: Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 26 de novembro de 2021c. Disponível em:

<https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1480214712>. Acesso em: 22 ago. 2023. (u)

_____. Superior Tribunal de Justiça. (6. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 49257/DF.** Recurso em Mandado de Segurança. Falta de legitimidade da defensoria pública para impetrar mandado de segurança coletivo. Impetração genérica. Declaração de direito em tese. Segurança normativa. Não cabimento. Recurso a que se nega provimento. Recorrente: Defensoria Pública do Distrito Federal. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura, 19 de novembro de 2015e. Disponível em:

<https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/stj/864350901>. Acesso em: 22 ago. 2023. (v)

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.192.577 - RS (2014/0246972-3).** Embargos de divergência no recurso especial nos embargos infringentes. Processual civil. Legitimidade da defensoria pública para a propositura de ação civil pública em favor de idosos. Plano de saúde. Reajuste em razão da idade tido por abusivo. Embargante: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Embargado: Sociedade Dr Bartholomeu Tacchini - Plano de Saúde Tacchimed. Relatora: Min. Laurita Vaz, 13 de novembro de 2015. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201402469723&dt_publicacao=13/11/2015. Acesso em: 22 ago. 2023. (w)

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.449.416-SC (2014/0089178-5)**. Recurso especial. Processual civil. Defensoria pública. Legitimidade ativa. Ação civil pública. Tutela de interesses individuais homogêneos. Mutuários. Sistema financeiro habitacional. Pertinência subjetiva. Necessitados. Sentido amplo. Perspectiva econômica e organizacional. Recorrente: Defensoria Pública da União. Recorrido: Caixa Econômica Federal. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 29 de março de 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequeencial=58198505&num_registro=201400891785&data=20160329&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 22 ago. 2023. (x)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. II, da Lei n. 7.347/1985, alterado pelo Art. 2º da lei n. 11.448/2007). Tutela de Interesses Transindividuais (Coletivos Strito Sensu e Difusos) e Individuais Homogêneos. Defensoria Pública: Instituição Essencial À Função Jurisdicional. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-Conamp. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Carmen Lúcia, 7 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 22 ago. 2023. (y)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.282**. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 134, § 2º, da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas Estaduais. Requerente: Associação Nacional dos Defensores. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Min. Rosa Weber, 5 de novembro de 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11807>. Acesso em: 4 ago. 2023. (z)

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.296**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 134, § 3º, da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional nº 74/2013. Extensão, às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, da autonomia funcional e administrativa e da iniciativa de sua proposta orçamentária, já asseguradas às Defensorias Públicas dos Estados pela Emenda Constitucional nº 45/I. Requerente: Presidente da República. Intimado: Congresso

Nacional. Relator: Min. Rosa Weber, 4 de novembro de 2020a. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437100/false>. Acesso em: 4 ago. 2023.

(aa)

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.852/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e outras matérias de direito público. Defensoria pública. Lei complementar 80/1994. Poder de requisição. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de setembro de 2021. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6181989>. Acesso em: 3 ago. 2023. (ab)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042-DF**. Constitucional e administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública, proteção ao patrimônio público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Vedação à exclusividade do ministério público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º). Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475131/false>. Acesso em: 10 set. 2023. (ac)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943/DF**. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. II, da Lei n. 7.347/1985, alterado pelo Art. 2º da lei n. 11.448/2007). Tutela de Interesses Transindividuais (Coletivos Strito Sensu e Difusos) e Individuais Homogêneos. Defensoria Pública: Instituição Essencial À Função Jurisdicional. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-Conamp. Embargados: Presidente da República. Relator: Min. Carmen Lúcia, 18 de maio de 2018. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314895562&ext=.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023. (ad)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 143.641 SP**. Habeas corpus coletivo. Admissibilidade. Doutrina brasileira do habeas corpus. Máxima efetividade do writ. Mães

e gestantes presas. Relações sociais massificadas e burocratizadas. Grupos sociais vulneráveis. Acesso à justiça. Facilitação. Emprego de remédios processuais adequados.

Paciente: Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças. Impetrante: Defensoria Pública da União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 22 ago. 2023. (ae)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial 733.433**. Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Requerente: Município de Belo Horizonte. Requerido: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, 4 de novembro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur344471/false>. Acesso em: 22 ago. 2023. (af)

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 629**. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 9 dez. 2015d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2826>. Acesso em: 22 ago. 2023. (ag)

BRAZ, Natália Palhares Torreão *et al.* Atuação custos vulnerabilis da defensoria pública: aspectos normativos e jurisprudenciais. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, DF, n. 16, p. 111-132, 2021.

BUENO, Newton Paulo. Corrupção: teoria, evidências empíricas e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil - uma análise institucional. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 71-80, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à justiça e cidadania**. Chapecó: Argos, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 44. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo**. 19. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

COLLYER, Francisco Renato Silva. O mandado de segurança coletivo e a defesa dos direitos difusos. **Jus Navegandi**, Teresina, 13 jan. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45819/o-mandado-de-seguranca-coletivo-e-a-defesa-dos-direitos-difusos>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

CORREIA JUNIOR, Rubens; NEGRE, Karen Cristina Gonçalves Massako. A legitimidade ativa do Ministério Público e da Defensoria Pública para impetração de mandado de segurança coletivo. **FACTHUS Jurídica**, v. 2, n. 1, p. 115-136, 2017. Disponível em: <http://publicacoes.factus.edu.br/index.php/juridica/article/view/180/178>. Acesso em: 16 ago. 2023.

COSTA, Fabrício Veiga; ALVES, Davi de Paula. Contraditório no inquérito civil como modelo participativo de tutela coletiva. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 84-114, 2021.

DEMING, Willian Edwards. **Fora da crise**. Cambridge: Instituto de Tecnologia de Massachusetts/Centro de Estudos Avançados de Engenharia, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros; Salvador: JusPodivm, 2023.

DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça (7. Turma Cível). **Mandado de Segurança Coletivo 0734088-24.2018.8.07.0001/DF**. Mandado de Segurança Coletivo. Defensoria Pública. Legitimidade ativa. Microssistema coletivo. Inadequação da via eleita. Relatora: Desa. Leila Arlanch, 19 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/900592257>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ESTEVES, Diogo *et al.* **Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023**. Brasília, DF: DPU, 2023a. *E-book*. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/cartografia-da-defensoria-publica%20-no-brasil-2023%20-ebook.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023. (a)

_____. *et al.* **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília, DF: DPU, 2023b. *E-book*. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023. (b)

_____; SILVA, Franklyn Roger Silva. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**: de acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União). Rio de Janeiro: Forense, 2014. ©

FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e resolução negociada de conflitos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 338, n. 2023, p. 227-254, 2023.

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSPERSON. **Acerca de FIO**. [S. l.]: FIO, 2018. Disponível em: http://www.portalfio.org/acerca_de_fio/. Acesso em: 20 ago. 2023.

FELISMINO, Lia Cordeiro. A Defensoria Pública como instrumento de efetivação do direito fundamental de acesso à justiça. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Conpedi, 2009. p. 9137-9162.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. **Defensoria pública, direitos fundamentais e Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228405/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Madrid: Trotta, 2004.

_____. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; CASTRO, Guilherme de Siqueira. Legitimação ativa da defensoria pública no mandado de injunção coletivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 1, p. 80-95, 2018.

GEBRAN NETO, João Pedro. **A aplicação imediata dos direitos e garantias individuais: a busca de uma exegese emancipatória**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GIRALDEZ, Patrícia Miranda. A defensoria pública e o acesso à justiça na Constituição da República Federativa do Brasil. **RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. e432888-e432888, 2023.

GIUDICELLI, Gustavo Barbosa. **A defensoria pública nos 30 anos da Constituição Federal: consolidação, desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

_____. Defensoria como metagarantia: transformando promessas constitucionais em efetividade. *In*: Congresso Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, 12., 2015, Curitiba. **Anais [...]**. Brasília, DF: Anadep, 2015. p. 10. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=25713>. Acesso em: 25 jul. 2023.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Contexto histórico**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br>. Acesso em: 23 ago. 2023.

GÓES, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Sandoval Alves da; JESUS, Thiago Vasconcellos. A representação adequada no mandado de segurança coletivo e o formalismo valorativo: uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, v. 28, n. 111, p. 125-149, 2020.

GOMES, Marcos Vinícius Manso Lopes. A função ombudsman da Defensoria Pública na Cracolândia. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 jun. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-06/tribunadefensoria-funcao-ombudsman-defensoria-publica-cracolandia>. Acesso em: 21 ago. 2023.

GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; BRITO, Lany Cristina Silva; FILGUEIRA, Yasmin von Glehn Santos (org.). **IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. (Diálogos de Justiça). Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

GONZÁLEZ, Pedro. **Acesso à justiça e Defensoria Pública**: expressão e instrumento da democracia. Londrina: Thoth, 2021.

_____. O conceito atualizado de acesso à justiça e as funções da Defensoria Pública. **Teses e Práticas Exitosas**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 49-55, 2019. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_TESSES_E_PRATICAS_XIV_CONADEP_TESSES_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícios Alves (org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

GRECO FILHO, Vicente. **O novo mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GUIMARÃES, Márcio Souza. Ministério Público, ombudsman e ouvidor na fiscalização dos serviços públicos. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 227-245, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. 2. v.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **La figura del Ombudsman**: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios. San José: IIDH, 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

JANINI, Tiago Cappi; ABREU, Luiz Rogério de. Lei de improbidade administrativa: combate à corrupção e instrumento de concretização dos direitos fundamentais. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, [S. l.], v. 13, n. 29, p. 247-274, 2021. Disponível em: <https://revistas.faculdaadedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1470/1041>. Acesso em: 20 ago. 2023.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; MENEZES, Eduardo Quintanilha Telles de; OLIVEIRA, Patricia Fonseca Carlos Magno de. A Defensoria Pública e a execução penal no Brasil: uma abordagem sobre a acesso efetivo à Justiça no Estado do Rio de Janeiro. *In*:

MAGNO, Patrícia. **Patrícia Magno Estudos Jurídicos**. [S. l.], 2014. Disponível em: https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DP-e-ex-pe-no-Br-abordagem-do-acesso-a-J.pdf. Acesso em: 5 ago. 2023.

JUNKES, Sérgio Luiz. **Defensoria pública e o princípio da justiça social**: atualizado de acordo com a Emenda Constitucional 45, de 31.12.2004. Curitiba: Juruá, 2005.

KIRCHNER, Felipe. A vez das soluções consensuais de conflitos e o papel da Defensoria Pública. **Revista Defensoria Pública: Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano 6, v. 11, p. 157-214, jan./mar. 2015.

LAGES, Cíntia Garabini; ALVES, Lucélia de Sena. Defensoria Pública e Ação Civil Pública: uma discussão sobre legitimidade e democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 51, n. 204, p. 121-137, 2014.

LAMY, Marcelo; OLIVEIRA, Flávio Antonio de. Legitimidade da Defensoria Pública para promover Ação Civil Pública por improbidade administrativa decorrente da omissão de políticas de saúde. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 13, n. 1, p. 340-369, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/29661/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

LAZZARI, João Batista. Princípios constitucionais do acesso à justiça e da razoável duração do processo: uma análise da efetivação dessas garantias no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 8, n. 1, 2013.

LEITE, Celso Barroso. História, sentido e objetivo do livro. *In*: LEITE, Celso Barroso (org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

LEITE, Flávia Piva Almeida; OLIVEIRA, Leonardo Lucas Silva. A importância das atuações da defensoria pública como instrumentos de efetivação dos direitos da pessoa com deficiência em tempos de COVID-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 71, p. 268-290, 2022.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

LEONARDO, César Augusto Luiz; GARDINAL, Aline Buzete. O papel da defensoria pública como instrumento de efetivação do acesso à justiça aos vulneráveis. **Direito Público**, Brasília, DF, v. 17, n. 91, p. 143-165, 2020.

LOPES, José António Moura. **Corrupção: o labirinto do minotauro**. Coimbra: Grupo Almedina, 2020.

MADEIRA, Thaíse Valentim *et al.* O reconhecimento da autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública da União pela Suprema Corte: por uma Defensoria Pública da União fortalecida frente ao contexto de pandemia do COVID-19, de combate à necropolítica e em cenários prospectivos. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, DF, n. 16, p. 273-281, 2021.

MAIA JÚNIOR, Jairo; NUNES, Guilherme de Sá. A legitimidade ativa da defensoria pública na ação de improbidade administrativa. **Revista Científica FAESA**, Vitória, v. 15, n. 1, p. 27-41, 2019. Número especial.

MAIA, Maurício Casas. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 101, p. 351-383, set./out. 2015.

_____. **Defensoria pública, constituição e ciência política**. São Paulo: JusPodivm, 2021.

_____. O modelo constitucional de assistência jurídica (Defensoria Pública) e o sistema federativo: defensorias municipais? O caso da ADPF 279. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 987, p. 127-158, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Niterói: Impetus, 2012.

_____. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MATIAS, Hugo Fernandes. O uso de recomendações na atuação institucional da Defensoria Pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 maio 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/tribuna-defensoria-uso-recomendacoes-atuacao-institucional-defensoria#_ftn1. Acesso em: 23 ago. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultura, patrimônio público e outros interesses**. 33. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnold. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 39. ed. Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2022.

MENEZES, Andre Paulo Francisco Fasolino de. A dignidade humana no século XXI e a Defensoria Pública. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 21 jun. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35648/a-dignidade-humana-no-seculo-xxi-e-a-defensoria-publica>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MINAS GERAIS. Defensoria Pública do Estado. **Defensoria Pública em Barbacena emite recomendações em atenção à alimentação e distribuição de material de estudo durante a pandemia da Covid-19**. Belo Horizonte: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, 19 abr. 2021. Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/defensoria-publica-em-barbacena-emite-recomendacoes-em-atencao-a-alimentacao-e-distribuicao-de-material-de-estudo-durante-a-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em: 23 ago. 2023. (a)

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 5002124-54.2020.8.13.0090/MG**. Direito civil e processual civil. Apelação civil. Ação de execução individual fundada em termo de ajustamento de conduta firmado pela parte ré com a Defensoria Pública. Relator: Des. Márcio Idalmo Santos Miranda, 13 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1297877983>. Acesso em: 23 ago. 2023. (b)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 29, n. 116, p. 41-57, out./dez. 1992.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, n. 67, p. 124-134, 1992.

MOREIRA, Olinda. Novos olhares sobre a atuação extrajudicial dos atores do sistema de justiça: a Defensoria Pública da União como instrumento de efetivação dos direitos humanos no Brasil. **Revista Ciencias de la Documentación**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 108-121, 2020. Disponível em: <https://cienciasdeladocumentacion.cl/pdf03/9%20Olinda%20V7N2%202021%20CSDOCum.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira. **O acesso à justiça pela mão do Estado**: a defensoria Pública do Rio de Janeiro no Contexto da Judicialização. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <https://www.academia.edu/43268261/O>. Acesso em: 19 set. 2023.

MOURA, Tatiana Whately *et al.* **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: ANADEP: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

MUSARRA, Raíssa Moreira Lima Mendes. Ferramentas para responsabilidade civil ambiental no Brasil: termo de ajustamento de conduta e Ação Civil Pública. **Caribeña de Ciencias Sociales**, [S. l.], jul. 2019.

NASCIMENTO, José Moacyr Doretto; GOMES, Marcos Vinicius Manso Lopes. **Prática cível**: atuação judicial e extrajudicial: Defensoria Pública: ponto a ponto. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

OLIVEIRA, José Orlando Ribeiro Rosário Leonardo *et al.* **Acesso à justiça e inovações do direito**. Joinville: Clube de Autores, 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **AG/RES. 2887, de 2016**. Promoção e proteção dos direitos humanos. [S. l.], 14 jun. 2016. Disponível em:

https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/documentos/discapacidad/RESOLUCIONES-AG/Portuguese/AG_2887_POR.doc. Acesso em: 29 de julho de 2023.

_____. **Resolución 2.656/OEA, de 7 de julho de 2011**. Garantias de acesso à justiça: o papel dos defensores públicos oficiais. São Salvador, 7 jun. 2011. Disponível em:

https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Resolucion 1/18, de 2018**. Corrupcion y derechos humanos. Bogotá: CIDH, 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0007725-03.2014.815.0181/PB**. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa c/c pedido de liminar. Reconhecimento da ilegitimidade ativa da Defensoria Pública. Relator: Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, 21 de outubro 2016. Disponível em:

<https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pb/397870567>. Acesso em: 22 ago. 2023.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **A jurisdição como elemento de inclusão social**: revitalizando as regras do jogo democrático. Barueri: Manole, 2002.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PEÑA DE MORAES, Humberto; SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Assistência judiciária**: sua gênese, sua história e função protetiva do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Liver Juris, 1984.

PESSANHA, Isabela Henriques. **A Defensoria Pública como agente do acesso à justiça**. 2018. 122 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2018.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Direitos humanos e liberdades: conceitos centrais de uma nova visão de desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 3, p. 33-36, 2013.

PINTO, Robson Flores. **Assistência Jurídica aos hipossuficientes na Constituição**. São Paulo: LTR, 1997.

PONCIANO, Vera Lucia Feil. Controle da morosidade do judiciário: eficiência só não basta. In: PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral. **Artigos**. Curitiba: TER-PR, 2015. Disponível em: <http://www.jfpr.jus.br/comsoc/noticia.php?codigo=1326>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PROENÇA, José Marcelo Martins. Custo econômico da corrupção para as empresas. In: BECHARA, Fábio R. *et al.* **Corrupção**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020.

RAGAZZI, José Luiz; SILVA, Renato Tavares da. A Defensoria Pública como instrumento de promoção dos direitos humanos: uma leitura inicial da EC 80/2014. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 88, n. 22, p. 197-207, jul./set. 2014.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça (11. Turma). **Apelação Cível 03138561820218190001/RJ**. Execução individual de título executivo extrajudicial. TAC. Tragédia de Brumadinho. Sentença de extinção do feito. Relator: Des. André Luiz Cidra, 13 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/1801714960>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA, Jorge Bheron. Defensoria Pública autônoma é escolha consciente e coerente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. **Empório do Direito**, São Paulo, 10 maio 2016. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/defensoria-publicaautonoma>. Acesso em: 20 jul. 2023. (a)

_____. O histórico do arcabouço normativo da Defensoria Pública: da assistência judiciária à assistência defensorial internacional. *In*: ANTUNES, Maria João; SANTOS, Claudia Cruz; AMARAL, Cláudio do Prado (coord.). **Os novos atores da justiça penal**. Coimbra: Almedina, 2016. p. 265-315. (b)

SÁ, Andrea Carius de; PIMENTA, Marília Gonçalves; ALVES, Cleber Francisco. Trilhando novos caminhos: a legitimidade extraordinária da Defensoria Pública na defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade: garantia e efetividade do direito constitucional à saúde. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, DF, n. 9, p. 453-464, 2016.

SALES JÚNIOR, Raimundo José. A instauração de inquérito civil pela Defensoria Pública. **DireitoNet**, [S. l.], 19 dez. 2015. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9534/A-instauracao-de-inquerito-civil-pela-Defensoria-Publica>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SANTOS, Cláudia Cruz; BIDINO, Claudio; MELO, Débora Thaís de. **A corrupção**: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em expansão no Brasil e em Portugal. Coimbra: Coimbra, 2009.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1019366-22.2020.8.26.0482/SP**. Improbidade administrativa. Petição inicial. Preliminar de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Relator: Des. Afonso Faro Júnior, 31 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.jusBrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1528366913>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SARMENTO, Daniel. **Curriculo Lattes**: Daniel Sarmento. Brasília, DF: CNPq, 2023. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/6194143345951603>. Acesso em: 21 ago. 2023.

_____. **Parecer**: dimensões constitucionais da Defensoria Pública da União. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf. Acesso em: 3 ago. 2023.

SCHWARTZ, Fábio de Souza. O que fazer de novo na tutela coletiva? Uma reconstrução dos instrumentos de assistência jurídica no plano dos direitos coletivos. *In*: Congresso Nacional de Defensores Públicos, 12., 2015, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Anadep, 2015.

Disponível em:

https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/25710/Fabio_de_Souza_Schwartz.pdf.

Acesso em: 22 ago. 2023.

SILVA, Diógenes Marcelino da. Da escravidão à dignidade humana: um estudo sobre o Direito do Trabalho a favor da proteção fundamental dos trabalhadores em condições análogas a escravidão contemporânea. **Revista Eletrônica Estácio Recife**, Recife, v. 3, n. 1, p. 1-11, jul. 2017. Disponível em:

<https://reer.emnuvens.com.br/reer/article/viewFile/116/43>. Acesso em: 23 ago. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Paulo Maycon Costa da. **Defensoria Pública**: da justiça aos direitos humanos. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. **Defensoria pública**: da justiça aos direitos humanos. Curitiba: Juruá, 2014.

SILVA, Tatiana Fernandes Dias da. O Termo de Ajustamento de Conduta como Forma Alternativa a Jurisdicionalização na Solução dos Conflitos Ambientais. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 17-32, 2016.

SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. **Assistência jurídica**. São Paulo: Método, 2003.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. Rio de Janeiro Forense, 2016. v. 1.

TORRES, Marcelo Rodrigues. **Termo de ajustamento de conduta**: discussão acerca dos entes públicos legitimados a propor e tomar compromisso de ajustamento de conduta. 2021. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Central de Aparecido dos Santos, Gama, 2021.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

VILAÇA, José Luís da Cruz. Dignidade do ser humano. *In*: SILVEIRA; Alessandra; CANOTILHO, Mariana. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013.

WATANABE Kazuo. **Acesso à Justiça e sociedade Moderna**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

YAMAMURA, Rafael Bessa. **Defensoria Pública**: instrumento político de transformação social. Curitiba: Juruá 2023.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. Bahia: Juspodivm, 2015.